

**Unterrichtung**  
**durch die Bundesregierung**

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Bessere Kompetenzen für das 21. Jahrhundert: Eine Agenda für die europäische Zusammenarbeit im Schulwesen

KOM(2008) 425 endg.; Ratsdok. 11473/08

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie am 10. Juli 2008 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 313), zuletzt geändert durch das Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098).

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat die Vorlage am 3. Juli 2008 dem Bundesrat zugeleitet.

Die Vorlage ist von der Kommission am 4. Juli 2008 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 837/07 = AE-Nr. 070890 und AE-Nr. 070941

## INHALTSVERZEICHNIS

1	Einleitung .....	2
	Junge Menschen auf das 21. Jahrhundert vorbereiten.....	2
	Zweck dieser Mitteilung.....	3
2	Kompetenzen als Schwerpunkt.....	4
	Schlüsselkompetenzen vermitteln .....	4
	Lesen, Schreiben und Rechnen .....	5
	Personalisierte Lernansätze .....	6
	Lernergebnisse beurteilen .....	6
3	Hochwertiges Lernangebot für alle Schülerinnen und Schüler.....	7
	Bessere Lernangebote für Vorschulkinder .....	7
	Die Gerechtigkeit der Systeme fördern .....	8
	Schulabbruch.....	9
	Sonderpädagogischer Förderbedarf.....	10
	Schulentwicklung .....	10
4	Lehrkräfte und Schulpersonal .....	11
	Kompetenzen und Qualifikationen von Lehrkräften.....	11
	Schulleitung.....	12
5	Fazit.....	13

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND  
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Bessere Kompetenzen für das 21. Jahrhundert:  
eine Agenda für die europäische Zusammenarbeit im Schulwesen**

## **1 EINLEITUNG**

### **Junge Menschen auf das 21. Jahrhundert vorbereiten**

1.1 Der wirtschaftliche und soziale Wandel in der Europäischen Union bringt neue Möglichkeiten und Herausforderungen mit sich. Junge Menschen müssen über ein breiteres Kompetenzspektrum als jemals zuvor verfügen, um sich in einer globalisierten Wirtschaft und in immer vielfältigeren Gesellschaften zu behaupten. Viele werden an Arbeitsplätzen tätig sein, die es jetzt noch nicht gibt. Viele werden umfassende Sprachkenntnisse und interkulturelle sowie unternehmerische Fähigkeiten benötigen. Die Technologie wird die Welt weiterhin auf für uns unvorstellbare Weise verändern. Herausforderungen wie beispielsweise der Klimawandel werden eine radikale Umstellung verlangen. In dieser immer komplexeren Welt werden Kreativität und die Fähigkeit, weiterzulernen und Innovationen vorzunehmen, ebenso viel zählen wie – wenn nicht sogar mehr als – bestimmte Wissensgebiete, die unter Umständen veralten. Lebenslanges Lernen sollte die Norm sein.

1.2 Der Europäische Rat hat wiederholt auf die Schlüsselrolle der allgemeinen und beruflichen Bildung für künftiges Wachstum, langfristige Wettbewerbsfähigkeit und sozialen Zusammenhalt der Union verwiesen. Hierbei ist es entscheidend, das Innovationspotenzial und die Kreativität der europäischen Bürger optimal zu fördern. Das Element „Bildung“ des Wissensdreiecks aus Forschung, Innovation und Bildung sollte gestärkt werden, womit schon früh – in den Schulen – begonnen werden sollte. Die in der Schule vermittelten Kompetenzen und Lernmuster sind wesentlich für den Erwerb neuer Fähigkeiten für neue Arbeitsplätze später im Leben.

1.3 Die Kommission hat festgestellt<sup>1</sup>, dass angesichts der Herausforderungen des 21. Jahrhunderts ein neuer Ansatz für die Förderung des Wohlstands vonnöten ist, in dessen Zentrum angemessene *Chancen* der Bürger auf Selbstverwirklichung und die *Teilhabe* an Bildung, Beschäftigung, Gesundheitswesen und sozialer Sicherheit stehen, in einem Kontext der *Solidarität*, des sozialen Zusammenhalts und der Nachhaltigkeit. In diesem Zusammenhang hat die Kommission Investitionen in die Jugend zur zentralen Priorität bestimmt.

1.4 Der Rat ist zu dem Schluss gelangt<sup>2</sup>, dass Wachstum und Wohlstand in Europa von der aktiven Beteiligung aller jungen Menschen abhängen. Es besteht ein enger, direkter Zusammenhang zwischen dem Bildungsniveau, das Kinder in der Pflichtschulzeit erreichen, und ihrer späteren gesellschaftlichen Teilhabe, weiterführenden Bildung und Ausbildung

---

<sup>1</sup> KOM(2007) 726 endg.

<sup>2</sup> ABl. C 282 vom 24.11.2007, S.12.

sowie ihrem Gehalt. Jedoch gibt es beim Zugang zu einer qualitativ hoch stehenden Schulbildung bislang keine Chancengleichheit, so dass die Bildungssysteme soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten oft noch verstärken.

1.5 Die Bildungsminister haben zugesichert, die Qualität und Gerechtigkeit der Bildungssysteme zu verbessern<sup>3</sup>. Der Rat hat für 2010 drei Benchmarks mit direktem Bezug zur Schulbildung (für Schulabbruch, Lesekompetenz und Abschluss der Sekundarstufe II) angenommen. Die Fortschritte sind jedoch unzureichend. Daher hat der Europäische Rat die Mitgliedstaaten nachdrücklich aufgefordert, die Zahl junger Menschen mit unzureichenden Lesefähigkeiten und die Zahl der Schulabbrecher erheblich zu senken und das Qualifikationsniveau von Lernenden mit Migrationshintergrund oder aus benachteiligten Gruppen anzuheben<sup>4</sup>.

1.6 Anlässlich der jährlichen Überprüfungen der nationalen Lissabon-Reformprogramme hat die Kommission an mehrere Mitgliedstaaten Empfehlungen zur Verbesserung bestimmter Aspekte ihrer schulischen Bildungssysteme gerichtet.

### **Zweck dieser Mitteilung**

1.7 Die EU sieht sich somit der Herausforderung gegenüber, die Reform der Schulsysteme zu intensivieren, so dass *jeder* junge Mensch sein Potenzial durch verbesserte Zugangs- und Lernmöglichkeiten voll entfalten und sich aktiv an der entstehenden wissensbasierten Wirtschaft beteiligen kann, und die soziale Solidarität zu stärken.

1.8 Die Mitgliedstaaten sind für die Gestaltung und die Inhalte der allgemeinen und beruflichen Bildung verantwortlich. Die auf gemeinsamen Werten basierenden vielfältigen Schulsysteme Europas beinhalten eine große Zahl innovativer und exzellenter Verfahren. Wir sollten diese Vielfalt besser nutzen.

1.9 Die meisten Mitgliedstaaten verfügen inzwischen über Strategien für lebenslanges Lernen, bei denen die Schulbildung eine zentrale Rolle spielt<sup>5</sup>. Sie arbeiten jetzt bei schulpolitischen Fragen enger zusammen. Die Rolle der Union besteht darin, sie durch die Erleichterung des Austauschs von Informationen und bewährten Verfahren zu unterstützen. Die Zusammenarbeit baut auch auf einer Erfahrung von 20 Jahren auf, die im Rahmen des Programms für lebenslanges Lernen und der Vorläuferprogramme gewonnen wurde. Im Kontext dieser laufenden gemeinsamen Arbeit führte die Kommission im Jahr 2007 eine Konsultation der Öffentlichkeit zum Thema „Schulen für das 21. Jahrhundert“ durch<sup>6</sup>.

1.10 Die Mitgliedstaaten anerkennen zunehmend die Vorteile einer Zusammenarbeit, wenn es gilt, gemeinsame Herausforderungen anzugehen; dies wird deutlich in den Empfehlungen zur Bewertung der Qualität der Schulbildung<sup>7</sup> und zu Schlüsselkompetenzen für

---

<sup>3</sup> ABl. C 298 vom 8.12.2006, S. 3.

<sup>4</sup> Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, März 2008, Ziffer 15.

<sup>5</sup> KOM(2007) 703 endg., Ziffer 2.1.

<sup>6</sup> SEK(2007)1009. Die Antworten wurden in einem separaten Bericht analysiert, der verfügbar ist unter: [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/consult/index\\_de.html](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/consult/index_de.html); sie sind im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen zusammengefasst.

<sup>7</sup> 2001/166/EG; ABl. L 60 vom 1.3.2001.

lebensbegleitendes Lernen<sup>8</sup> sowie in den Schlussfolgerungen des Rates zu Effizienz und Gerechtigkeit<sup>9</sup> und zur Verbesserung der Qualität der Lehrerausbildung<sup>10</sup>.

1.11 Die Kommission glaubt, dass die Schulbildung angesichts des gemeinsamen Charakters vieler Herausforderungen, die sich den Schulsystemen stellen, und der Bedeutung dieser Fragen für die sozioökonomische Zukunft der Union einen zentralen Schwerpunkt der nächsten Stufe des Lissabon-Prozesses bilden sollte.

1.12 Dementsprechend wird in der vorliegenden Mitteilung auf der Grundlage der Reaktionen auf die öffentliche Konsultation der Kommission von 2007, der jüngsten Arbeiten der „Peer-learning-Cluster“ von Sachverständigen der Mitgliedstaaten<sup>11</sup> und der letzten internationalen Statistiken und Forschungsarbeiten eine Agenda für die Verstärkung der europäischen Zusammenarbeit im Schulwesen vorgeschlagen<sup>12</sup>; darin werden die größten Herausforderungen bestimmt, die sich den Schulsystemen stellen und die am besten durch eine solche Zusammenarbeit bewältigt werden können. Diese entfallen auf drei Bereiche:

- Kompetenzen als Schwerpunkt
- Hochwertiges Lernangebot für alle Schülerinnen und Schüler
- Lehrkräfte und Schulpersonal

## 2 KOMPETENZEN ALS SCHWERPUNKT

### Schlüsselkompetenzen vermitteln

2.1 Der Rat hat auf die Notwendigkeit verwiesen, Menschen mit „neuen Kompetenzen für neue Beschäftigungen“ auszustatten und das allgemeine Qualifikationsniveau anzuheben, durch „Bereitstellung von Erstausbildung und Fortbildung im Hinblick auf Qualifikationen und Kompetenzen von höchster und selbst herausragender Qualität, um die Fähigkeit zur Innovation ..., die für mehr Wettbewerbsfähigkeit, höheres Wachstum und mehr Beschäftigung erforderlich sind [sic], aufrechtzuerhalten und zu verstärken“<sup>13</sup>.

2.2 Bei den Lehrplänen der Schulen geht die Tendenz dahin, den Lernenden beim Erwerb der für reale Lebenssituationen erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Verhaltensmuster zu helfen. Der Europäische Rahmen für Schlüsselkompetenzen<sup>14</sup> beschreibt die Kenntnisse, Fähigkeiten und Verhaltensmuster, die für ein erfolgreiches Leben in einer Wissensgesellschaft erforderlich sind. Er bildet die Grundlage eines kohärenten Ansatzes für die Kompetenzentwicklung in der Schule und der Berufsbildung.

---

<sup>8</sup> 2006/962/EG; ABl. L 394 vom 30.12.2006, S. 10.

<sup>9</sup> ABl. C 298 vom 8.12.2006, S. 3.

<sup>10</sup> ABl. C 300 vom 12.12.2007, S. 7.

<sup>11</sup> Cluster für: Schlüsselkompetenzen und Lehrplanreformen; Lehrkräfte und Ausbilder; Zugang und soziale Eingliederung; Mathematik, Naturwissenschaften und Technologie.

<sup>12</sup> Der Begriff „Schule“ bezieht sich im vorliegenden Text auf vorschulische Einrichtungen, Grundschulen, Sekundarschulen (Sekundarbereich I und II) und auch auf Berufsbildungseinrichtungen. Die skizzierten Fragen betreffen zum großen Teil auch die berufliche Erstausbildung und sollten daher in der künftigen Arbeit im Rahmen des Kopenhagen-Prozesses Berücksichtigung finden.

<sup>13</sup> ABl. C 290 vom 4.12.2007, S. 1.

<sup>14</sup> Empfehlung 2006/962/EG.

2.3 Um Kompetenzen zu erwerben, müssen die Lernenden von früher Kindheit an „lernen, wie man lernt“, indem sie sich mit ihren Lernzielen auseinander setzen, beim Lernen Selbstdisziplin aufbringen, selbständig und mit anderen zusammen arbeiten, sich bei Bedarf um Information und Unterstützung bemühen und sämtliche Möglichkeiten der neuen Technologien nutzen.

2.4 In den Reaktionen auf die Konsultation zu den Schulen wurde zu einem flexibleren Lernumfeld aufgerufen, das den Schülern dabei behilflich ist, eine Reihe von Kompetenzen zu erwerben, aber weiterhin auch auf eine Basis von Grundkenntnissen Wert legt. Die vorgeschlagenen Ansätze beinhalteten neue pädagogische Konzepte, fachübergreifende Ansätze zur Ergänzung des fachspezifischen Unterrichts und eine stärkere Einbindung der Schüler in die Konzeption des eigenen Lernens.

2.5 Eine Reform der Lehrpläne zur Verbesserung der Kompetenzen setzt einen ganzheitlichen Ansatz voraus, der fachspezifisches und fachübergreifendes Lernen, umfassende Kompetenzvermittlung sowie neue Konzepte der Lehrerausbildung und neue didaktische Konzepte vereint und – was ganz entscheidend ist – Lehrkräfte, Lernende und andere Akteure voll einbezieht. Ebenso sollten die Schulen Gesundheit und Wohlbefinden von Schülern und Schulpersonal sowie eine aktive Staatsbürgerschaft (auch im europäischen Kontext) fördern. Der Erwerb von Kompetenzen, unter anderem durch die Erziehung zum Unternehmergeist<sup>15</sup> und den Fremdspracherwerb, kann in einem schulischen Umfeld gefördert werden, in dem Lehrkräfte und Lernende zu Innovation und Kreativität angeregt werden.

### **Lesen, Schreiben und Rechnen**

2.6 Die Grundfertigkeiten Lesen, Schreiben und Rechnen sind wesentliche Bestandteile der Schlüsselkompetenzen. Obwohl sie für das weitere Lernen von grundlegender Bedeutung sind, hat sich der Kenntnisstand in der EU verschlechtert. Die EU-Benchmark für 2010 sieht eine Verringerung des Anteils der 15-Jährigen mit geringer Lesekompetenz auf 17 % vor. Jedoch ist die Quote tatsächlich von 21,3 % im Jahr 2000 auf 24,1 % im Jahr 2006 angestiegen. Ferner verfügen fast zweimal so viele Jungen wie Mädchen über unzureichende Lesefähigkeiten: 17,6 % der 15-jährigen Mädchen und 30,4 % der 15-jährigen Jungen. Der Rückgang bei der Lesekompetenz muss dringend ins Gegenteil verkehrt werden. Dies stellt eine der wichtigsten Herausforderungen dar, denen sich Europas Schulen derzeit gegenübersehen.

2.7 Die Lesekompetenz hängt von verschiedenen Faktoren ab: Lesekultur in der Familie, Muttersprache, pädagogische Methoden von Eltern und Schule sowie Auswirkung einer bildbasierten multimedialen Kultur. Zu den bewährten Verfahren zählen hier Strategien zur Förderung der Sprachkompetenz von Familien, frühzeitige fachliche Unterstützung (bereits ab der Vorschule), nationale Strategien und Zielvorgaben für Lesekompetenz sowie Verbesserungen der Leseinfrastruktur (Bibliotheken, Unterrichtsmaterial).

2.8 Auch Rechenkompetenz, Mathematik- und Computerkenntnisse sowie naturwissenschaftliches Verständnis sind für die uneingeschränkte Teilhabe an der Wissensgesellschaft und für die Wettbewerbsfähigkeit der modernen Volkswirtschaften von

---

<sup>15</sup> Mitteilung der Kommission „Förderung des Unternehmergeistes in Unterricht und Bildung“, KOM(2006) 33 endg.

größter Wichtigkeit. Dabei sind die ersten Erfahrungen von Kindern entscheidend, jedoch haben die Schüler häufig Angst vor Mathematik, so dass einige bewusst andere Bildungswege einschlagen, um sie zu vermeiden. Verschiedene pädagogische Ansätze können die Verhaltensmuster positiv beeinflussen, das Bildungsniveau anheben helfen und neue Lernmöglichkeiten eröffnen<sup>16</sup>.

### **Personalisierte Lernansätze**

2.9 Jeder Lernende hat unterschiedliche Bedürfnisse. Jeder Unterrichtsraum ist ein Ort der Vielfalt: in Bezug auf Geschlecht, sozioökonomische Gruppen, Fähigkeiten und Defizite, Muttersprachen und Lernstile. Eine Verbesserung der Kompetenzen bedeutet, die Lernenden stärker personenbezogen zu unterrichten.

2.10 Durch eine bessere Abstimmung des Unterrichts auf die Bedürfnisse jedes Kindes können das Interesse und die Beteiligung der Schüler an den Lernaktivitäten erhöht und ihre Ergebnisse verbessert werden; jedoch sollten die Vorzüge dieses Vorgehens allen Schülern in gleichem Maße zugute kommen.

2.11 Eine frühzeitige Ermittlung der individuellen Schwierigkeiten und umfassende Präventionsstrategien in der Schule sind die wichtigsten Verfahren zur Verringerung der Zahl der Schulabbrecher. Lehrkräfte benötigen eine spezielle Ausbildung, um in verschiedenen Unterrichtsräumen effektiv arbeiten zu können. Flexiblere Bildungs- und Ausbildungswege können dem vorzeitigen Schulabgang entgegenwirken und sicherstellen, dass alle Schüler auf lebenslanges Lernen vorbereitet sind.

### **Lernergebnisse beurteilen**

2.12 Die Forschung zeigt, dass eine ausdrückliche Ausrichtung der Beurteilung auf die Lernförderung zu den wirkungsvollsten Instrumenten gehört, wenn es gilt, die Standards, insbesondere bei den Schülern mit schlechten Leistungen, anzuheben und zum lebenslangen Lernen zu befähigen. Jedoch wird die Beurteilung häufig nur dazu verwendet, Schüler einzustufen, und nicht dazu, ihnen dabei zu helfen, sich zu verbessern; Tests bewerten nicht immer, über welche Kompetenzen die Schüler verfügen, sondern nur, an welche Informationen sie sich erinnern können.

2.13 Eine Verbesserung der Kompetenzen impliziert eine umfassendere Nutzung der formativen<sup>17</sup> Beurteilung für die frühzeitige Ermittlung und Behandlung von Problemen, sowie die Entwicklung anspruchsvollerer Techniken für die summative<sup>18</sup> Beurteilung auf der Grundlage vereinbarter Standards für Lernergebnisse. Die Lehrkräfte verfügen bei der Beurteilung der Schüler über beträchtliche Autonomie; ihre Ausbildung muss sich mit diesen Fragen befassen.

---

<sup>16</sup> Die Förderung von naturwissenschaftlichem Unterricht und Mathematikunterricht ist ein Ziel des Siebten EU-Forschungsrahmenprogramms; das Augenmerk liegt dabei auf Lehrmethoden in Schulen, die forschend-entdeckendes und problembasiertes Lernen ermöglichen, und auf dem Austausch bewährter Verfahren.

<sup>17</sup> Eine Feedback umfassende Beurteilung, die dazu verwendet wird, den Unterricht an die Bedürfnisse des Lernenden anzupassen und dem Lernenden dabei zu helfen, über seine Fortschritte nachzudenken.

<sup>18</sup> Zusammenfassung des Lernens, das zu einer bestimmten Zeit stattgefunden hat.

**Um die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Empfehlung zu den Schlüsselkompetenzen für lebenslanges Lernen zu unterstützen, schlägt die Kommission vor, die künftige Zusammenarbeit auf Folgendes zu konzentrieren:**

- **Erstellung von Aktionsplänen zur Verbesserung der Lese- und Rechenkompetenz, einschließlich der Verwendung von Zielvorgaben,**
- **Erweiterung von fachübergreifenden wie auch fachspezifischen Kompetenzen, insbesondere der Lernkompetenz, und**
- **Anwendung eines umfassenden Ansatzes für die Kompetenzentwicklung, der sich erstreckt auf Lehrpläne, Lernmaterialien, Lehrerausbildung, personalisiertes Lernen und Beurteilungsverfahren.**

### **3 HOCHWERTIGES LERNANGEBOT FÜR ALLE SCHÜLERINNEN UND SCHÜLER**

3.1 Alle jungen Menschen mit sämtlichen Kompetenzen für das Leben auszustatten, stellt eine Herausforderung in puncto Gerechtigkeit dar. Kein Schulsystem bietet allen Schülern genau dieselben Bildungschancen. Das Qualitätsgefälle zwischen den Schulen sollte ausgeglichen werden. Vor kurzem durchgeführte Forschungsarbeiten zeigen, dass geringe Unterschiede bei den Leistungsergebnissen der Schüler mit einem hohen Leistungsdurchschnitt einhergehen können; dabei wird den politischen Entscheidungsträgern vorgeschlagen, die Disparitäten zu verringern und die Beteiligung der Schüler mit niedrigerem Leistungsniveau zu verbessern. Die EU-Benchmark sieht vor, dass bis 2010 mindestens 85 % der jungen Menschen die Sekundarstufe II abgeschlossen haben sollten. Für 2007 beträgt die Quote bei den 20- bis 24-Jährigen durchschnittlich 78,1 %, was einer Verbesserung um lediglich 1,5 Prozentpunkte seit 2000 entspricht.

3.2 Der Europäische Rat kam auf seiner Frühjahrstagung 2006 zu dem Schluss, dass „zügiger Reformen durchgeführt werden müssen, damit qualitativ hochwertige Bildungssysteme entstehen, die sowohl effizient als auch gerecht sind“<sup>19</sup>. Hierbei besteht weiterhin die Notwendigkeit, die Wechselbeziehung zwischen sozioökonomischem Hintergrund und Bildungsergebnissen der Lernenden besser zu erfassen und zu verringern.

3.3 In den Reaktionen auf die Konsultation zu den Schulen wurde auf die Bedeutung von Lernangeboten für Vorschulkinder und von integrativen Schulsystemen verwiesen, in denen Schüler mit unterschiedlichem Hintergrund gemeinsam in Regelschulen unterrichtet werden, benachteiligte Schüler und Schüler mit besonderen Bedürfnissen aber zusätzliche Unterstützung erhalten.

#### **Bessere Lernangebote für Vorschulkinder**

3.4 Vorschulerziehung kann die Bildungsbenachteiligungen von Kindern aus einkommensschwachen Gruppen und Minderheitengruppen verringern. Sie kann das Erlernen der Unterrichtssprache oder einer zweiten Sprache unterstützen. Frühzeitig einsetzende, intensive, multisystemische Ansätze führen zu beeindruckenden langfristigen Ergebnissen und können während des gesamten Prozesses des lebenslangen Lernens den höchsten Ertrag,

---

<sup>19</sup> Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, März 2006.

insbesondere für die am stärksten benachteiligten Gruppen, erbringen. Es gibt Belege dafür, dass Vorschulerziehung das durchschnittliche Bildungsniveau, die Aufmerksamkeit und die Beteiligung der Kinder am Unterricht in der Grundschule erhöht. Bildung im frühen Kindesalter sollte nicht nur auf intellektuelle Leistungen, sondern auch auf soziale und emotionale Betreuung gerichtet sein, ebenso sollte sie mit Sozialarbeit im weitesten Sinne verknüpft sein. Das Personal benötigt eine Fachausbildung und Fachqualifikationen.

3.5 In den Mitgliedstaaten besteht die Tendenz, die Vorschulerziehung und -betreuung auf alle Kinder auszudehnen. Der Rat kam im Jahr 2002 überein, dass die Mitgliedstaaten für mindestens 90 % der Kinder zwischen 3 Jahren und dem Schulpflichtalter und für mindestens 33 % der Kinder unter 3 Jahren Betreuungsplätze zur Verfügung stellen sollten<sup>20</sup>. In der Zeit von 2000 bis 2005 stieg der Anteil der an der Vorschulbildung teilnehmenden 4-Jährigen um 3 Prozentpunkte auf über 85 %, jedoch bestehen weiterhin große Unterschiede: die Teilnahmequoten reichen von mehr als 99 % in einigen Ländern bis zu weniger als 50 % in anderen Ländern<sup>21</sup>. Eine Verbesserung des Betreuungsangebots und ein erweiterter Zugang dazu sind möglicherweise die wichtigsten Beiträge, die die Schulsysteme zur Verbesserung der Chancen für alle und zur Erreichung der Ziele von Lissabon leisten können.

### **Die Gerechtigkeit der Systeme fördern**

3.6 Forschungsergebnissen zufolge setzen die erfolgreichsten schulischen Bildungssysteme hohe Erwartungen in alle Schüler, insbesondere in diejenigen, die zuhause andere Erfahrungen machen. Die Systeme sollten sicherzustellen versuchen, dass kein „Versagen“ als endgültig betrachtet wird und kein Schüler/keine Schülerin die Schule in dem Glauben verlässt, er/sie sei „unfähig“ zu lernen.

3.7 Strategien, die auf die Bedürfnisse jedes Einzelnen abgestimmte flexible Lernwege sichern wollen, können zur Förderung der Systemgerechtigkeit beitragen. Dies impliziert, dass Lernwege nicht in Sackgassen enden, dass die Orientierungssysteme verstärkt und die Übertragungsmöglichkeiten zwischen verschiedenen Bildungsstufen und -bereichen (z. B. zwischen Berufs- und Hochschulbildung) verbessert werden.

3.8 Der Rat hat festgestellt, „dass es einigen Forschungsergebnissen zufolge in bestimmten Fällen wohl negative Auswirkungen auf die Leistungen benachteiligter Schüler haben kann, wenn die Schüler in zu frühem Alter je nach ihren Fähigkeiten auf gesonderte Schulen unterschiedlicher Art verteilt werden“<sup>22</sup>. Der Großteil der verfügbaren Erkenntnisse deutet darauf hin, dass sich durch eine frühe Differenzierung, also die frühzeitige Aufteilung der Schüler auf verschiedene Schultypen, die auf den sozialen Hintergrund zurückzuführenden Unterschiede beim Bildungsniveau noch stärker ausprägen können. Hierbei handelt es sich um ein komplexes Phänomen, wobei Spielraum für eine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten besteht, um so die richtige Mischung von Abhilfemaßnahmen zu ermitteln.

3.9 In einigen Schulsystemen wiederholen bis zu 25 % der Schüler zu irgendeinem Zeitpunkt ein Schuljahr, in anderen Systemen tritt dieser Fall selten ein. Dabei handelt es sich um ein kostspieliges Verfahren. Manche Wiederholer können ihren Rückstand zwar aufholen, die große Mehrheit jedoch nicht. Die Wiederholungsquoten sind bei Kindern aus

---

<sup>20</sup> Europäischer Rat in Barcelona, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, März 2002.

<sup>21</sup> KOM(2007) 703 endg.

<sup>22</sup> ABl. C 298 vom 8.12.2006, S. 3.

benachteiligten sozioökonomischen Gruppen wesentlich höher, das Bildungsniveau der Wiederholer ist langfristig oft niedriger als das der schwachen Schüler, die das Schuljahr nicht wiederholt haben. Einige Länder setzen stattdessen auf eine formative Beurteilung, kombiniert mit kurzfristigen Intensivmaßnahmen oder Einzelunterricht mit Hilfspersonal. Die Lehrkräfte benötigen eine Schulung in den entsprechenden Techniken.

3.10 Eine durch persönliche, soziale, kulturelle oder wirtschaftliche Umstände verursachte Benachteiligung kann die Bildung der Kinder behindern und stellt eine zentrale Herausforderung für die Schulsysteme in der EU dar. Armut beeinträchtigt die kognitive Entwicklung einzelner Schüler und letzten Endes ihre akademische Leistung. Benachteiligte Kinder haben schlechtere Aussichten, die Schule erfolgreich zu absolvieren, gesund zu bleiben, in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft integriert zu werden sowie nicht straffällig zu werden<sup>23</sup>. Die speziellen Herausforderungen, die sich Schülern mit Migrationshintergrund stellen, werden in einem separaten Kommissionspapier<sup>24</sup> behandelt.

3.11 Die Schule allein kann die soziale Benachteiligung der Schüler nicht ausgleichen. Lösungen setzen Partnerschaften unter Beteiligung von Familien, Sozialdiensten, Stadtverwaltungen und Gesundheitsdiensten voraus, um so die Vererbung von Armut und Ausgrenzung an die nächste Generation zu unterbinden.

3.12 Bei Schulen mit hohen Abbrecherquoten besteht oft die Tendenz zu einem häufigen Lehrerwechsel, was ihre Probleme noch verschärft. Die Minister kamen überein, ein hochwertiges Lehrangebot in benachteiligten Gebieten besonders zu fördern<sup>25</sup>. Finanzhilfen für Schulen, die benachteiligte Schüler aufnehmen, könnten die Unterschiede bei der sozialen Zusammensetzung in den Schulen vielleicht verringern.

### **Schulabbruch**

3.13 Schulabbruch, d. h. der vorzeitige Abgang von der Schule, bedeutet Vergeudung von Potenzial. Er verursacht soziale Kosten (sozialer Zusammenbruch, verstärkte Inanspruchnahme des Gesundheitssystems und geringerer sozialer Zusammenhalt) und wirtschaftliche Kosten (geringere Produktivität, niedrigeres Steueraufkommen und höhere Sozialhilfeleistungen). Zu den Kosten für den Einzelnen gehören geringe Qualifikation, Arbeitslosigkeit, niedrigere Einkünfte während des gesamten Lebens, geringere Beteiligung am Lernen im fortgeschrittenen Alter und geringere Fähigkeit zur Anpassung an den Wandel.

3.14 In ihrem Lissabon-Bericht über Wachstum und Arbeitsplätze von 2007 hat die Kommission an mehrere Mitgliedstaaten spezielle Empfehlungen bezüglich der Steigerung ihrer Leistung beim Abbau des Schulabbruchs gerichtet. Die einzelstaatlichen Schulabbrecherquoten weisen zwar beträchtliche Unterschiede auf, doch stehen sie immer ganz deutlich mit einer Benachteiligung in Verbindung. Kinder aus mehrfach sozial benachteiligten Familien sind in allen Ländern unter den Schulabbrechern überrepräsentiert<sup>26</sup>, ebenso die am stärksten benachteiligten Gebiete.

3.15 Verstärkte politische Anstrengungen und Ressourcen, die über die Europäischen Strukturfonds bereitgestellt werden, tragen inzwischen zu einer Verbesserung der Lage bei,

---

<sup>23</sup> Europäischer Rat, *Gemeinsamer Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung* 2007, S. 5.

<sup>24</sup> KOM(2008) 423.

<sup>25</sup> ABl. C 298 vom 8.12.2006, S. 3.

<sup>26</sup> SEK(2007) 1284, Ziffer 1.1.2.

jedoch geht die Entwicklung zu langsam voran. Die EU-Benchmark für 2010 sieht vor, dass durchschnittlich höchstens 10 % der jungen Menschen vorzeitig von der Schule abgehen sollten. Im Jahr 2007 betrug die EU-Quote für die 18- bis 24-Jährigen im Durchschnitt noch 14,8 %, d. h. sie lag um 2,8 Prozentpunkte niedriger als 2000. Die Minister haben 2008 Maßnahmen zur Bekämpfung des Schulabbruchs erörtert, unter anderem: Verbesserung der Kompetenzen von Neuzuwanderern in der Unterrichtssprache und andere Qualifizierungsmaßnahmen, um so das Niveau Gleichaltriger zu erreichen; frühzeitige Ermittlung der gefährdeten Schüler und Förderung der Zusammenarbeit zwischen deren Eltern und Lehrkräften; Bereitstellung von außerschulischen Lernangeboten; mehr Kontinuität bei der Unterstützung während des Übergangs von einer Schulstufe zur nächsten.

3.16 „Schulen der zweiten Chance“ sind zwar wichtig, jedoch bedarf es auch einer engeren Zusammenarbeit zwischen den Sektoren der allgemeinen und der beruflichen Bildung und einer Aktion zur Steigerung der Attraktivität der Regelschulen.

### **Sonderpädagogischer Förderbedarf**

3.17 Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf bevorzugen meist integrative Bildungsangebote; entsprechende Ansätze können für alle Schülerinnen und Schüler von Nutzen sein<sup>27</sup>. Trotz ernsthafter politischer Absichten werden noch immer mehr als 2 % der Schüler in der EU aufgrund ihres sonderpädagogischen Förderbedarfs in Sondereinrichtungen unterrichtet.

3.18 Die Herbeiführung von Integration bei gleichzeitiger Unterstützung von Schülern mit besonderen Bedürfnissen impliziert ein Überdenken der Organisation der Lernunterstützung, die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Schulen und anderen Diensten und die Verwirklichung personalisierten Lernens. Eine rechtzeitige und flexible Unterstützung kann Schülern mit vorübergehenden Lern- und Anpassungsproblemen dabei helfen, ihren Rückstand aufzuholen, ohne sie an eine Sondereinrichtung zu verweisen.

### **Schulentwicklung**

3.19 Schulen müssen in der Lage sein, sich ständig ihrem im Wandel begriffenen Umfeld und den wechselnden Bedürfnissen von Schülern, Lehrpersonal und Eltern, ihren wichtigsten Partnern, anzupassen.

3.20 In vielen Ländern befindet sich die Rolle der Schulaufsicht im Wandel: weg von der Kontrolle, hin zur Unterstützung und Anregung von Verbesserungen. Die Vernetzung von Schulen (z. B. Comenius-Schulpartnerschaften oder eTwinning) kann die Innovation beschleunigen. Eine systemische und periodische Selbstevaluierung unterstützt die Schulen effektiv dabei, festzustellen, in welche Richtung der Wandel gehen soll. Der Rat ist zu dem Ergebnis gelangt, dass Schulen sich zu „Lerngemeinschaften“ entwickeln sollten<sup>28</sup>. Immer mehr Schulen öffnen ihre Einrichtungen auch für die örtliche Bevölkerung und stellen engere Verbindungen zu den örtlichen Unternehmen her.

3.21 In jüngster Zeit wurden in Europa viele verschiedene Reformen mit dem Ziel durchgeführt, die Autonomie der Schulen zu stärken. Hier muss noch mehr Arbeit in

---

<sup>27</sup> *Integrative und inklusive Unterrichtspraxis im Sekundarschulbereich*, Europäische Agentur für Entwicklungen in der sonderpädagogischen Förderung, Zusammenfassender Bericht, 2005.

<sup>28</sup> ABl. C 300 vom 12.12.2007, S. 7.

folgenden Bereichen geleistet werden: Qualitätsvorteile verschiedener Autonomieformen, ihre Verbindungen zur Schülerleistung, externe Prüfungen, Rechenschaftspflicht und Wahlmöglichkeiten sowie Nutzung verstärkter Autonomie zur Herbeiführung von mehr Systemgerechtigkeit.

**Um die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Schlussfolgerungen des Rates zu Effizienz und Gerechtigkeit in der allgemeinen und beruflichen Bildung zu unterstützen, schlägt die Kommission vor, die künftige Zusammenarbeit auf Folgendes zu konzentrieren:**

- **Ausweitung des Zugangs zu einer hochwertigen Vorschulerziehung auf alle Kinder,**
- **Messung und Verbesserung der Gerechtigkeitwirkung der Schulsysteme und Verringerung der Qualitätsunterschiede zwischen Schulen,**
- **durch die Schulsysteme gewährleistete Erleichterung eines erfolgreichen Übergangs zwischen verschiedenen Schultypen und -stufen sowie zur (beruflichen) Weiterbildung,**
- **Verringerung des Schulabbruchs und**
- **Bereitstellung frühzeitiger Unterstützung und personalisierter Lernansätze an Regelschulen für Schüler mit besonderen Bedürfnissen.**

#### **4 LEHRKRÄFTE UND SCHULPERSONAL**

##### **Kompetenzen und Qualifikationen von Lehrkräften**

4.1 Die Qualität der Lehrkräfte bildet den wichtigsten innerschulischen Faktor mit Auswirkung auf die Leistungen der Schüler. Somit ist sie für die Erreichung der Ziele von Lissabon von größter Bedeutung. Im Lehrberuf gibt es einen hohen Anteil älterer Arbeitskräfte; etwa 30 % der Lehrkräfte sind älter als 50 Jahre, und etwa zwei Millionen Lehrer werden in den nächsten 15 Jahren ersetzt werden müssen, wenn die Zahlen auf dem jetzigen Stand gehalten werden sollen. Das Personal muss befähigt sein, jedem Schüler angemessene Möglichkeiten zum Erwerb der Kompetenzen einzuräumen, die in einem auf gegenseitigem Respekt und Zusammenarbeit beruhenden sicheren und attraktiven schulischen Umfeld erforderlich sind, das soziales, körperliches und geistiges Wohlbefinden fördert und in dem kein Raum für Mobbing und Gewalt ist<sup>29</sup>. Doch berichten die meisten Länder über Defizite bei den pädagogischen Fähigkeiten. Trotzdem sind nur wenige Anreizmaßnahmen und Investitionen für fortlaufende berufliche Weiterbildung und Entwicklung zu verzeichnen. Generell wird nur sehr wenig Zeit auf berufsbegleitende Weiterbildung verwendet, und in vielen Mitgliedstaaten werden Junglehrer nicht systematisch unterstützt.

4.2 Die Minister kamen 2007 überein, die Attraktivität des Lehrberufs als Berufswahl zu verbessern und für eine Erstausbildung, eine Unterstützung für Berufseinsteiger („Einführung“) und eine weitere berufliche Entwicklung zu sorgen, die koordiniert und kohärent sind, für die angemessene Mittel zur Verfügung stehen und die einer

<sup>29</sup>

Ibidem.

Qualitätssicherung unterliegen. Die Lehrkräfte sollten während ihres gesamten Berufslebens ausreichend ermutigt und dabei unterstützt werden, ihre Lernbedürfnisse zu überprüfen und neue Kenntnisse, Fertigkeiten und Kompetenzen, auch in Fremdsprachen, zu erwerben.

4.3 In den Reaktionen auf die Konsultation zu den Schulen wird die Notwendigkeit herausgestellt, das Gleichgewicht zwischen Theorie und Praxis in der Erstausbildung der Lehrer zu verbessern und das Lehren als auf Problemlösung oder Forschung in Aktion (*research in action*) gerichtete Tätigkeit zu präsentieren, die eine engere Verbindung zum Lernen und zu den Fortschritten von Kindern aufweist. Dem Personal sollte Zeit für – später akkreditierte – Weiterbildung und berufliche Entwicklung eingeräumt werden. In einigen Ländern wurden die Arbeitsbedingungen von Lehrkräften, einschließlich ihrer Gehälter, als zentrale Fragen genannt.

4.4 Vor kurzem durchgeführte Forschungsarbeiten zeigen Folgendes: Die Bildungssysteme mit den besten Leistungen können die qualifiziertesten Bewerber für den Lehrberuf gewinnen; verwenden wirksame Verfahren, um die richtigen Lehramtsanwärter auszuwählen und schlechte Leistungen einzudämmen; verfügen über einen die gesamte Laufbahn umspannenden, praktischen Lehrerbildungsansatz; schaffen ein schulisches Umfeld, in dem Lehrkräfte voneinander lernen.

### Schulleitung

4.5 Schulen sind zunehmend komplexe und autonome Einrichtungen. Eine wirksame Schulleitung setzt vielfältige Fähigkeiten voraus. Hierbei besteht eine Tendenz zu stärker kooperativ ausgerichteten Managementstilen und verteilter Leitung, die enger mit Schulgovernance in Verbindung stehen. Dafür werden mehr Lehrkräfte und Ausbilder benötigt, die ihre Führungsqualitäten weiterentwickeln konnten<sup>30</sup>. Die Leitungsfunktionen sind mit immer größeren Belastungen verbunden; in vielen Mitgliedstaaten ist es schwierig, Schulleiter zu finden.

4.6 Jüngste Erkenntnisse lassen auf Folgendes schließen: Im Mittelpunkt sollten wieder Schulleitungsaufgaben stehen, die am effektivsten zu Lernerfolgen von Schülern beitragen können; durch die Verteilung der Leitungsaufgaben kann die Effektivität der Schule verbessert werden; die mit der Schulleitung Befassten benötigen während ihrer gesamten Laufbahn eine angemessene Schulung und Vorbereitung; die Einstellung und Weiterbeschäftigung von Schulleitern sollte in professionelle Hände gelegt werden<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Cluster „Lehrkräfte und Ausbilder“: Wichtigste politische Schlussfolgerungen 2005 – 2007.

<sup>31</sup> *Improving School Leadership*, OECD 2008.

**Um die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Schlussfolgerungen des Rates zur Verbesserung der Qualität der Lehrerbildung zu unterstützen, schlägt die Kommission vor, die künftige Zusammenarbeit auf Folgendes zu konzentrieren:**

- **Gewährleistung von Erstausbildung, Unterstützung für Berufseinsteiger und fortlaufender beruflicher Weiterbildung, die koordiniert und kohärent sind, für die angemessene Mittel zur Verfügung stehen und die einer Qualitätssicherung unterliegen; Verbesserung von Angebot, Qualität und Inanspruchnahme von berufsbegleitender Lehrerbildung,**
- **Überprüfung der Einstellungsverfahren für Lehrkräfte, um so die geeignetsten Bewerber anzusprechen, die besten Anwärter auszuwählen und gute Lehrer für Schulen zu gewinnen, in denen die Herausforderungen besonders groß sind, und**
- **Verbesserung der Einstellungsverfahren für Schulleiter und Fokussierung ihrer Tätigkeit darauf, zu den Lernerfolgen der Schüler und zur Weiterentwicklung des Schulpersonals beizutragen.**

## **5 FAZIT**

5.1 In der vorliegenden Mitteilung werden die Bereiche bestimmt, in denen – mitunter radikale – Veränderungen vorgenommen werden müssen, damit Europas Schulen jungen Menschen das volle Rüstzeug für das Leben in diesem Jahrhundert mitgeben können. Die Systeme in der EU beinhalten ein beeindruckendes Spektrum von Innovationen und herausragenden Strategien und Verfahren, die jedoch allzu oft auf einzelne Staaten beschränkt sind. Die Mitgliedstaaten sollten zusammenarbeiten, um dieses Potenzial besser zu nutzen.

5.2 Dementsprechend schlägt die Kommission eine Agenda für die Zusammenarbeit bei den Fragen vor, die in den drei umrandeten Zusammenfassungen weiter oben dargelegt sind, wobei besonders im Mittelpunkt stehen sollte, wie das Leistungsniveau bei den Fragen zu verbessern ist, die vom Europäischen Rat hervorgehoben wurden, also beispielsweise Verbesserung der Schreib- und Lesekompetenz, Erweiterung des Zugangs zur Vorschulbildung und Intensivierung der Lehrerbildung. Ein Austausch über diese Kooperationsagenda sollte im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung in der allgemeinen und beruflichen Bildung stattfinden und vom Programm für lebenslanges Lernen gefördert werden; zugleich sollte auf die wichtigsten Herausforderungen in den nationalen Lissabon-Reformprogrammen verwiesen werden.