

## KURZBERICHT

# Lernen und Schritt halten mit dem Wandel: Berufsbildungsreformen 2002-2010

Die europäische Zusammenarbeit hat viel erreicht, doch hat sie ihre Wirkung bisher noch nicht voll entfalten können

In der Sorge, dass sowohl Arbeitsplätze als auch der soziale Zusammenhalt gefährdet wären, wenn der immer schnellere Wandel die Qualifikationen der alternden Erwerbsbevölkerung „überholte“, leitete die Europäische Union (EU) 2002 den Kopenhagen-Prozess zur Verstärkung der Zusammenarbeit in der Berufsbildung ein.

### Der Kopenhagen-Prozess

Der Kopenhagen-Prozess schuf eine Plattform für die fachliche und politische Unterstützung der freiwilligen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten an gemeinsamen Zielen, Prioritäten und Bezugsgrößen in der Berufsbildung. Hieran wirkten die Europäische Kommission, die teilnehmenden Länder und die europäischen Sozialpartner mit. Verschiedene Arbeitsgruppen entwickelten gemeinsame europäische Instrumente und Grundsätze und analysierten berufsbildungsbezogene Themen. Die Fortschritte dieses Unterfangens wurden alle zwei Jahre überprüft – in Maastricht (2004), Helsinki (2006), Bordeaux (2008) und Brügge (2010). Auf jeder Ratssitzung verabschiedeten die für Berufsbildung zuständigen Minister ein Kommuniqué, um die Prioritäten für die jeweils nächste Phase anzupassen. Die Ministeratssitzung in Brügge im Dezember 2010 wird erneut die bisherigen Fortschritte überprüfen, langfristige Ziele festlegen und die kurzfristig angestrebten Ergebnisse für 2014 vereinbaren.

Zu den derzeit am Kopenhagen-Prozess beteiligten Ländern zählen die Mitglieder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR – die 27 EU-Mitgliedstaaten, Island, Norwegen und Liechtenstein) sowie die EU-Kandidatenländer Kroatien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (FYROM) und die Türkei.

Die bisherigen Resultate machen deutlich, dass der Kopenhagen-Prozess, der Teil der Lissabon-Strategie ist, durchaus erfolgreich war. Der Zeitraum 2002-2010 gehört zu den bislang produktivsten Phasen der europäischen Zusammenarbeit in der Berufsbildung. Da Europa gerade eine neue Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum bis zum Jahr 2020 auf den Weg gebracht hat, ist dies der geeignete Zeitpunkt, um die Ergebnisse und

die Wirkung des Kopenhagen-Prozesses näher zu betrachten <sup>(1)</sup>.

### Ergebnisse des Kopenhagen-Prozesses

Als Arbeitsmethode hat sich der Kopenhagen-Prozess als effektiv erwiesen. Er förderte die gegenseitige Abstimmung der europäischen und der nationalen Berufsbildungsmaßnahmen und ermöglichte die Entwicklung einer umfassenden europäischen Berufsbildungspolitik. Durch die Einbeziehung der Kandidatenländer unterstützte der Prozess die Erweiterung der EU (von 15 auf 25 Mitgliedstaaten im Jahr 2004 und von 25 auf 27 Mitgliedstaaten im Jahr 2007). Er hat der Berufsbildung, die von Land zu Land sehr unterschiedlich strukturiert ist, auf europäischer Ebene eine klarere Stimme verliehen und ihr Profil in anderen, verwandten Politikfeldern geschärft. Sehr bedeutsam ist auch, dass der Prozess die Grundlagen für die Entwicklung mehrerer gemeinsamer europäischer Instrumente und Grundsätze schuf (Tabelle 1), die der Förderung der Mobilität beim Lernen und Arbeiten dienen und sich noch in anderer Weise auf die Berufsbildungspolitik in den teilnehmenden Ländern auswirken.

Die europäischen Instrumente und Grundsätze basieren auf so genannten Lernergebnissen: Hierbei handelt es sich um Beschreibungen dessen, was jemand nach Abschluss eines Lernprozesses versteht bzw. kann, also in der Lage ist zu tun. Der Lernergebnisansatz wird bei allen Arten und auf allen Niveaustufen der allgemeinen und beruflichen Bildung eingesetzt, kommt aber insbesondere bei der Reform der Standards und Curricula in der Berufsbildung zur Anwendung. Für einige Länder bedeutet dies eine erhebliche Umstellung im Vergleich zu ihrer bisherigen Praxis.

Der Europäische Qualifikationsrahmen hat die Länder dazu ermutigt, auf Lernergebnissen basierende nationale

<sup>(1)</sup> Rat der Europäischen Union. *Europa 2020: Eine neue europäische Strategie für Beschäftigung und Wachstum*. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates. 25./26. März 2010. Im Internet verfügbar: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st00/st00007.en10.pdf> [Stand 4.11.2010]

Qualifikationsrahmen (NQR) zu entwickeln. Die meisten NQR erfassen nicht nur die Berufsbildung, sondern alle Niveaus und Arten von Qualifikationen, sodass sie in manchen Fällen sogar das Verhältnis zwischen den verschiedenen Bereichen der nationalen Bildungssysteme – zum Beispiel zwischen Berufsbildung und Hochschulbildung – neu definieren. Die Arbeit an den NQR gab Impulse für weitere Berufsbildungsreformen.

Die Länder haben auch gemeinsame nationale Prioritäten vereinbart. Die Erhöhung der Attraktivität der Berufsbildung als Lernoption ist eine der Hauptprioritäten des

Kopenhagen-Prozesses. Die Länder haben Maßnahmen ergriffen, um die Berufsbildungssysteme umfassender und integrativer zu gestalten, damit sie sowohl den Erfordernissen der besten Lernenden als auch den Bedürfnissen der von sozialer Ausgrenzung bedrohten Lernenden entsprechen. Sie haben sich bemüht, den Übergang von der Berufsbildung im Sekundarbereich II zur Hochschulbildung zu erleichtern und gleichzeitig Teilqualifikationen, d. h. modulare Bildungsangebote zu entwickeln, um die Integration gefährdeter Gruppen in den Arbeitsmarkt zu fördern.

Tabelle 1. **Gemeinsame europäische Instrumente und Grundsätze, die im Rahmen des Kopenhagen-Prozesses entwickelt wurden**

### Gemeinsame europäische Instrumente

Europäischer Qualifikationsrahmen (EQR)	Erleichtert den europaweiten Vergleich von Qualifikationen, um das lebenslange Lernen sowie Bildungs- und Arbeitsmobilität zu fördern
Europäisches Leistungspunktesystem für die Berufsbildung (ECVET)	Erleichtert die Validierung, Anrechnung und Akkumulierung von arbeitsbezogenen Fähigkeiten und Kenntnissen, die während eines Auslandsaufenthalts oder in anderen Lebensbereichen erworben wurden, sodass diese Erfahrungen zur Aufwertung beruflicher Qualifikationen beitragen.
Europäischer Bezugsrahmen für die Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung (EQAVET)	Unterstützt Länder bei der Entwicklung, Verbesserung, Steuerung und Bewertung der Qualität ihrer Berufsbildungssysteme und der Entwicklung von Qualitätsmanagementverfahren
Europass	Ein Portfolio von Dokumenten (Europass-Lebenslauf, Sprachenpass, Europass-Mobilitätsnachweis, Diplomzusatz und Zeugniserläuterung), das die Arbeitsmobilität und die geografische Mobilität fördert, weil es Personen ermöglicht, ihre Qualifikationen und Fähigkeiten in einem für Arbeitgeber in ganz Europa verständlichem Standardformat zu präsentieren

### Gemeinsame Grundsätze und Leitlinien

Orientierung und Beratung	Stärkt die Rolle der lebensbegleitenden Beratung bei der Entwicklung europäischer Politiken für allgemeine und berufliche Bildung und Beschäftigung. Vier Schwerpunktbereiche wurden festgelegt: Fähigkeit zur Planung der beruflichen Laufbahn, Zugang zu Beratungsleistungen, Qualität des Beratungsangebots und politische Zusammenarbeit
Ermittlung und Validierung nicht formalen und informellen Lernens	Festlegung gemeinsamer Grundsätze zur Förderung der bzw. Leitlinien für die Entwicklung hochwertiger und vertrauenswürdiger Ansätze und Systeme zur Ermittlung und Validierung nicht formalen und informellen Lernens

Die Verbesserung der Qualität der Berufsbildung ist eine weitere gemeinsame Priorität. Neben der Verbesserung der Evaluierungsverfahren werten die Länder die Berufsbildung durch eine Verbesserung der Erstausbildung und durch die Bereitstellung von mehr Möglichkeiten zur fortlaufenden beruflichen Weiterbildung auf. Um zu gewährleisten, dass die Curricula dem Arbeitsmarktbedarf entsprechen, werden die Arbeitsmarktakteure ermutigt, sich stärker an der Entwicklung der Berufsbildung zu beteiligen. Mit Unterstützung der europäischen Ebene werden neue Methoden für die Vorhersage der Qualifikationsnachfrage und des Qualifikationsangebots eingesetzt und erprobt, um vorab mehr Erkenntnisse über Bedarfsveränderungen zu gewinnen, damit die Berufsbildungssysteme sich besser darauf einstellen können.

Auch die Förderung von Investitionen seitens der Regierungen, Unternehmen und Einzelpersonen in die Berufsbildung ist eine gemeinsame Priorität. In den Jahren 2002 bis 2008 haben die Länder – oftmals mit Förderung aus eu-

ropäischen Mitteln – erheblich in die Berufsbildung investiert und an der Verbesserung ihrer Effizienz gearbeitet, indem sie die Verwaltung dezentralisiert und neue Verfahren für die Zuweisung von Mitteln eingeführt haben.

Zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise von 2008 wurden öffentliche Mittel, unter anderem aus dem Europäischen Sozialfonds, bereitgestellt, damit Unternehmen Arbeitsplätze erhalten konnten, sofern sie ihren Mitarbeitern die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen ermöglichten. Dies dürfte einen noch stärkeren Anstieg der Arbeitslosigkeit verhindert haben.

### Wirkung des Kopenhagen-Prozesses

Obwohl der Kopenhagen-Prozess umfangreiche Berufsbildungsreformen gefördert hat, blieb seine Wirkung auf die Leistung der allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme,

gemessen an den Zielmarken der Lissabon-Strategie, bislang begrenzt (Tabelle 2). Die Wirtschaftskrise wirkte sich negativ auf die Leistung Europas in diesem Bereich aus, doch die Trends aus den Jahren davor deuten daraufhin, dass die Zielvorgaben auch ohne die Krise nicht erreicht worden wären.

Ob die Berufsbildung „attraktiver“ geworden ist, lässt sich noch nicht absehen. In den meisten Ländern hat sich die Zahl der Personen, die eine berufliche Ausbildung absolvieren, erhöht. EU-weit ist jedoch der Prozentsatz der Personen, die einen beruflichen Bildungsgang des Sekun-

darbereichs II absolvieren, im Verhältnis zur Gesamtzahl der Personen im Sekundarbereich II von 60 % im Jahr 2000 auf 50 % im Jahr 2008 zurückgegangen. Die Beteiligungsquote von Erwachsenen am lebenslangen Lernen ist enttäuschend, und es gibt immer noch zu viele junge Menschen, die das Bildungssystem ohne Abschluss verlassen. Trotz finanzieller Anreize bilden viele Unternehmen ihre Mitarbeiter nicht fort, weil sie trotz des eindeutigen Trends hin zu wissens- und kompetenzintensiveren Arbeitsplätzen und einer alternden Erwerbsbevölkerung keine Notwendigkeit hierzu sehen.

Tabelle 2. **Zielvorgaben im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung für 2010**

Benchmarks für 2010	Stand 2010 (Referenzjahr 2009) EU-Durchschnitt
Heranführung der durchschnittlichen Beschäftigungsquote in der EU möglichst nahe an 70 %.	64,6%
Anhebung der durchschnittlichen Beschäftigungsquote von Frauen in der EU auf über 60 %.	58,6%
Anhebung der durchschnittlichen Beschäftigungsquote von Männern und Frauen zwischen 55 und 64 Jahren in der EU auf 50 %.	46,0%
Senkung der durchschnittlichen Schulabbrecherquote in der EU auf höchstens 10 %	14,4%
Erhöhung des Anteils junger Menschen, die den Sekundarbereich II abschließen, auf mindestens 85 % (76,6 % im Jahr 2010)	78,6%
Der Anteil der Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter (25-64 Jahre), die am lebenslangen Lernen teilnehmen, sollte im EU-Durchschnitt mindestens 12,5 % betragen.	9,3%
Der Gesamtanteil der Absolventen mathematischer, naturwissenschaftlicher und technischer Studiengänge in der EU sollte bis 2010 auf mindestens 15 % steigen, wobei gleichzeitig geschlechtsspezifische Ungleichgewichte abgebaut werden sollten.	+33,8%*

\* Die Angaben beziehen sich auf den Zeitraum 2000-2008.

Obwohl die Erhöhung der Mobilität zu den Schwerpunkten des Kopenhagen-Prozesses gehörte, ist diese bei Lernenden und Ausbildern/Lehrkräften in der beruflichen Bildung nach wie vor niedrig. Die EU-Programme haben mehr Möglichkeiten für Mobilität geschaffen, doch bieten sich Auszubildenden in der Berufsbildung nicht die gleichen Chancen wie Studierenden in der Hochschulbildung.

Die Lehrkräfte und Ausbilder in der beruflichen Bildung erfüllen eine schwere Aufgabe. Sie müssen sich mit neuen Lehrmethoden vertraut machen, mit den technologischen Entwicklungen Schritt halten, neue Arbeitsmarkterfordernisse berücksichtigen und sich auf heterogenere Schüler- und Auszubildendengruppen einstellen.

Die vorliegenden Daten zu Investitionen in die Berufsbildung belegen, dass es – entgegen den Zielvorgaben der Lissabon-Strategie – vor der Wirtschaftskrise weder auf Seiten der Regierungen, noch auf Seiten der Unternehmen, noch bei Einzelpersonen einen substantziellen Anstieg der jährlichen Pro-Kopf-Investitionen in die Humanressourcen gab. Die Erhöhung der öffentlichen Ausgaben für die Berufsbildung zur Bekämpfung des durch die Krise bedingten Anstiegs der Arbeitslosigkeit stellte eine Notmaßnahme dar, und nicht etwa eine geplante, nachhaltige Anhebung der Investitionen in die Humanressourcen. Obwohl noch keine Daten vorliegen, deuten Einzelfallberichte darauf hin, dass die Unternehmen ihre Ausgaben für berufliche Bildung im Gefolge der Wirtschaftskrise bereits reduzieren.

## Wie erfolgreich war der Kopenhagen-Prozess?

Insgesamt bewerten die Länder und die Sozialpartner den Prozess positiv. Die Vereinbarung und Verfolgung gemeinsamer nationaler Prioritäten sowie die Entwicklung aufeinander abgestimmter, gemeinsamer europäischer Instrumente und Grundsätze innerhalb eines Zeitraums von acht Jahren ist ein bedeutendes Ergebnis der freiwilligen Zusammenarbeit.

Die Wirkung des Kopenhagen-Prozesses beurteilen die Länder jedoch unterschiedlich. Einige halten seinen Einfluss für gering, da er nichts an der Ausrichtung der nationalen Politiken geändert hat. Die meisten Länder sind allerdings der Überzeugung, dass der Prozess eine erhebliche Wirkung hatte und zu wesentlichen Veränderungen der nationalen Politiken im Bereich der Berufsbildung und des lebenslangen Lernens geführt hat.

Obwohl die EU nicht alle von ihr festgelegten Zielmarken erreicht hat, gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Ergebnissen der einzelnen Länder. Manche Länder haben die Zielvorgaben bereits vor vielen Jahren, sogar schon vor der Lissabon-Strategie, übertroffen. Die Umsetzung der europäischen Instrumente und Grundsätze sowie anderer Reformen ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich weit fortgeschritten, und ihr volles Wirkungspotenzial muss sich erst noch entfalten. Die Länder sind der

Auffassung, dass es noch Zeit braucht, bis die Veränderungen zum Tragen kommen können.

Es gibt aber auch ermutigende Zeichen. Trotz der Wirtschaftskrise sind 2009 (das letzte Jahr, für das Daten vorliegen) Verbesserungen in Bezug auf alle Zielvorgaben gegenüber dem Jahr 2000 festzustellen. Frauen sind nun im Durchschnitt besser qualifiziert als Männer. Die Investitionen in die Berufsbildung nahmen während des Zeitraums 2003-2008 zwar nicht zu, doch dürfte dies auf den Rückgang der Jugend- und der Langzeitarbeitslosigkeit zurückzuführen sein. Als Reaktion auf die Krise flossen erhebliche öffentliche Investitionen in die Berufsbildung, womit anerkannt wurde, dass sie in wesentlicher Weise dazu beiträgt, dass Menschen in Beschäftigung bleiben oder einen neuen Arbeitsplatz finden.

Die Herausforderungen, vor denen Europa steht, legen nahe, dass die Ausrichtung der im Rahmen des Kopenhagen-Prozesses durchgeführten Reformen auch für das kommende Jahrzehnt sinnvoll ist. So gibt es vier Triebkräfte des Wandels, von denen erwartet wird, dass sie in den nächsten zehn Jahren für die europäischen Volkswirtschaften und Gesellschaften sowie für die Anforderungen an die Berufsbildungssysteme bestimmend sein werden – die Folgen der Wirtschaftskrise; die Entwicklung einer emissionsarmen Wirtschaft; der Arbeitsmarkttrend zu kompetenzintensiven Arbeitsplätzen; und die künftige Qualifikationsnachfrage bzw. das künftige Qualifikationsangebot in Europa.

Die Wirtschaftskrise wird ein erneutes Beschäftigungswachstum bis 2020 nicht verhindern, doch besteht die Gefahr einer hohen strukturellen Arbeitslosigkeit insbesondere bei jungen Menschen und Langzeitarbeitslosen mit niedrigem Bildungsniveau. Die Entwicklung einer emissionsarmen Wirtschaft erfordert eine solide Basis von Schlüsselkompetenzen und die Anpassung der bereits am Arbeitsplatz eingesetzten Kompetenzen. Obwohl das Qualifikationsniveau der Erwerbsbevölkerung künftig wohl in etwa der Nachfrage entsprechen dürfte, wird es dennoch Qualifikationsungleichgewichte geben.

Dementsprechend müssen die europäischen Erwerbspersonen heute ihre Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen aktualisieren, verbessern und erweitern, um an Arbeitsplätzen, die voraussichtlich künftig auf allen Ebenen immer anspruchsvoller werden, gute Leistungen zu erbringen. Damit Europa die für 2020 angestrebte Beschäftigungsquote von 75 % erreichen kann, muss es die strukturelle Arbeitslosigkeit bekämpfen und mehr Menschen, insbesondere Frauen und Personen mit niedrigem Qualifikationsniveau, Arbeit bieten.

Die Erwachsenenbildung gewinnt somit immer mehr an Bedeutung. Ermutigend ist daher, dass die Berufsbildungsreformen, die in den vergangenen acht Jahren im Rahmen des Kopenhagen-Prozesses durchgeführt wurden, genau in diese Richtung weisen. Neben der Stärkung der Erstausbildung haben sich die Länder auch bemüht, die Weiterbildung in das restliche System zu integrieren: So haben sie Möglichkeiten geschaffen, in verschiedenen Phasen des Arbeitslebens wieder in das allgemeine und berufliche Bildungssystem einzusteigen und auf unterschiedlichen

Wegen, auch durch die Validierung informellen und nicht-formalen Lernens, anerkannte Qualifikationen zu erwerben.

Trotz möglicher finanzieller Zwänge scheinen die Länder an langfristigen Reformen festzuhalten. Auf europäischer Ebene steht der neue Rahmen für die Berufsbildungspolitik bereits fest. Er gibt eine ehrgeizige Agenda vor, und die Länder und Sozialpartner sind sich über die künftigen Schwerpunkte der europäischen Zusammenarbeit in der Berufsbildung einig.

Die nächste Phase wird schwierig sein. Es gibt keine Gewissheit, dass sich das Potenzial der bislang erzielten Fortschritte entfalten wird. Das kommende Jahrzehnt wird Gelegenheit bieten, die Ergebnisse des Kopenhagen-Prozesses in die Tat umzusetzen, sodass sie eine echte Wirkung zeigen können. Angesichts der Folgen, die sich ergäben, wenn Europa vom wirtschaftlichen und sozialen Wandel überholt würde, wird die zwingende Notwendigkeit einer Fortsetzung der Berufsbildungsreformen deutlich.



Lesen Sie den vollständigen Bericht:  
Cedefop (2010). *A bridge to the future. European policy for vocational education and training 2002-10.*  
[http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/3058\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/3058_en.pdf)

