KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 8.9.2006
KOM(2006) 481 endgültig

# MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

## Effizienz und Gerechtigkeit in den europäischen Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung

{SEK(2006) 1096}

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**

# Effizienz und Gerechtigkeit in den europäischen Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung

## 1. EINLEITUNG

1. Auf seiner Frühjahrstagung 2006 [1] hob der Europäische Rat hervor, dass die europäischen Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung Schlüsselfaktoren für die Entwicklung des langfristigen Wettbewerbspotenzials der EU sowie für den sozialen Zusammenhalt sind und damit einer doppelten Herausforderung gegenüberstehen. Außerdem müsse das Reformtempo zügiger werden, damit qualitativ hochwertige Bildungssysteme entstehen, die sowohl effizient als auch gerecht sind. Dies ist entscheidend für die Erreichung der Ziele der EU im Rahmen der Lissabon-Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung sowie der offenen Koordinierungsmethode für soziale Eingliederung und soziale Sicherung.

2. Angesichts der Lage der öffentlichen Haushalte und der durch die Globalisierung, den demografischen Wandel und die technologischen Innovationen entstehenden Herausforderungen kommt der Effizienz im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung eine immer größere Bedeutung zu. Häufig wird allerdings angenommen, dass sich die – an sich wünschenswerte – Effizienz und die Gerechtigkeit gegenseitig ausschließen. Derzeit werden bestehende Ungerechtigkeiten noch zu häufig durch die bestehenden Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung gestützt oder sogar verstärkt.

3. Betrachtet man die Problematik jedoch in einem umfassenderen Kontext, zeigt sich, dass Gerechtigkeit [2] und Effizienz [3] sich sogar gegenseitig verstärken. In der vorliegenden Mitteilung werden politische Strategien beschrieben, bei denen diese Wirkung eintritt. Die politischen Entscheidungsträger sollen über Trends in anderen Mitgliedstaaten und die Ergebnisse der unterstützenden Forschung auf EU-Ebene informiert werden, so dass sie im laufenden Prozess der Bildungsreform fundierte

---

1 Tagung des Europäischen Rates vom 23./24. März 2006, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Absatz 23.

2 „Gerechtigkeit“ steht im vorliegenden Text für einen gerechten Umgang mit den Bürgern in der allgemeinen und beruflichen Bildung in Bezug auf Chancen, Zugang, Gleichbehandlung und Ergebnisse. Gerechte Systeme gewährleisten, dass die Ergebnisse der allgemeinen und beruflichen Bildung unabhängig sind vom sozioökonomischen Hintergrund sowie von anderen Faktoren, die zu Benachteiligung in der Bildung führen könnten, und dass die individuellen Lernbedürfnisse berücksichtigt werden. Nicht berücksichtigt in dieser Definition ist Ungleichbehandlung aufgrund von Geschlecht, Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit, Behinderungen, regionalen Ungleichgewichten usw.; diese Faktoren sind jedoch insoweit relevant, als sie ggf. zur soziökonomischen Benachteiligung im weiteren Sinne beitragen.

3 „Effizienz“ bezieht sich auf das Verhältnis zwischen Input und Output in einem Prozess. Systeme sind dann effizient, wenn der Input zum größtmöglichen Output führt. Die relative Effizienz von Bildungssystemen wird in der Regel auf Grundlage von Test- und Prüfungsergebnissen festgestellt, während die Effizienz für Wirtschaft und Gesellschaft anhand der privaten und sozialen Erträge ermittelt wird.

Entscheidungen treffen können. Die Daten und Fakten, auf denen diese Mitteilung basiert, werden im Arbeitsdokument der Kommission[4] ausführlicher beschrieben.

### 1.1 Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen bewältigen

4. Die EU ist mit vier untereinander verknüpften sozioökonomischen Herausforderungen konfrontiert: Globalisierung und Aufstieg von Schwellenländern mit hoher Wettbewerbsfähigkeit; Demografie, d. h. alternde Bevölkerung und Migrationsströme in Europa, schneller Wandel des Arbeitsmarktes sowie die informationstechnische Revolution. Jede dieser Herausforderungen wirkt sich darauf aus, wie ein gutes Bildungsangebot für alle Bürger aussehen sollte. Geringqualifizierte Menschen laufen immer stärker Gefahr, arbeitslos und sozial ausgegrenzt zu werden. Im Jahr 2004 zählten 75 Mio. EU-Bürger (32 % der Arbeitskräfte) zur Gruppe der Geringqualifizierten, im Jahr 2010 werden jedoch lediglich 15 % der neuen Arbeitsplätze für Bürger geeignet sein, die nur über die schulische Grundbildung verfügen[5].

5. Politische Strategien im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung können die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ergebnisse der Bildung, einschließlich einer nachhaltigen Entwicklung und des sozialer Zusammenhalts, maßgeblich im positiven Sinne beeinflussen. Leider geben die Haushaltsbilanzen nur selten Aufschluss über die immensen versteckten Kosten, die Ungerechtigkeit in der allgemeinen und beruflichen Bildung auch verursachen. In den Vereinigten Staaten werden die durchschnittlichen über die gesamte Lebenszeit entstehenden Bruttokosten, die dadurch verursacht werden, dass ein 18-Jähriger die High School abbricht, auf 450 000 US-Dollar (350 000 EUR) geschätzt. Dieser Betrag beinhaltet Steuerausfälle, die erhöhte Inanspruchnahme öffentlicher Mittel für die Gesundheitsfürsorge und zur Bestreitung des Lebensunterhalts sowie die Kosten aufgrund der größeren Wahrscheinlichkeit von Kriminalität und Straffälligkeit[6]. Wenn im Vereinigten Königreich 1 % der Arbeitskräfte statt keiner Qualifikation die Hochschulreife (A-levels) besäßen, käme dies dem Vereinigten Königreich aufgrund der verminderten Kriminalität und des größeren Einkommenspotenzials jährlich mit rund 665 Mio. £ zugute[7].

6. Politische Strategien, die auf die Verminderung solcher Kosten abzielen, können folglich sowohl die Gerechtigkeit als auch die Effizienz verbessern. Die Mitgliedstaaten können also den realen, langfristigen Ertrag ihrer Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung dadurch maximieren, dass sie bei der Entscheidungsfindung über Systemreformen neben der Effizienz auch den Aspekt der Gerechtigkeit berücksichtigen.

## 2. EFFIZIENZ UND GERECHTIGKEIT IN STRATEGIEN FÜR LEBENSLANGES LERNEN EINBEZIEHEN

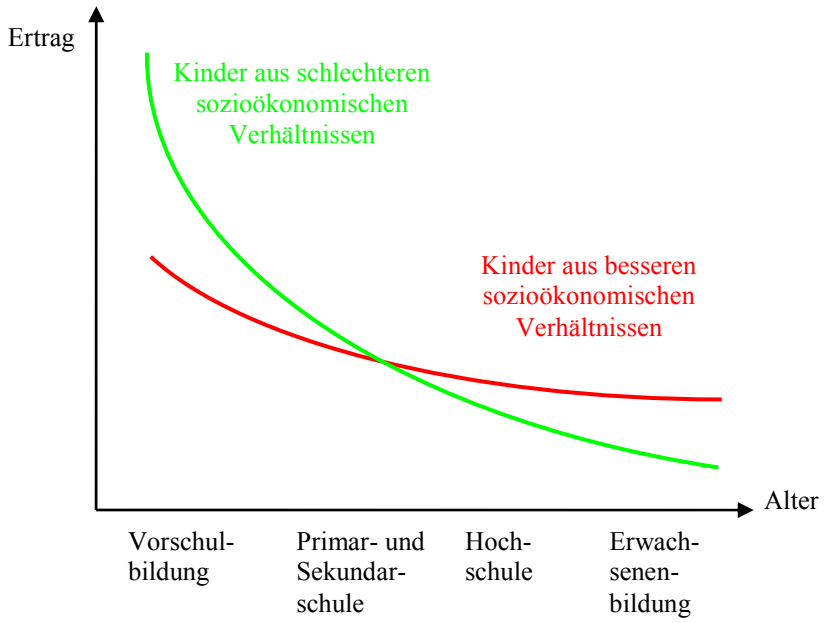
7. Es braucht Zeit, bis Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung Früchte tragen; wenn die Regierungen also Ausgabenprioritäten festlegen, sollte dies auf einer langfristigen Planung für die nationale und lokale Ebene beruhen. Im nächsten

---

4 Arbeitsdokument der Kommission (AdK): SEK(2006) 1096.
5 AdK, S. 5.
6 AdK, S. 13-14.
7 AdK, S. 12-13.

Kapitel wird deutlich, dass die Vorschulbildung innerhalb des gesamten lebenslangen Lernens den höchsten Ertrag erbringt (dies gilt insbesondere für die am stärksten benachteiligten Gruppen), und dass sich die Ergebnisse der Investitionen in die Vorschulbildung mit der Zeit kumulieren.

*Abbildung 1: Ertrag der Bildung in den verschiedenen Phasen des lebenslangen Lernens*




*Quelle: Cunha et al. (2006), in der Fassung des EENEE*[8]

8. Angesichts dieser Notwendigkeit einer langfristigen Investitionsplanung kommt nationalen Strategien für lebenslanges Lernen eine große Bedeutung zu. Die Mitgliedstaaten haben beschlossen, bis Ende 2006 solche Strategien festzulegen. Künftig wird die Validierung jeglicher Art des Lernens durch nationale und europäische Qualifikationsrahmen vereinfacht werden. Dies ist wichtig, um für mehr Gerechtigkeit zu sorgen, da viele besonders stark benachteiligte Personen Schlüsselkompetenzen und Fertigkeiten im Rahmen der nichtformalen und informellen Bildung erwerben[9]. Wenn sichergestellt ist, dass alle Formen des Lernens validiert werden und übertragbar sind, so dass Lernwege nicht in Sackgassen enden, kommt dies sowohl der Effizienz als auch der Gerechtigkeit zugute[10].

9. In den Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung muss eine Evaluierungskultur aufgebaut werden. Wirksame langfristige Strategien müssen sich auf solide Fakten stützen. Damit die Mitgliedstaaten besser verstehen und verfolgen können, was in ihren Systemen vorgeht, müssen sie Kanäle für die einschlägige Forschung sowie für den Zugang zu den Forschungsergebnissen schaffen, und sie benötigen eine statistische Infrastruktur zur Erhebung der benötigten Daten sowie

---

8 Europäisches Expertennetzwerk Bildungsökonomik (EENEE): www.education-economics.org.

9 KOM(2005) 548, 2005/0221 (COD), „Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Schlüsselkompetenzen für lebenslanges Lernen“.

10 AdK, S. 15-16.

Mechanismen zur Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung politischer Strategien.

10. Benachteiligung in der Bildung lässt sich jedoch nicht allein durch die Bildungspolitik beseitigen. Vielmehr sind die Bildungschancen abhängig von persönlichen, gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Faktoren und ihrem Zusammenspiel. Deshalb werden bereichsübergreifende Konzepte benötigt, bei denen die politischen Strategien für die allgemeine und berufliche Bildung mit den Strategien in den Bereichen Beschäftigung, Wirtschaft, soziale Eingliederung, Jugend, Gesundheit, Justiz, Wohnungsbau und Sozialfürsorge verknüpft werden. Solche Konzepte sollte zugleich auf die Beseitigung regionaler Ungleichheit in der allgemeinen und beruflichen Bildung ausgerichtet sein.

***Die Mitgliedstaaten sollten eine Evaluierungskultur aufbauen. Sie sollten politische Strategien für das gesamte lebenslange Lernen entwickeln, bei denen Effizienz und Gerechtigkeit und ihr Zusammenspiel langfristig voll berücksichtigt werden, und die die Strategien in benachbarten Bereichen ergänzen.***

## 3. EFFIZIENZ UND GERECHTIGKEIT IN DEN SYSTEMEN DER ALLGEMEINEN UND BERUFLICHEN BILDUNG VERWIRKLICHEN

### 3.1. Vorschulbildung: Das Lernen vom frühesten Kindesalter an in den Vordergrund stellen

11. Es gibt umfassende Belege dafür, dass eine qualitativ hochwertige Vorschulbildung einen langfristigen Nutzen für den Lernerfolg und die Sozialisierung während der weiteren schulischen und beruflichen Laufbahn hat, da sie das spätere Lernen erleichtert[11].

12. Erfahrungen aus Europa und den Vereinigten Staaten zeigen, dass frühzeitig ansetzende Programme, insbesondere für benachteiligte Kinder, hohe sozioökonomische Erträge liefern können, und dass die positive Wirkung solcher Programme bis weit in das Erwachsenenalter hinein anhält[12]. Unter anderem wirken sich diese Programme positiv auf Folgendes aus: schulische Leistungen, Versetzungsaussichten, Beschäftigungsquote, Einkommensniveau, Verhütung von Straffälligkeit, familiäre Beziehungen und Gesundheit. Um jedoch während des gesamten Bildungswegs Benachteiligung entgegenzuwirken, müssen solche Vorschulprogramme durch Follow-up-Maßnahmen ergänzt werden (z. B. Unterstützung des Erlernens von Fremdsprachen und der sozialen Anpassung), da anderenfalls der Nutzen der Programme geschmälert wird. Wird nicht bereits im frühen Kindesalter genügend in die Bildung investiert, fallen durch – weniger effiziente – Fördermaßnahmen in späteren Lebensphasen weitaus höhere Kosten an. Hinzu kommen dann höhere Ausgaben in anderen Bereichen wie Verbrechensbekämpfung, Gesundheitsschutz, Arbeitslosenunterstützung und Sozialfürsorge.

---

11 AdK, S. 15-16, 18.

12 AdK, S. 18-19.

13. Einige europäische Länder haben Investitionsstrategien festgelegt, die auf den Ausbau der Früherziehung und die Beseitigung von Benachteiligung im frühen Kindesalter abzielen (z. B. BE, ES, FR, IT, HU). Solche Strategien sind in Bezug auf Effizienz und Gerechtigkeit ausgesprochen wirksam, d. h. es ist gerechtfertigt, ihnen hohe Priorität bei der Zuweisung öffentlicher und privater Mittel einzuräumen.

14. Es sollte eingehend darüber nachgedacht werden, welche Art der Früherziehung benötigt wird und welche pädagogischen Konzepte angewandt werden sollen. Programme, bei denen das Lernen und die Entwicklung persönlicher und sozialer Kompetenzen gleichermaßen im Mittelpunkt stehen, erzielen in der Regel die besten Ergebnisse und somit auch eine bessere Hebelwirkung für den gesamten Lebensweg [13] . In vielen Ländern werden jedoch mehr speziell für den Vorschulbereich ausgebildete Lehrkräfte benötigt. Auch das Engagement der Eltern ist für den Erfolg der Vorschulbildung entscheidend, und im Falle benachteiligter Kinder kann dieses Engagement durch spezifische Elternbildungsangebote und aktive Elternarbeit gefördert werden.

***Die Vorschulbildung liefert im Hinblick auf den Bildungserfolg und die soziale Eingliederung der Kinder die größten Erträge. Entsprechend sollten die Mitgliedstaaten ihre Investitionen in die Vorschulbildung verstärken, damit diese wirksam dazu beitragen kann, eine Basis für das weitere Lernen zu schaffen, den Schulabbruch zu verhindern, mehr Gerechtigkeit bei den Bildungsergebnissen zu erreichen und das allgemeine Kompetenzniveau zu steigern.***

### 3.2. Primar- und Sekundarschulbildung: Die schulische Grundbildung für alle Bürger verbessern

15. In der Pflichtschulzeit sollten die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung die grundlegenden Lern- und Schlüsselkompetenzen vermitteln, die alle Bürger benötigen, um einen angemessenen Lebensstandard in der wissensbasierten Gesellschaft zu erreichen. Dies ist insbesondere für einige benachteiligte Gruppen und in Mitgliedstaaten mit zahlreichen Migranten und ethnischen Minderheiten von großer Bedeutung. In Bildungssystemen, in denen die Differenzierung der Schüler[14] bereits früh erfolgt, prägen sich die auf den sozialen Hintergrund zurückzuführenden Unterschiede beim Bildungsniveau stärker aus, d. h. die Unausgewogenheit der Leistungen von Schülern und Schulen wird weiter verschärft [15] . Einige Mitgliedstaaten, in denen ganze Schultypen auf Schülergruppen mit ähnlichen Bedürfnissen und gleichem Leistungsniveau zugeschnitten sind, halten das System der frühen Differenzierung für wirksam. Die vorliegenden Erkenntnisse stellen dies jedoch in Frage. In den europäischen Ländern, in denen eine frühe Differenzierung der Schüler vorgenommen wird (z. B. DE, LI, LU, NL, AT), sind größere Unterschiede bei den Leistungen der Schüler festzustellen als in Ländern mit stärker integrierten Schulsystemen.

---

13 AdK, S. 18-19.

14 Gemeint ist hier die frühe Aufteilung (vor dem Alter von 13 Jahren) der Schüler je nach Fähigkeiten auf verschiedene Schultypen (äußere Differenzierung). Dies impliziert nicht unbedingt eine Differenzierung in allgemeinbildende und berufsbildende Schulen, in der Praxis ist dies jedoch häufig der Fall. Diese Definition deckt jedoch nicht die Binnendifferenzierung ab, d. h. die Differenzierung innerhalb einer Schule, bei der der Lehrplan je nach Fähigkeiten auf verschiedene Schülergruppen zugeschnitten wird.

15 AdK, S. 19-20.

16. Eine frühe Differenzierung wirkt sich insbesondere negativ auf die Leistungen von benachteiligten Kindern aus. Ein Grund dafür ist, dass diese Kinder eher in Richtung der schlechter angesehenen Formen der allgemeinen und beruflichen Bildung kanalisiert werden. Erfolgt die Differenzierung jedoch erst in der zweiten Hälfte der Sekundarschulzeit und wird die Möglichkeit geschaffen, zwischen den verschiedenen Schultypen zu wechseln, kann dies die Trennung der Gruppen abschwächen und zu mehr Gerechtigkeit führen, ohne dass die Effizienz darunter leidet[16].

17. Viele Mitgliedstaaten versuchen, die Effizienz durch Dezentralisierung zu steigern, indem sie den einzelnen Bildungseinrichtungen umfassendere Entscheidungsbefugnisse in Bezug auf die Lehrplaninhalte, die Mittelverwendung und Personalentscheidungen einräumen (z. B. BE-NL, CZ, IE, IT, LV, HU, PT, SK, UK) [17]. Dies wird in der Regel damit begründet, dass eine dezentralisierte Entscheidungsfindung aufgrund der Kenntnis der besonderen lokalen Situation und der dadurch entstehenden Bedürfnisse effizienter ist. Kontrollmechanismen in Form zentraler Abschlussprüfungen und interner Evaluierungssysteme gibt es in den meisten europäischen Ländern (z. B. DK, EE, EL, FR, IE, IT, CY, LV, LT, HU, MT, NL, AT, PL, PT, SI, FI, UK, LI, NO, RO)[18]. Im internationalen Vergleich deutet einiges darauf hin, dass die Leistungen der Schüler durch die Kombination der lokalen Autonomie der Bildungseinrichtungen mit zentralen Kontrollmechanismen verbessert werden können. Die Kontrollmechanismen sollten jedoch so gestaltet werden, dass die Gerechtigkeit höchste Priorität hat und dass dezentral getroffene Entscheidungen (z. B. über die Einzugsbereiche von Schulen) nicht zu lokalen Ungerechtigkeiten führen. Einige Länder haben Gerechtigkeitsziele und entsprechende Anreize in ihre Kontrollmechanismen integriert. Diese sind mit Follow-up-Maßnahmen gekoppelt, die greifen, wenn Einrichtungen die vorgegebenen Gerechtigkeitsstandards nicht erreichen.

18. Die wichtigsten Faktoren für Effizienz und Gerechtigkeit sind Qualität, Erfahrung und Motivation der Lehrkräfte sowie die von ihnen angewandten pädagogischen Konzepte. Indem die Lehrkräfte mit den Eltern und Schülerbetreuungsdiensten zusammenarbeiten, können sie eine Schlüsselrolle für die Integration der am stärksten benachteiligten Schüler spielen. Besonders wirksam ist dies, wenn die Schulen Eingliederungsstrategien festgelegt haben, die entsprechend der pädagogischen Forschung kontinuierlich angepasst werden. Bislang haben die Mitgliedstaaten Probleme dabei gehabt, die richtige Mischung von Maßnahmen zu finden, um erfahrene, motivierte Lehrer für die Schulen zu gewinnen, in denen die Herausforderungen besonders groß sind [19]. Die Entwicklung von Einstellungsstrategien, die eine qualitativ hochwertige Lehre für benachteiligte Schüler gewährleisten, sollte mit Nachdruck vorangetrieben werden.

---

16 AdK, S. 22.
17 AdK, S. 22-23.
18 AdK, S. 23-24.
19 AdK, S. 25.

***Der Großteil der einschlägigen Forschung legt nahe, dass Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung, die bereits zu einem frühen Zeitpunkt eine Differenzierung vornehmen, die Wirkung der sozioökonomischen Herkunft auf den Bildungserfolg verstärken und langfristig nicht zu einer Effizienzsteigerung führen. Effizienz und Gerechtigkeit können beide dadurch verbessert werden, dass der Verbesserung der Qualität der Lehrkräfte und der Einstellungsverfahren in benachteiligten Gebieten besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird und Systeme entwickelt werden, bei denen lokale Autonomie und Kontrollmechanismen, die Ungerechtigkeit verhindern, miteinander kombiniert werden.***

### 3.3. Hochschulbildung: Die Investitionen verbessern und den Kreis der Studierenden vergrößern

19. Die Hochschulen sind ein Schlüsselfaktor in der wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft. Sie stehen im Zentrum des aus Bildung, Innovation und Forschung gebildeten „Wissensdreiecks". Die Kommission hat in ihrer Mitteilung zur Modernisierung der Hochschulen[20] deutlich gemacht, dass das Hochschulwesen in der EU vor zahlreichen Herausforderungen steht und modernisiert werden muss, wenn es wettbewerbsfähig bleiben und herausragende Leistungen fördern soll. Eine der Herausforderungen besteht darin, diversifizierte Systeme zu schaffen, die eine gerechte Teilnahme aller Bürger ermöglichen, zugleich jedoch finanziell tragfähig sind und ihre Aufgaben effizienter erfüllen. Um den Aufbau der wissensbasierten Gesellschaft zu stützen, hat die Kommission als Ziel vorgeschlagen, die Ausgaben für ein modernisiertes Hochschulwesen in der EU innerhalb von zehn Jahren auf 2 % des BIP zu steigern[21].

20. Die Zahl der Studierenden steigt kontinuierlich, und an die europäischen Hochschulen werden immer größere Erwartungen gestellt. Die Investitionen nehmen dagegen nicht im gleichen Maße zu. Überdies hat das Anwachsen der Studierendenzahl nicht zu mehr Gerechtigkeit geführt. Die Nutznießer sind vor allem Personen, die aus guten sozioökonomischen Verhältnissen stammen bzw. deren Eltern bereits über eine Hochschulbildung verfügen[22].

21. Bislang ging man allgemein davon aus, dass ein System mit „kostenloser" (also komplett staatlich finanzierter) Hochschulbildung automatisch auch gerecht ist. Tatsächlich hat sich diese Annahme in der Praxis nicht bestätigt, da der zentrale Faktor für die Teilnahme an der Hochschulbildung der sozioökonomische Hintergrund ist. Die vorliegenden Forschungsergebnisse zeigen überwiegend, dass ein Hochschulstudium normalerweise erhebliche private Erträge abwirft und dass diese Erträge nicht ganz durch die Steuerprogression aufgehoben werden. Dies kann zu einem umgekehrten Umverteilungseffekt führen. Diese regressive Wirkung ist dort besonders stark ausgeprägt, wo die Schulsysteme die Auswirkungen der sozioökonomischen Herkunft auf den Bildungsstand noch verschärfen. Um ein ausgeglicheneres Verhältnis zwischen den von den Einzelpersonen und der Gesellschaft getragenen Kosten zu erreichen, den Nutzen für beide zu steigern[23] und

---

20 KOM(2006) 208 endg.

21 KOM(2006) 208 endg. Siehe auch KOM(2006) 30 und KOM(2005) 152.

22 AdK, S. 25-26.

23 In zehn OECD-Ländern beträgt der durchschnittliche private Ertrag der Hochschulbildung fast 9 %.

einen Beitrag dazu zu leisten, dass Hochschulen die von ihnen benötigten Mittel erhalten, wenden sich viele Länder den direkten Nutznießern der Hochschulbildung, den Studierenden, zu und fordern von ihnen Studiengebühren, so dass diese in ihre eigene Zukunft investieren (z. B. BE, ES, IE, NL, AT, PT, UK, LI)[24]. Die vorliegenden Erkenntnisse deuten außerdem darauf hin, dass sich die durch die Studiengebühren entstehenden Markteffekte auch positiv auf die Lehre und das Hochschulmanagement auswirken und die Motivation der Studierenden steigt[25].

22. Ohne eine begleitende finanzielle Unterstützung ärmerer Studierender würde die Einführung von Studiengebühren die Gefahr von Ungerechtigkeiten beim Zugang zur Hochschulbildung zweifellos weiter verstärken. Gerade Personen aus besonders stark benachteiligten Gruppen haben oft große Hemmungen, Risiken einzugehen und sich zu verschulden, und scheuen häufig davor zurück, statt Geld zu verdienen Zeit in ein Studium zu investieren, das nicht unbedingt einen angemessenen privaten Ertrag nach dem Studienabschluss gewährleistet. Dies ist besonders dort relevant, wo die Höhe der Studiengebühren auf Grundlage des geschätzten künftigen Verdienstes festgelegt wird, wobei davon ausgegangen wird, dass sich ein Hochschulstudium künftig auch in Zukunft in gleichem Maße in der Wirtschaft auszahlt wie heute. Durch staatliche Kreditbürgschaften, einkommensabhängige Darlehen, Stipendien und an Bedürftigkeitsprüfungen gekoppelte Beihilfen können die Staaten den Zugang ärmerer Studierender zur Hochschulbildung verbessern. Zahlreiche europäische Länder haben bereits solche Konzepte eingeführt (z. B. BE, ES, FR, IE, IT, LV, LT, NL, AT, PT, UK, LI). Zwar werden diese Konzepte noch nicht lange genug angewandt, um umfassende Schlüsse ziehen zu können; am Beispiel Australiens und der Vereinigten Staaten wird jedoch deutlich, dass Studiengebühren, wenn sie durch eine gezielte finanzielle Unterstützung ergänzt werden, zu einer Steigerung der Studierendenzahlen führen können, ohne dass sich dies negativ auf die Gerechtigkeit auswirkt[26].

23. Dadurch, dass Schüler aus problematischen Verhältnissen häufig schon früh im Bildungszyklus benachteiligt werden, erreichen sie oft nicht den für den Zugang zur Hochschulbildung geforderten Qualifikationsstand. Und selbst diejenigen unter ihnen, die die Hochschulreife erlangen, zögern oft, ein Hochschulstudium aufzunehmen[27]. Deshalb sind Strategien zur Verbesserung der Effizienz und der Gerechtigkeit der Schulsysteme sowie Maßnahmen zur Veränderung der kulturellen Wahrnehmung der Hochschulbildung von entscheidender Bedeutung. Die Schüler sollten zielgerichtet über die von der Hochschulbildung ausgehenden Chancen und Vorteile informiert werden, etwa im Rahmen von Besuchen in den Schulen, Mentorenprogrammen und lebenslanger Orientierung. Entscheidend ist auch, die Familien einzubeziehen, insbesondere wenn die Kinder noch verhältnismäßig jung sind[28]. Die Hochschulen sollten ermutigt werden, umfassende Kommunikations- und Zugangsstrategien zu entwickeln, die beispielsweise Programme zur Erleichterung des Übergangs zum Studium sowie vorgemerkte Studienplätze vorsehen könnten.

---

24 AdK, S. 27-29.
25 AdK, S. 28.
26 AdK, S. 29.
27 AdK, S. 28.
28 AdK, S. 29.

***Die kostenlose Hochschulbildung stellt nicht notwendigerweise Gerechtigkeit sicher. Um Effizienz und Gerechtigkeit gleichermaßen zu steigern, sollten die Mitgliedstaaten geeignete Bedingungen und Anreize für die Steigerung der öffentlichen und privaten Investitionen schaffen – einschließlich gegebenenfalls Studiengebühren in Verbindung mit begleitenden finanziellen Maßnahmen für benachteiligte Personen. Auf Ebene der Schulen sind ebenfalls spezifische Maßnahmen erforderlich. Die Hochschulen sollten für ein stärker differenziertes Angebot an Lehrveranstaltungen sorgen und Anreize schaffen, um die immer vielfältigeren Anforderungen von Wirtschaft und Gesellschaft zu erfüllen.***

### 3.4. Berufliche Aus- und Weiterbildung: Qualität und Relevanz verbessern

24. Angesichts der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung entwickelt sich die unverändert hohe Jugendarbeitslosigkeit in der EU zunehmend zu einem ernsthaften Problem. Bis 2050 wird sich die Altersgruppe derjenigen, die 65 Jahre oder älter sind, um 65 % vergrößern, während die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) um 20 % abnehmen wird[29]. Zudem wird die Nachfrage nach höher qualifizierten Arbeitskräften weiter ansteigen. Für Neulinge auf dem Arbeitsmarkt, die nur über einen geringen Bildungsstand verfügen, ist die Gefahr der Arbeitslosigkeit somit besonders groß. Ein frühzeitiges Eingreifen, um die Teilhabe dieser Personen an der Bildung sowie ihre Leistungen zu verbessern, ist zwar die wirksamste Methode zur Verbesserung der Beschäftigungsaussichten, der Übergang von der (Aus-)Bildung zum Arbeitsleben ist jedoch ebenfalls eine entscheidende Phase. Die Fakten deuten darauf hin, dass diejenigen, die in Ländern mit gut entwickelten Berufsbildungssystemen eine Ausbildung absolvieren, auch mit einem angemessenen späteren Einkommen rechnen können[30]. Ein entscheidender Punkt für die Steigerung der Attraktivität der Berufsbildung ist die Beseitigung von Sackgassen, so dass auch der Weg in die Hochschulbildung offen steht. Die Mitgliedstaaten sollten für die Berufsbildung flexible, klar definierte Lernwege entwickeln, die auf das kontinuierliche Lernen und den Arbeitmarkt ausgerichtet sind. Dies dürfte dazu beitragen, ein Gleichgewicht zwischen Personen mit Hochschulbildung und Personen mit berufspraktischen Qualifikationen zu erreichen, das den Anforderungen des Arbeitsmarkts besser gerecht wird.

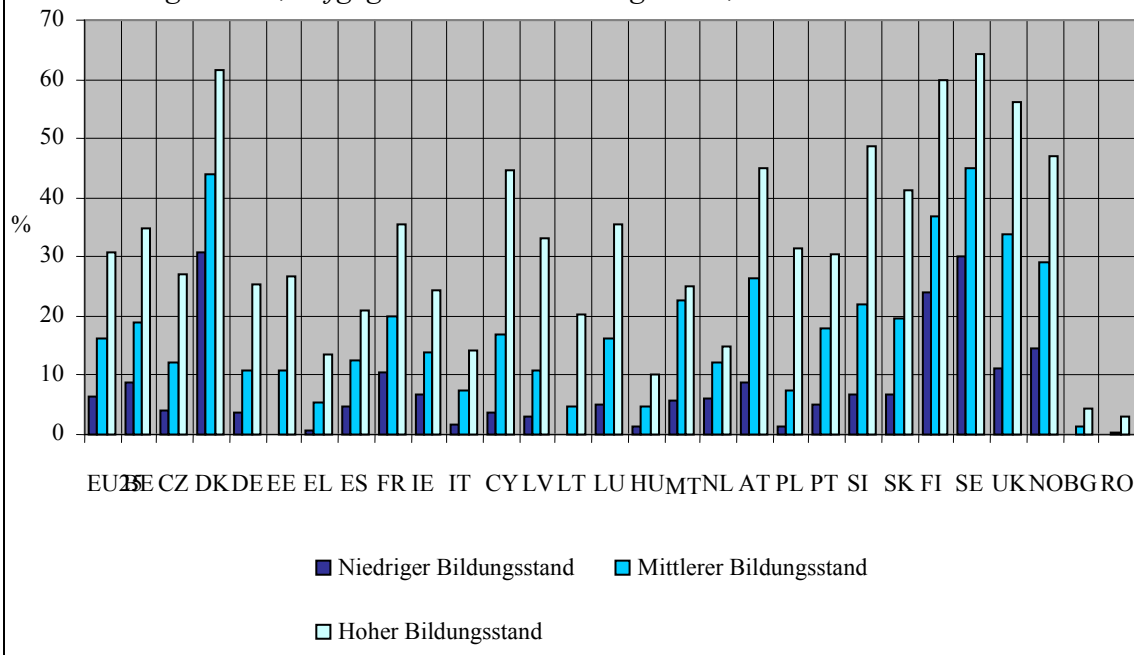
25. Angesichts der Problematik der alternden Bevölkerung müssen aus Gerechtigkeits- und Effizienzgründen bessere Erwachsenenbildungsangebote geschaffen werden, nicht zuletzt, um gering qualifizierte Bürger wieder zum Lernen zu bringen und sie dabei zu unterstützen, sich besser auf den im Wandel befindlichen Arbeitsmarkt einzustellen. Vom Arbeitgeber organisierte berufsbegleitende Weiterbildungsmaßnahmen, die sowohl für den Arbeitnehmer als auch für den Arbeitgeber gewinnbringend sind, richten sich allerdings meist an höher qualifizierte Beschäftigte[31]. Fortbildungsmaßnahmen für Arbeitnehmer, die benachteiligt sind, weniger gut ausgebildet sind oder denen Basisqualifikationen fehlen, bieten die Unternehmen kaum an.

---

29 AdK, S. 30.
30 AdK, S. 30.
31 AdK, S. 31.

26. Nur 10,8 % der erwachsenen Bevölkerung in Europa beteiligen sich am formalen, nichtformalen oder informellen Lernen, d. h. bis zur Erreichung der EU-Benchmark von 12,5 % im Jahr 2010 liegt noch ein weiter Weg vor uns. Den Daten zum Bildungsstand der Personen, die am nichtformalen Lernen teilnehmen (Abbildung 2), lässt sich entnehmen, dass die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Bürger am unteren Ende der Qualifikationsspektrums weiterbilden und damit auch ihre Beschäftigungsaussichten verbessern, am geringsten ist.

*Abbildung 2: Anteil der an der nichtformalen Bildung Teilnehmenden in der Gruppe der 25- bis 64-Jährigen in %, aufgegliedert nach Bildungsstand, 2003*




■ **EU 25: 6,5 %** ■ **EU 25: 16,4 %** ■ **EU 25: 30,9 %**
Quelle: EUROSTAT: AKE, Ad-hoc-Modul, 2003
Zielpopulation: 25-64-Jährige. Bezugszeitraum: 12 Monate

27. Die Berufsbildung hat einen großen gesellschaftlichen und kulturellen Nutzen, da die Lernenden auch angeleitet werden, sich in der Gesellschaft zu engagieren, und da sie dazu beiträgt, dass Erwachsene wieder in den Lernzyklus zurückfinden. Aus Gerechtigkeitsgründen müssen Arbeitslose und diejenigen, die während der Pflichtschulzeit nicht den angestrebten Bildungsstand erreichen konnten, Zugang zu öffentlich finanzierten Erwachsenenbildungsprogrammen erhalten. Die Wirkung solcher Programme im Hinblick auf die Verbesserung der Beschäftigungsaussichten benachteiligter Erwachsener war bislang allerdings eher schlecht[32]. Diese Situation lässt sich durch zwei Konzepte verbessern.

[32] AdK, S. 33-34.

28. Erstens basieren erfolgreiche Berufsbildungs- und Erwachsenenbildungsprogramme oft auf Partnerschaften zwischen Unternehmen, dem öffentlichen Sektor, den Sozialpartnern und Organisationen des Dritten Sektors[33]. Solche Programme sind auf klar eingegrenzte Zielgruppen und ihre besonderen Bedürfnisse abgestimmt. Partnerschaften, die in der zweiten Hälfte der Sekundarschulzeit ansetzen und ein alternatives Lernumfeld schaffen[34], können außerdem bei jungen Menschen die Gefahr eines vorzeitigen Schulabbruchs vermindern. Zwar verursachen solche Initiativen Kosten, allerdings sind die durch Untätigkeit und die daraus resultierende höhere Zahl von Schulabbrechern entstehenden Kosten erheblich größer[35].

29. Zweitens muss die Berufsbildung genau auf die Qualifikationsbedürfnisse der Arbeitgeber ausgerichtet werden. Die Relevanz der Berufsbildung für den Arbeitsmarkt sollte durch die Einbindung der Unternehmen – nicht nur mittels Partnerschaften, sondern auch durch die Ausweitung des „Training on the job" – verbessert werden. Um das Arbeitskräfteangebot besser auf den Bedarf abzustimmen und die Ausbildungs- und Berufswahl zu erleichtern, sollten die staatlichen Stellen ihre Strategien zur Information über die auf dem Arbeitmarkt benötigten Kompetenzen weiterentwickeln. Durch die staatliche Unterstützung von branchen- und sektorspezifischen Berufsbildungsprogrammen können private Investitionen mobilisiert werden, da die Gemeinkosten durch die Verteilung auf mehrere Schultern niedrig gehalten werden[36]. Auch die Gefahr von Abwerbungen – ein wichtiger Faktor, der Arbeitgeber von Investitionen in die Berufsbildung abhält – wird dadurch abgemildert. Arbeitgeber sollten in die allgemeine und berufliche Bildung ihrer Arbeitnehmer investieren, um wettbewerbsfähig zu bleiben, und ihrer sozialen Verantwortung (Schaffung einer „lernenden Organisation") gerecht werden[37]. Arbeitsmarktbezogene Berufsbildungsprogramme, die sich am Qualifikationsbedarf der regionalen bzw. lokalen Wirtschaft ausrichten, haben sich als besonders wirksam für die Verbesserung der Beschäftigungschancen benachteiligter Personen erwiesen[38].

***Die Mitgliedstaaten sollten klare, heterogene Lernwege für die berufliche Bildung definieren, die auf kontinuierliche Weiterbildung und Beschäftigung ausgerichtet sind. Ferner sollten sie die staatlichen Berufsbildungsprogramme für Arbeitslose und benachteiligte Personen verbessern. Qualität und Relevanz solcher Programme lassen sich steigern, indem man Partnerschaften mit Stakeholdern auf regionaler und lokaler fördert und die Einbindung des privaten Sektors erleichtert.***

## 4. MASSNAHMEN DER EUROPÄISCHEN UNION

30. Die Mitgliedstaaten spielen eindeutig die Hauptrolle bei der Bewältigung der in dieser Mitteilung beschriebenen Herausforderungen. Doch neben der Umsetzung der an die Mitgliedstaaten gerichteten Empfehlungen müssen auch Maßnahmen auf EU-

---

33 Der Rat und die Kommission unterstreichen ausdrücklich die Bedeutung des Sozialen Dialogs: http://ec.europa.eu/comm/employment_social/social_dialogue/.

34 AdK, S. 34-37.

35 AdK, S. 12-14.

36 AdK, S. 34-35, 37-38.

37 KOM(2006) 136, „Umsetzung der Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung: Europa soll auf dem Gebiet der sozialen Verantwortung der Unternehmen führend werden".

38 AdK, S. 38.

Ebene ergriffen werden. Die Auswirkungen des globalen Wettbewerbs und der gesellschaftlichen Entwicklungen sind in den Ländern – je nach individueller Situation – unter Umständen ähnlich. Der Zusatznutzen eines europäischen Ansatzes besteht somit darin, dass die vielfältigen Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa durch wechselseitiges Lernen und den Austausch vorbildlicher Verfahren voneinander profitieren können.

31. Mit dem neuen Programm für lebenslanges Lernen fördert die Gemeinschaft die Auslandsmobilität von Millionen von Bürgern, die auf diese Weise die Möglichkeit erhalten, neue Kenntnisse zu erwerben und sich besser auf den europäischen Arbeitsmarkt einzustellen. Ferner unterstützt das Programm die länderübergreifende Zusammenarbeit, wodurch sich die Qualität und die Vernetzung unserer Bildungs- bzw. Berufsbildungseinrichtungen verbessern werden. Die Umsetzung des Programms wird im Einklang mit den neuen Vorgaben für die Strukturfonds erfolgen, deren Mittel unter anderem zur Förderung von Systemreformen und Projekten zur Weiterentwicklung des Bildungs- und Berufsbildungsangebots eingesetzt werden sollen.

32. Im Rahmen der überarbeiteten Lissabon-Strategie und des Programms „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ unterstützt die EU außerdem die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung und Umsetzung ihrer Politik im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung: Wechselseitiges Lernen und Peer Reviews sollen den Austausch von Informationen, Daten und vorbildlichen Verfahren anregen. Effizienz und Gerechtigkeit sind zwei Leitmotive dieser Maßnahmen, und die EU wird insbesondere im Bereich der Vorschulbildung die Entwicklung einer Kultur der Evaluierung und des Austauschs bewährter Verfahren aktiv vorantreiben. Außerdem wird die Kommission die laufenden Aktivitäten in den Bereichen Erwachsenenbildung, Entwicklung eines Europäischen Qualifikationsrahmens sowie Entwicklung eines europäischen Rahmens für Statistiken und Indikatoren weiterführen. Untermauert wird diese Arbeit durch Forschungsprojekte zur Effizienz- und Gerechtigkeitsthematik, die im Rahmen des siebten EU-Forschungsrahmenprogramms finanziert werden.