

VERBESSERUNG UND MODERNISIERUNG DER BILDUNG

Hochwertige Bildung für alle

1. Bildung ist für unsere Gesellschaft und für die wirtschaftliche Entwicklung von strategischer Bedeutung

Europas Wohlstand und Lebensweise beruhen auf seinem größten Kapital: seinen Menschen. In einer im Wandel begriffenen Gesellschaft und einem Umfeld des globalen Wettbewerbs ist hochwertige Bildung entscheidend, damit in der EU weiter sozialer Zusammenhalt, Wettbewerbsfähigkeit und nachhaltiges Wachstum vorherrschen können. Investitionen in junge Menschen sind unerlässlich, um die Zielsetzungen in puncto Beschäftigung und Wachstum, Investitionen und Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen und zugleich vor allem soziale Gerechtigkeit sicherzustellen. Hochwertige Bildung für alle – dies ist eine der besten Investitionen, die eine Gesellschaft tätigen kann.

Durch eine hohe Bildungsqualität für alle wird das Fundament für sozialen Zusammenhalt und eine offene Gesellschaft gelegt. Hochwertige Bildung ist weit mehr als nur eine wirtschaftliche Investition. Sie ist während des gesamten Lebens für die persönliche, soziale und berufliche Entwicklung und für die Beschäftigungsfähigkeit von entscheidender Bedeutung. Zudem ist Bildung eines der wirksamsten Instrumente zur Bekämpfung sozioökonomischer Ungleichheiten und zur Förderung der sozialen Inklusion. Um diese Ziele zu erreichen, müssen die Bildungssysteme allgemein zugänglich sein, Chancengleichheit für alle gewährleisten – und zwar ohne Rücksicht auf die persönliche Situation – und hochwertige Ergebnisse hervorbringen.

Die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa erzielen gute Ergebnisse ... Für die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung sind primär die Mitgliedstaaten verantwortlich, und alle Mitgliedstaaten haben ihre Systeme in den vergangenen Jahren umfassend reformiert und im Rahmen von Peer Reviews überprüfen lassen. Europa hat also bei der Verbesserung der Bildung insgesamt gute Fortschritte erzielt. Dies lässt sich beispielsweise am Anteil junger Menschen ablesen, die einen Hochschulabschluss erwerben: Hier ist die Europa-2020-Zielvorgabe von 40 % in Reichweite. Ein weiterer großer Erfolg besteht darin, dass die Quote der frühen Schulabgänger im Zeitraum 2005-2015 um 30 % auf

einen EU-Durchschnittswert von mittlerweile 11 % gesenkt werden konnte.

... doch es gibt keinen Grund, die Hände in den Schoß zu legen. In den Ergebnissen der jüngsten PISA-Studie der OECD¹ bestätigt sich, dass ein hoher Anteil der 15-jährigen Schülerinnen und Schüler über unzureichende Fähigkeiten in den Bereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften verfügt; besonders beunruhigend ist zudem, dass die Ergebnisse schlechter ausgefallen sind als noch im Jahr 2012. Länderübergreifende Vergleiche zeigen, dass einige Mitgliedstaaten den Anteil der Schülerinnen und Schüler mit sehr geringen Grundfertigkeiten (der teils über 30 % beträgt) senken müssen. In puncto Beschäftigungsfähigkeit sind weitere Fortschritte notwendig, damit die EU-Benchmark für die Beschäftigungsquote junger Hochschulabsolventinnen und -absolventen erreicht wird: Bis 2020 soll die Quote von derzeit erst 77 % auf 82 % gesteigert werden. Ebenfalls problematisch ist, dass viele junge Menschen weiterhin die Schule vorzeitig und ohne formale Qualifikation verlassen; dies gilt insbesondere für die Gruppe der im Ausland geborenen Schülerinnen und Schüler, in der der Anteil der frühen Schulabgänger 19 % beträgt. Leistung und Ergebnisse der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung müssen hier also klar verbessert werden. Auch der jüngste Zustrom von Flüchtlingen erfordert rasche Reaktionen und eine wirksame Integrationsstrategie.

Alle Schülerinnen und Schüler sollten von einer hochwertigen Bildung profitieren können. Schülerinnen und Schüler aus gefährdeten sozioökonomischen Verhältnissen sind in der Gruppe derjenigen mit schlechten Leistungen überrepräsentiert – dies gibt Anlass zu großer Besorgnis. Eine weitere Herausforderung besteht darin, in der gesamten EU, also auch in abgelegenen Gebieten, gleiche Bildungsqualität zu gewährleisten. Es besteht somit die Gefahr, dass eine Kluft innerhalb des Bildungssystems entsteht. Die Bildung ist jedoch ein einmaliges Instrument, um sozioökonomische Ungleichheiten und Geschlechterstereotypen zu bekämpfen und sicherzustellen, dass niemand zurückgelassen wird. Dieses Potenzial wird von den europäischen Bildungssystemen allerdings derzeit noch nicht wirksam genug ausgeschöpft.

Es ist notwendig, die Bildungssysteme zu modernisieren und die Qualität der Bildung kontinuierlich zu verbessern. Globalisierung und technologischer Wandel eröffnen neue Möglichkeiten für die Bildung und für die Arbeitswelt. Doch nur ein Viertel der europäischen

Schülerinnen und Schüler wird von digital kompetenten Lehrkräften unterrichtet.² Der digitale Wandel verändert den Arbeitsmarkt und erfordert neue Kompetenzprofile. Doch digitale Technologien eröffnen auch neue Lernwege, sofern ein angemessener Zugang zu diesen Technologien sichergestellt ist. Um die Vorteile dieser Trends zu nutzen, müssen sich die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung jedoch besser auf diese sich wandelnden Rahmenbedingungen einstellen. Hochwertige Bildung ist unerlässlich, damit sich junge Menschen das nötige Wissen und die notwendigen Einstellungen, Kompetenzen und Denkweisen aneignen, um die neuen Chancen ergreifen zu können. Doch die Schulsysteme haben Probleme damit, in ausreichendem Maße Schlüsselkompetenzen zu vermitteln, z. B. digitale Kompetenz, unternehmerische Kompetenz, soziale Kompetenz und Bürgerkompetenz. Hier besteht also Handlungsbedarf. Die Qualität der Bildung zu verbessern ist ein Ziel, das für alle Mitgliedstaaten relevant ist. Auch die Länder mit guten Leistungen haben keinen Grund, sich auf ihren Lorbeeren auszuruhen. Denn die Aufgabe, hochwertige Bildung zu gewährleisten, ist nie abgeschlossen: kontinuierliche Aufmerksamkeit, Verbesserung und Anpassung sind unerlässlich.

Die Effizienz muss verbessert werden: Hochwertige, inklusive Bildungssysteme zu unterhalten, ist mit Kosten verbunden und erfordert angemessene Mittel. Doch Bildungsausgaben sind wachstumsfördernde öffentliche Investitionen mit dem Potenzial, die soziale Gerechtigkeit zu steigern und eine innovative, wettbewerbsfähige Wirtschaft mit guten Beschäftigungsperspektiven zu fördern. Im Jahr 2014 wurde erstmals seit drei Jahren ein realer Anstieg der Ausgaben (auf 4,9 % des BIP³) verzeichnet. Es gibt jedoch keine Garantie dafür, dass eine Erhöhung der öffentlichen Ausgaben automatisch zu besseren Ergebnissen führt. Ein Vergleich der Ergebnisse des PISA-Tests mit der Höhe der öffentlichen Ausgaben für die Vorschul- und Schulbildung zeigt vielmehr, dass es große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten gibt, was die effiziente Nutzung der Ressourcen angeht. Die Steigerung der Effizienz, d. h. die bestmögliche Nutzung begrenzter Ressourcen zur Gewährleistung von Qualität, Gerechtigkeit und Leistung, spielt somit eine entscheidende Rolle.

Es sollten verstärkt politischen Anstrengungen für wirksamere Investitionen in junge Menschen unternommen werden. In der

vorliegenden Mitteilung geht es vor allem darum, die grundlegende Aufgabe der Bildung zu hervorzuheben und darzulegen, wie die Maßnahmen der Mitgliedstaaten unterstützt werden können, und zwar sowohl in einzelnen Bildungssektoren (Abschnitt 2) als auch bereichsübergreifend (Abschnitt 3). Diese Mitteilung ist Teil eines umfangreicheren Maßnahmenpakets zur Unterstützung junger Menschen. Die erneuten Anstrengungen zur Verbesserung und Modernisierung der Bildung sind eng mit der im Juni 2016 lancierten „neuen europäischen Agenda für Kompetenzen“⁴ verknüpft und bauen teilweise darauf auf. Die Maßnahmen im Rahmen der beiden Initiativen ergänzen einander und verstärken sich gegenseitig.

2. Modernisierung der Schul- und Hochschulbildung: bessere Unterstützung der Mitgliedstaaten durch die EU

Die EU kann die Reformbemühungen der Mitgliedstaaten zur Modernisierung ihrer Schul- und Hochschulbildung unterstützen. Im Jahr 2017 wird die Kommission spezifische, auf zentrale Probleme der Schul- und Hochschulbildung ausgerichtete Initiativen vorstellen. Bei der Vorbereitung dieser Initiativen wird dem Subsidiaritätsprinzip in vollem Umfang Rechnung getragen, und die maßgeblichen Interessenträger in den Mitgliedstaaten, etwa Verbände von Lernenden, Lehrkräften, Schulleitern und Eltern, die Sozialpartner sowie Organisationen der Zivilgesellschaft, werden eng in die Arbeiten eingebunden.

2.1. Schulbildung und frühkindliche Bildung

Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung

Die Qualität der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung ist entscheidend, um das Fundament für die persönliche Entwicklung und das weitere Lernen zu legen. Die ersten Lebensjahre haben eine zentrale Bedeutung für die Entwicklung kognitiver und nichtkognitiver Fähigkeiten. Defizite aus einem frühen Entwicklungsstadium lassen sich später im Leben nur schwer ausgleichen. Eine hochwertige Bildung im frühen Kindesalter ist dagegen ein solides Fundament, das den Erwerb von Kompetenzen und Fähigkeiten während des gesamten Lebens erleichtert.

Hochwertige frühkindliche Bildung ist ein wirksames, effizientes Instrument zur Förderung sozialer Gerechtigkeit. Sie verringert die Wahrscheinlichkeit eines frühen Schulabgangs und eines geringen

Bildungserfolgs, spielt eine bedeutende Rolle bei der Überwindung von Benachteiligungen in der Bildung und verbessert so die Aufstiegsmöglichkeiten von Kindern aus gefährdeten sozioökonomischen Verhältnissen. Hochwertige frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung kostet verhältnismäßig wenig und ist sehr viel wirksamer als Abhilfemaßnahmen in späteren Lebensphasen. Deshalb muss bei jedem Versuch, die Bildung zu verbessern und die Effizienz der Bildungssysteme zu steigern, zunächst der Blick auf das Angebot im frühen Kindesalter gerichtet werden.

Qualität und Zugänglichkeit sind wichtig. Die Mitgliedstaaten haben die im Kooperationsrahmen „Allgemeine und berufliche Bildung 2020“ festgelegte Benchmark von 95 % für die Bereitstellung frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung fast erreicht: Im Jahr 2014 betrug die Teilnahmequote im EU-Durchschnitt 94,3 %.⁵ Kinder aus benachteiligten Verhältnissen und Minderheiten sind allerdings weiterhin unterrepräsentiert.⁶ Die frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung kann jedoch nur dann ihre positive Wirkung für Chancengleichheit und soziale Mobilität entfalten, wenn sie allen zugänglich, erschwinglich und von hoher Qualität ist. Um diese Ziele zu erreichen, sind weitere Verbesserungen erforderlich. Insbesondere muss in qualifizierte, gut ausgebildete Lehrkräfte, Erzieherinnen und Erzieher investiert werden, und es müssen Lernprogramme ausgearbeitet werden, die die Kinder stimulieren und ihren Lernprozess fördern.

Schulbildung

Europa muss die Schulbildung weiterentwickeln und innovationsfähig machen. Viele Schulbildungssysteme haben Schwierigkeiten, mit den tief greifenden, komplexen Veränderungen unserer Gesellschaften und Volkswirtschaften Schritt zu halten. Die Schulen müssen sich an das im Wandel begriffene Umfeld, in dem sie agieren, anpassen – einschließlich des digitalen Zeitalters und der zunehmenden Diversität der Schülerschaft. All dies erfordert nicht nur eine Überarbeitung der Lehrpläne, sondern auch vielfältigere Ansätze für Lehre und Lernen, um die Bedürfnisse aller Lernenden zu erfüllen. Selbst Kinder, die Schulen in demselben Bildungssystem besuchen, haben nicht unbedingt alle die gleichen Chancen. Auch innerhalb der Systeme bestehen erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Qualität der Bildung. Durch diese Herausforderungen steigt der Druck auf die

Governance-Strukturen der Schulbildungssysteme, hochwertige Bildung und Inklusion durch nachhaltige Innovation zu fördern. Europa muss sicherstellen, dass sich die digitale Kluft nicht vergrößert und dass alle Schülerinnen und Schüler gleichermaßen Zugang zu digitalen Ressourcen und Infrastrukturen erhalten.

Durch enge Verbindungen zu ihrem Umfeld können sich Schulen besser an die spezifischen lokalen Gegebenheiten anpassen. So können die Schulen ihre Zusammenarbeit mit der lokalen Gemeinschaft verstärken und den jungen Menschen relevantere Lernerfahrungen ermöglichen, die über das schulische Umfeld und formale Lernstrukturen hinausgehen. Ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Rechenschaftspflicht und Schulautonomie trägt dazu bei, die Bildungssysteme zu verbessern und hochwertige Ergebnisse hervorzubringen.

Hochwertiger Unterricht und kompetente Schulleitungen sind von zentraler Bedeutung. Eines der Schlüsselemente für die Verbesserung der Qualität, der sozialen Ergebnisse und der Effizienz der Schulen ist die stärkere Unterstützung von Lehrkräften und Schulleitungen. Die Lehrkräfte spielen eine zentrale Rolle für die Vermittlung von Wissen und gemeinsamen Werten und für die Unterstützung von Schülerinnen und Schülern aus benachteiligten sozioökonomischen Verhältnissen. Um die Lehrkräfte in die Lage zu versetzen, diese anspruchsvollen Aufgaben zu bewältigen, müssen strategische Investitionen getätigt werden, sodass die Schulleitungen wirksam agieren können, und es muss ein Lehrberuf entstehen, der sich auf eine exzellente Grundausbildung, Teamarbeit und Weiterbildung während der gesamten beruflichen Laufbahn stützt. Digitale Kompetenzen und Fertigkeiten müssen sowohl in der Ausbildung als auch in der berufsbegleitenden Weiterbildung von Lehrkräften vermittelt werden, und die Schulleitungen müssen dies aktiv unterstützen.

2.2. Hochschulbildung

Europa muss die Modernisierung der Hochschulbildung weiter vorantreiben. Eine der größten Erfolgsgeschichten Europas der letzten Jahre war zweifellos die Ausweitung des Zugangs zur Hochschulbildung. Für die europäischen Universitäten und Hochschuleinrichtungen ist es jedoch weiterhin eine erhebliche Herausforderung, die in Wirtschaft und Gesellschaft bestehende große Nachfrage nach hochwertigen Kompetenzen und Fähigkeiten zu bedienen. Obwohl es viele Beispiele für Spitzenleistungen und für

das Engagement von Personal, Studierenden und Interessenträgern gibt, ergab eine kürzlich von der Kommission durchgeführte öffentliche Konsultation⁷, dass Diskrepanzen bestehen zwischen dem, was die Hochschulen derzeit vermitteln, und den Kompetenzen und Qualifikationen, die die Hochschulabsolventen für einen erfolgreichen Berufseinstieg benötigen.

Die Qualität der Lehre ist ein Schlüsselfaktor für die Steigerung der Qualität der Hochschulbildung. Es müssen verstärkt Anstrengungen unternommen werden, um in die pädagogische Ausbildung des akademischen Personals zu investieren. Traditionell wurde der Lehre gegenüber den Forschungsergebnissen ein geringerer Stellenwert beigemessen, weshalb in der Hochschulbildung nun insbesondere der Status und die Qualität der Lehre verbessert werden müssen. Dies erfordert Fortschritte bei der Entwicklung, Anerkennung und Würdigung hochwertigen Unterrichts. Hinzu kommt, dass aufgrund der zunehmenden Vielfalt der Studierendenschaft eine Professionalisierung der Lehre immer dringlicher wird. Die Lehrkräfte müssen gut vorbereitet und darin geschult sein, Studierende aus unterschiedlichen Verhältnissen und mit vielfältigen Erwartungen und Bedürfnissen zu unterrichten.

Die Kommission wird 2017 ein mehrere Initiativen umfassendes Paket zur Hochschulbildung vorlegen. Die Modernisierungsagenda für die Hochschulbildung unterstützt die Mitgliedstaaten, Bildungseinrichtungen, Personal und Studierende bei der EU-weiten Verbesserung der Bildungsqualität. Um ein solides Fundament für die künftigen Arbeiten zu schaffen, wird die Kommission 2017 eine aktualisierte⁸, erneuerte Agenda für die Hochschulbildung vorstellen, die sich auf die Ergebnisse der Anfang 2016 durchgeführten öffentlichen Konsultation zu den Prioritäten für die Zusammenarbeit auf EU-Ebene stützen wird.

3. Reformen zur Verbesserung der Bildungssysteme: stärkere Unterstützung der Mitgliedstaaten

Oberste politische Priorität für die Bildung: Um größere Fortschritte bei der Verbesserung der Qualität und der Leistung der Bildungssysteme zu erzielen, muss zunächst das Bewusstsein dafür geschärft werden, wie dringend hier Handlungsbedarf besteht. Da viele positive Auswirkungen einer guten Bildung in anderen Politikbereichen zutage treten (z. B. in der Sozial-, Bürgerschafts-,

Beschäftigungs-, Wirtschafts- und Sicherheitspolitik), müssen Bildungsreformen im Gesamtkontext gesehen werden. Eine Debatte auf höchster Ebene kann für die notwendige politische Dynamik sorgen, damit der Qualität der Bildungssysteme größere Beachtung geschenkt wird und Maßnahmen zu ihrer Verbesserung ergriffen werden.

Umsetzung von Bildungsreformen im Rahmen des Europäischen Semesters für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik: Bereits heute sollen die beschäftigungspolitischen Leitlinien⁹ Anstöße geben, um Bildungsreformen voranzutreiben, und im Europäischen Semester werden auch mit der Bildung zusammenhängende Fragen behandelt. Die Evidenzbasis zur Bildung im Rahmen des Europäischen Semesters könnte durch eine bessere Nutzung des Analyseberichts „Anzeiger für die allgemeine und berufliche Bildung“ gestärkt werden. Zudem könnte geprüft werden, wie sich die OECD-Daten zu Kompetenzen besser als Indikator bzw. Benchmark einsetzen lassen, um die Fortschritte bei der Verbesserung der Qualität der Bildungsergebnisse zu verfolgen.

Unterstützung der Reformbemühungen der Mitgliedstaaten: Die Mitgliedstaaten entscheiden selbst darüber, wie sie ihre Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung weiterentwickeln. Reformen zur Modernisierung und Verbesserung der Bildung müssen sich allerdings auf solide Erkenntnisse darüber stützen, welche Ansätze im Bildungswesen gut funktionieren. Die politischen Entscheidungen der Verantwortlichen können somit von der EU-Ebene untermauert werden – durch die Bereitstellung von Vergleichsdaten, die Stärkung der Evidenzbasis, die Durchführung von Analysen und Benchmarking, die Förderung wechselseitigen Lernens, die Verbreitung bewährter Verfahren und durch gezielte Unterstützung, aufbauend auf der bestehenden Zusammenarbeit mit verschiedenen internen und externen Datenanbietern, einschließlich der OECD.

Verbesserung der bereichsübergreifenden politischen Zusammenarbeit: Aufgrund der Verflechtungen zwischen der Bildungspolitik und anderen Politikfeldern könnte es sinnvoll sein, die bereichsübergreifende Zusammenarbeit zu verstärken. Dies könnte beispielsweise in Form gemeinsamer politischer Debatten erfolgen, bei denen Bildungsthemen zusammen mit Politikfragen aus den Bereichen Wirtschaft, Finanzen, Beschäftigung, Sozialschutz, Gesundheit und Inklusion (einschließlich der Integration von Drittstaatsangehörigen) erörtert werden. Bildung spielt zudem eine wichtige Rolle bei der Prävention von Radikalisierung, die zu

9

extremistisch motivierter Gewalt führt.¹⁰ Eine solche Zusammenarbeit würde auch bessere Erkenntnisse darüber liefern, welche Ansätze in der Bildung gut funktionieren.

Stärkere Fokussierung auf Effizienz: Die politischen Bemühungen zur Steigerung der Effizienz der Bildung würden ebenfalls davon profitieren, wenn der Sachverstand der Akteure aus dem Bildungsbereich mit Fachkompetenz aus anderen Politikfeldern – insbesondere Beschäftigung, soziale Inklusion, Beschäftigung, Wirtschaft und Finanzen – gebündelt würde. Das Ziel bestünde darin, bessere Ergebnisse zu erzielen. Ein innovatives Element wären beispielsweise Kooperationen mit dem Ausschuss für Wirtschaftspolitik, dem Beschäftigungsausschuss oder dem Ausschuss für Sozialschutz. Ausgehend von den positiven Erfahrungen, die im Bereich Gesundheitswesen und Langzeitpflege gesammelt wurden, könnte die Kommission gemeinsam mit dem Ausschuss für Wirtschaftspolitik (und anderen relevanten Gremien) eine Analyse der Bildungspolitik und der Bildungssysteme, ihrer Effizienz und ihrer Leistung erstellen. Diese Arbeiten könnten auch zu einer engeren Zusammenarbeit zwischen den Ratsformationen beitragen, beispielsweise dem Rat „Bildung, Jugend, Kultur und Sport“, dem Rat „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“ und dem Rat „Wirtschaft und Finanzen“.

4. Fazit

Um die Bildung zu modernisieren und ihre Qualität zu verbessern, sind Reformen erforderlich. Die Entscheidung über die Durchführung solcher Reformen treffen die Mitgliedstaaten. Zugleich haben alle Mitgliedstaaten ein gemeinsames Interesse daran, dass diese Reformen vorankommen und Ergebnisse hervorbringen: Dies würde ganz Europa zugutekommen, beispielsweise in Form von mehr sozialem Zusammenhalt, Gerechtigkeit, Wachstum, Beschäftigung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit.

Die EU kann die Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen unterstützen. Mit der vorliegenden Mitteilung wird der Verbesserung und Modernisierung der Bildung oberste Priorität auf der EU-Agenda eingeräumt. Es werden gezielte Maßnahmen auf EU-Ebene beschrieben, die den Mitgliedstaaten bei ihren Reformbemühungen von Nutzen sein können und die zum Aufbau einer gemeinsamen Agenda beitragen, damit hochwertige Bildung für alle Realität wird.