



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, 15.9.2010
SEK(2010) 1050

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zu dem

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

„Jugend in Bewegung“ – die Mobilität junger Menschen zu Lernzwecken fördern

{KOM(2010) 478 endgültig}
{SEK(2010) 1049}

ZUSAMMENFASSUNG

Die vorliegende Folgenabschätzung begleitet den Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Förderung der Mobilität junger Menschen zu Lernzwecken, die Bestandteil einer Reihe von Aktionen ist, die im Rahmen der Initiative „Jugend in Bewegung“ erfolgen werden.

1. HINTERGRUND

Bei „Jugend in Bewegung“ handelt es sich um eine Leitinitiative der EU zur Unterstützung der Strategie „Europa 2020“. Ziel ist die „Steigerung der Leistung und internationalen Attraktivität der höheren Bildungseinrichtungen Europas und die Verbesserung der Qualität der allgemeinen und beruflichen Bildung in der EU insgesamt durch Exzellenz und Verteilungsgerechtigkeit sowie die Förderung der Mobilität von Studenten und Auszubildenden und die Verbesserung der Beschäftigungschancen von Jugendlichen“¹.

Die Förderung der Mobilität zu Lernzwecken ist eines der Hauptziele von „Jugend in Bewegung“. Die Mobilität der Lernenden soll wesentlich erhöht (und die Qualität der Mobilität wesentlich verbessert) werden. Weiterhin sollen die Möglichkeiten für die Mobilität zu Lernzwecken für alle jungen Menschen weiter ausgebaut werden, insbesondere für Gruppen wie Auszubildende und benachteiligte junge Menschen.

Es steht jedoch außer Zweifel, dass EU-Programme die hohen Erwartungen, die an die Initiative geknüpft werden, nicht allein erfüllen können. Daher ist in der Mitteilung zur Initiative „Jugend in Bewegung“ vorgesehen, dass die Unterstützung durch EU-Programme zur Förderung der Mobilität zu Lernzwecken durch die Mobilisierung der Anstrengungen der Mitgliedstaaten und anderer Akteure ergänzt wird. Ein weiteres wichtiges Element ist die Identifizierung und Beseitigung von Mobilitätshemmnissen.

Die Kommission legt einen Entwurf für eine Empfehlung des Rates vor, die eine Synthese guter nationaler Politikansätze zur Förderung der Mobilität zu Lernzwecken ermöglichen und als Politikleitfaden für die Mitgliedstaaten dienen soll, wenn sie ihren Beitrag zu den allgemeinen Zielen von „Jugend in Bewegung“ leisten. Der Schwerpunkt dieser Folgenabschätzung liegt direkt auf diesem Bestandteil von „Jugend in Bewegung“ und insbesondere auf der Beseitigung der Mobilitätshemmnisse.

2. PROBLEMSTELLUNG

Als Teil des freien Personenverkehrs ist die Mobilität zu Lernzwecken – d. h. ein Auslandsaufenthalt mit dem Ziel, neue Fähigkeiten und Kompetenzen zu erwerben – eine der grundlegenden Möglichkeiten, mit denen Einzelpersonen und insbesondere junge Menschen ihre zukünftige Beschäftigungsfähigkeit und ihre persönliche Entwicklung voranbringen können.

Die Europäische Union kann langjährige und wertvolle Erfahrungen bei der Förderung und Unterstützung der Mobilität zu Lernzwecken vorweisen, die von direktem und spürbarem Nutzen für den europäischen Bürger ist. Initiativen wie das Programm „Erasmus“ haben mehr

¹ KOM(2010) 2020.

als 2 Millionen Menschen ein Studium im Ausland und dessen formale Anerkennung ermöglicht.

Für zu viele junge Europäer ist die Mobilität zu Lernzwecken jedoch immer noch keine realistische Möglichkeit. Nach wie vor sind es verhältnismäßig wenig junge Menschen, die von den Vorteilen einer Lernerfahrung im Ausland profitieren können, wobei junge Menschen aus benachteiligten Umfeldern besonders unterrepräsentiert sind. Sprachliche, kulturelle, finanzielle, juristische und verwaltungstechnische Hemmnisse wie die Anerkennung, Anrechnung und Beurteilung der Qualität einer Lernerfahrung im Ausland bestehen weiterhin, **insbesondere außerhalb der strukturierten Mobilitätsprogramme der EU**. Darüber hinaus ist unter jungen Menschen das Bewusstsein für Mobilitätsmöglichkeiten nicht stark ausgeprägt. Der derzeitige rechtliche Rahmen ist zudem sektoral ausgerichtet (d. h. Hochschulbildung, berufliche Aus- und Weiterbildung, Freiwilligentätigkeit, Lehrkräfte und Ausbilder, junge Forscher), wodurch ganzheitliche Ansätze behindert werden können. Zwar können zusätzliche Ressourcen auf nationaler und europäischer Ebene (über bestehende Programme) die Mobilität verstärken, doch mehr Mittel allein werden nicht ausreichend sein, um die Vision von Mobilität als realistische Chance für alle jungen Bürgerinnen und Bürger umzusetzen. Die Mitgliedstaaten müssen aktiver werden, um die Hemmnisse zu beseitigen, die auf nationaler und regionaler Ebene bestehen.

Die Empfehlung des Rates² über die Mobilität von Studierenden, in der Ausbildung stehenden Personen, jungen Freiwilligen, Lehrkräften und Ausbildern in der Gemeinschaft aus dem Jahre 2001 gilt weiterhin, wird aber nicht mehr angewandt und ist nun etwas veraltet. Die Evaluierung der Wirksamkeit der Empfehlung des Rates von 2001³ hat gezeigt, dass sie in gewissem Maße wirksam war, doch die Informationen zum Fortschritt bei der Umsetzung der einzelnen Elemente der Empfehlung sind weder umfassend noch einfach zugänglich. Es ist dringend erforderlich, **diese Empfehlung auf den neuesten Stand zu bringen, neu auszurichten und wieder mit Leben zu füllen**.

3. SUBSIDIARITÄTSANALYSE

Das Politikfeld allgemeine und berufliche Bildung sowie Jugend gehört zu den Bereichen, in dem die EU über eine **unterstützende Zuständigkeit** verfügt, wie im Vertrag über die Funktionsweise der Europäischen Union (Lissabon-Vertrag) definiert. Der Vertrag (Artikel 165) bestimmt: *„Die Union trägt zur Entwicklung einer qualitativ hoch stehenden Bildung dadurch bei, dass sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten (...) erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt.“* Insbesondere hat die Tätigkeit der Europäischen Union folgende Ziele: *„Förderung der Mobilität von Lernenden und Lehrenden, auch durch die Förderung der akademischen Anerkennung der Diplome und Studienzeiten“* sowie *„Förderung des Ausbaus des Jugendaustauschs und des Austauschs sozialpädagogischer Betreuer“*.

Die EU wählt eine zweigleisige Herangehensweise, um diese Mission voranzubringen: eine Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten auf politischer Ebene sowie die Umsetzung des Programms für lebenslanges Lernen (d. h. Erasmus, Comenius, Leonardo da Vinci und

² 2001/613/EG.

³ KOM(2004) 21.

Grundtvig) und des Programms „Jugend in Bewegung“, um die Mobilitätsmaßnahmen finanziell zu unterstützen.

4. ZIELE DER EU-INITIATIVE

Das zu erreichende, zentrale politische Ziel besteht darin, die Mobilität zu Lernzwecken zu einer Chance für alle zu machen, und zwar durch:

- die Beseitigung von Hemmnissen, die der Mobilität zu Lernzwecken auf nationaler und regionaler Ebene entgegenstehen und
- die Förderung der Mobilität zu Lernzwecken.

Folgende spezifischen Ziele werden dabei verfolgt:

- die Verfügbarkeit und den Zugang zu Informationen über die Möglichkeiten und Vorteile eines Auslandsstudiums verbessern
- Sprachkenntnisse gemäß den Zielen der Mehrsprachigkeitsstrategie⁴ und dem Ziel für jeden Bürger „Muttersprache plus zwei weitere Sprachen“ verbessern
- rechtliche und verwaltungstechnische Hemmnisse bei der Entwicklung von grenzübergreifenden gemeinsamen Studienprogrammen und anderen Formen der Mobilität zu Lernzwecken beseitigen
- rechtliche und verwaltungstechnische Hemmnisse im Hinblick auf Krankenversicherung und Sozialversicherungsschutz für junge Forscher, Praktikanten und Freiwillige beseitigen
- einen kohärenten Rechtsrahmen zur Mobilität von Minderjährigen fördern
- Beschränkungen bei der Übertragbarkeit der finanziellen Unterstützung von Studierenden verringern oder beseitigen
- die Anerkennung und Anrechnung formaler, nichtformaler und informeller Lernerfahrungen im Ausland verbessern
- die Möglichkeiten für junge Menschen aus unterrepräsentierten Gruppen (ungünstige sozioökonomische Verhältnisse, ethnische Minderheit, Menschen mit Behinderungen) für eine Teilnahme an einer Mobilitätserfahrung ausbauen
- die qualitative Verbesserung der Mobilität stärker in den Vordergrund stellen
- eine bereichsübergreifende Arbeitsweise fördern, um gemeinsame Lösungen für verschiedene Zielgruppen zu ermöglichen
- einen besseren Vergleich der Fortschritte der einzelnen Mitgliedstaaten ermöglichen und das Peer-Lernen ausbauen

Hierbei ist zu betonen, dass es zwar angezeigt ist, die Bereiche zu bestimmen, in denen Maßnahmen der Mitgliedstaaten insbesondere erforderlich sind, Empfehlungen auf EU-Ebene im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung sollten jedoch keinen übermäßigen Vorschriftencharakter haben. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip obliegt den Mitgliedstaaten, festzulegen, wie sie die Empfehlungen entsprechend ihren spezifischen Gegebenheiten umsetzen.

5. POLITISCHE OPTIONEN

Nach einer anfänglichen Bewertung möglicher Optionen haben sich drei zentrale Optionen herauskristallisiert, die am realistischsten und umsetzbarsten erscheinen und die dem engen

⁴ 2008/C 320/01.

Spielraum für EU-Maßnahmen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung entsprechen.

5.1. Option 1: Kein Tätigwerden der EU/Beibehaltung des Status Quo (Basisvariante)

Beibehaltung der Empfehlung des Rates über die Mobilität von Studierenden, in der Ausbildung stehenden Personen, jungen Freiwilligen, Lehrkräften und Ausbildern in der Gemeinschaft aus dem Jahre 2001, die außer Gebrauch geraten ist.

5.2. Option 2: Empfehlung des Rates: „Jugend in Bewegung“ – die Mobilität junger Menschen zu Lernzwecken fördern

Eine neue Empfehlung des Rates, mit der die Empfehlung aus dem Jahr 2001 aktualisiert und neu ausgerichtet wird und die einen bereichsübergreifenden Ansatz zur Beseitigung von Mobilitätshemmnissen, die für verschiedene Zielgruppen bestehen, und eine gezieltere Überwachung fördert.

5.3. Option 3: Neue offene Methode der Koordinierung (OMK) für die Mobilität junger Menschen zu Lernzwecken

Eine neue, eigenständige „offene Methode der Koordinierung“ zur Überwachung von und zur Berichterstattung über Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die der Erhöhung der Mobilität zu Lernzwecken und der Verbreitung bewährter Verfahren dienen.

6. ABSCHÄTZUNG DER FOLGEN DER OPTIONEN

6.1. Wahrscheinliche ökonomische, soziale und ökologische Auswirkungen der in die engere Wahl gezogenen Optionen

Während die Option „Status Quo“ geringe und damit beschränkte wirtschaftliche, soziale und ökologische Auswirkungen hätte, da sie keine weiteren Maßnahmen auf EU-Ebene nach sich ziehen würde, hätten die Optionen 2 und 3 stärkere positive wirtschaftliche und soziale Auswirkungen, da mehr junge Menschen an einer Mobilität zu Lernzwecken teilnehmen, die nachweislich zu Vorteilen im Hinblick auf ihre Beschäftigung und kulturelle Integration durch die Entwicklung umfassenderer Fähigkeiten führt. Es wird erwartet, dass vermehrte Informationen, bessere Anerkennung und reibungslosere Verwaltungsverfahren sowie verbesserte Unterstützungsstrukturen zu einer Zunahme der Mobilität führen. Junge Menschen aus benachteiligten Umfeldern oder für die eine Mobilitätserfahrung kaum möglich war, sollten den Erwartungen entsprechend besonders von der Beseitigung bestimmter, sie benachteiligender Hemmnisse profitieren und anschließend unter Umständen besser sozial und wirtschaftlich (re-)integriert werden.

6.2. Abschätzung des Verwaltungsaufwands

Durch Option 1 entsteht kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand, da keine weiteren Maßnahmen seitens der EU oder der nationalen Behörden erfolgen. Option 2 bringt einige zusätzliche Kosten für die umsetzenden Agenturen, Einrichtungen und Regierungsstellen mit sich, die auf die Empfehlung reagieren und z. B. neue Strategien entwerfen oder Rechtsvorschriften überprüfen, um die Mobilität zu Lernzwecken für junge Menschen zu vereinfachen. Zusätzliche Kosten entstehen bei der Einrichtung eines Mobilitätsanzeigers, wobei der Gesamteffekt neutral ist, da sie durch eine Umorientierung der bestehenden

Anforderungen an die Überwachung und die Berichterstattung ausgeglichen werden. Option 3 zieht den stärksten Anstieg beim Verwaltungsaufwand nach sich: Während die Umsetzungskosten weitgehend denen der Option 2 entsprechen, würde es jedoch auf EU-Ebene und nationaler Ebene zu zusätzlichen Kosten kommen, die mit der Einrichtung eines neuen OMK-Rahmens für die Überwachung und Berichterstattung einhergehen.

6.3. Auswirkungen außerhalb der EU

Es ist zu erwarten, dass Option 1 begrenzte Auswirkungen auf die Mobilität außerhalb der EU haben wird, da die Empfehlung aus dem Jahr 2001 diesen Aspekt nicht speziell berücksichtigt. Option 2 wird positive Auswirkungen auf die Mobilität außerhalb der EU haben, da eine neue Empfehlung des Rates diesen Aspekt explizit einbeziehen wird. Im Vergleich zu der Ausgangssituation stellt dies eine wichtige Aktualisierung und Verbesserung dar. Option 3 wird geringere Auswirkungen im Hinblick auf die Mobilität außerhalb der EU haben, da das Fehlen eines Rechtsinstruments den Mitgliedstaaten einen geringeren Anreiz bietet, Maßnahmen zu ergreifen.

7. VERGLEICH DER OPTIONEN IM HINBLICK AUF IHRE WAHRSCHEINLICHEN AUSWIRKUNGEN

Mit dem Status Quo sind im Laufe der Zeit einige Verbesserungen möglich, doch diese sind wahrscheinlich nicht ausreichend, um die Bestrebung zu realisieren, aus der Mobilität zu Lernzwecken eine Chance für alle zu machen. In der Empfehlung aus dem Jahr 2001 werden die wichtigen Entwicklungen nicht berücksichtigt, die in den vergangenen Jahren im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung erfolgt sind und die die Mobilität zu Lernzwecken beeinflussen. Darüber hinaus erschwert der sektorale Ansatz die Bewältigung von Problemen, die mehr als einer Zielgruppe gemein sind. Weiterhin werden anhaltende Mobilitätshemmnisse, die nicht angemessen berücksichtigt und beseitigt werden, wahrscheinlich weiterhin Anlass zur Sorge bieten. Auch bei einer vollständigen Umsetzung würden die Empfehlung von 2001 und ihre Folgemaßnahmen als Teil einer OMK im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung nicht ausreichen, um alle derzeitigen Mobilitätshemmnisse zu beseitigen. Weitere Maßnahmen sind daher erforderlich, um die im Abschnitt 4 genannten Ziele zu erreichen.

Die Optionen 2 und 3 bieten ein vielfach höheres Potenzial für Veränderungen der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten entsprechend den oben genannten Zielen. Eine neue Empfehlung des Rates, wie Option 2 vorschlägt, hat den Vorteil, einen umfassenden und klaren Rahmen für Änderungen in bestimmten Bereichen festlegen zu können, in denen Defizite festgestellt wurden, und deren Fortschritt zu bewerten. Diese Option verfügt über das Potenzial, die Bemühungen in diesem Bereich mit Hilfe eines neuen Rechtsinstruments, das sich auf horizontale, verschiedenen Sektoren gemeinsame Hemmnisse konzentriert, wieder zu lancieren, mit neuem Leben zu füllen und zu aktualisieren; sie könnte für neue Impulse und eine erhöhte Sensibilisierung für Mobilitätsfragen sowie für einen klaren Vergleich der Fortschritte in den Ländern sorgen. Es wird daher erwartet, dass sie als Anreiz für Fortschritte in diesem Bereich agiert. Option 3 ist aufgrund ihrer Natur als „soft law“ beschränkt, was die potenziellen Auswirkungen im Vergleich zu einem Rechtsinstrument verringern könnte. Dies beträfe insbesondere die Beseitigung rechtlicher und verwaltungstechnischer Hemmnisse auf Ebene der Mitgliedstaaten. Im Vergleich zu Option 2 könnte das Fehlen einer als Motor wirkenden Empfehlung die gemeinsamen Anstrengungen abschwächen. Der zusätzliche Verwaltungsaufwand auf nationaler Ebene und EU-Ebene, der sich aus der Einrichtung und Durchführung einer neuen OMK ergeben würde, wäre darüber hinaus beträchtlich und würde höchstwahrscheinlich einen entschiedenen Widerstand bei den Mitgliedstaaten hervorrufen.

7.1. Die bevorzugte Option

Auf der Grundlage der obigen Einschätzung wird Option 2 (eine Empfehlung des Rates) bevorzugt, die das beste Verhältnis zwischen Kosten/Verwaltungsaufwand und erwarteter Wirkung bietet.

8. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Überwachung, Bewertung und Berichterstattung würden innerhalb des bestehenden strategischen Rahmens für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung (offene Methode der Koordinierung) erfolgen, der zu diesem Zweck neu ausgerichtet wird. Auf der Grundlage nationaler Berichte würde die Kommission alle zwei Jahre eine Einschätzung des Fortschritts in den Mitgliedstaaten sowie Beobachtungen auf Landesebene bezüglich der Stärken und Schwächen bei der Beseitigung der Mobilitätshemmnisse vorlegen, und zwar in Form eines „Mobilitätsanzeiger“, der einen Vergleich der Länder erlauben wird.

Zentrale Indikatoren zur Messung des Fortschritts bei dem Erreichen der Ziele werden auf folgenden Aspekten basieren:

- Verringerung schwerwiegender Probleme, auf die Studenten, Freiwillige und Forscher aufgrund bestehender Mobilitätshemmnisse gestoßen sind (Messung durch Umfragen).
- Spezifische auszuarbeitende Indikatoren, die auf den Fortschritten in den einzelnen Bereichen der verschiedenen Hemmnisse basieren und die über den vorgeschlagenen „Mobilitätsanzeiger“ überwacht werden.
- Zuwachs bei der Anzahl junger Menschen (15-35 Jahre), die an einer Mobilität zu Lernzwecken teilnehmen.
- Es wird ein Vorschlag zu Mobilitätsbenchmark(s) auf EU-Ebene zur Mobilität zu Lernzwecken vorgelegt (vorgesehen im Kontext des strategischen Rahmens auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung („ET 2020“)).
- Hochschulbildung: Im Jahr 2020 sollten mindestens 20 % der Absolventen im Europäischen Hochschulraum eine Studien- oder Arbeitserfahrung im Ausland aufweisen können (Mobilitätsbenchmark Bologna-Prozess).

Es wird vorgeschlagen, eine unabhängige externe Bewertung durchzuführen, um den Fortschritt bei der Beseitigung von Mobilitätshemmnissen nach vier Jahre nach Beginn der Umsetzung der Empfehlung (d. h. Ende 2014) zu bewerten.