



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 30.6.2022
COM(2022) 316 final

2022/0206 (NLE)

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

über Wege zum schulischen Erfolg

(Text von Bedeutung für den EWR)

{SWD(2022) 176 final}

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

„Ich will, dass Europa noch mehr erreicht, wenn es um soziale Gerechtigkeit und Wohlstand geht. Denn unsere Union fußt auf diesem Gründungsversprechen.“

Präsidentin von der Leyen, Politische Leitlinien

Die Schul- und Berufsbildungssysteme können und sollten eine wichtige Rolle dabei spielen, die europäischen Gesellschaften gerechter, inklusiver und wohlhabender zu gestalten. Bildung kann den sozialen Zusammenhalt stärken und die EU-Wirtschaft resilienter machen: Forschungsergebnisse zeigen, dass der Zugang von Kindern und Jugendlichen aus einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen zu qualitativ hochwertiger Bildung dazu beiträgt, Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und den Armutskreislauf zu durchbrechen. Diese Ziele können jedoch nur erreicht werden, wenn die Schul- und Berufsbildungssysteme tatsächlich echte Chancengleichheit bieten und inklusiv sind. Die Schulen müssen dafür sorgen, dass alle Lernenden unabhängig von ihren persönlichen Merkmalen¹ sowie ihrem familiären, kulturellen und sozioökonomischen Hintergrund erfolgreich sein und ihr Potenzial entfalten können. Dies spiegelt sich in den Grundsätzen 1 und 11 der **europäischen Säule sozialer Rechte**² wider.

Die **Bildungsergebnisse**, d. h. das Wissen, die Fähigkeiten und die Einstellungen, die während der Schulzeit erworben werden, sind starke Einflussfaktoren für ein ausgewogenes, gesundes und erfolgreiches Leben als Erwachsener. Gemessen in Form von „Bildungserfolgen“³ und „Bildungsabschlüssen“⁴ legen sie die Grundlagen für das weitere Lernen, die künftige Erwerbstätigkeit und ein erfülltes Leben. Der Erwerb von Grundkompetenzen (Lesen, Schreiben, Mathematik und Naturwissenschaften)⁵ ist von entscheidender Bedeutung für die akademische und persönliche Entwicklung der Lernenden, während die in der Sekundarstufe II erworbenen Fähigkeiten und Kompetenzen zunehmend als Mindestvoraussetzung für eine Erwerbstätigkeit oder als Grundlage für weiteres Lernen und ein erfülltes Leben angesehen werden. Sozioökonomische Muster und Schichtung wirken sich jedoch stark auf die Bildungserfahrungen und -ergebnisse des Einzelnen aus; Lernende aus benachteiligten Verhältnissen sind unter den Lernenden mit unterdurchschnittlichen Leistungen überrepräsentiert, und die Wahrscheinlichkeit, dass sie die allgemeine und

¹ Siehe die vollständige Analyse in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

² https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_de

³ Der Schwerpunkt der Bildung liegt auf dem Lernfortschritt der Lernenden und ihren tatsächlichen funktionellen Kompetenzen wie Lesen, Schreiben, Rechnen und Fähigkeiten in den Naturwissenschaften (Grundkompetenzen).

⁴ Bildungserfolg bezieht sich auf den erfolgreichen Abschluss eines bestimmten Bildungsniveaus, z. B. Primarbereich, Sekundarstufe I oder Sekundarstufe II.

⁵ Grundkompetenzen sind gemäß der internationalen Schulleistungsstudie der OECD (Programme for International Student Assessment – PISA) zu verstehen, mit der die Fähigkeit der 15-Jährigen gemessen wird, ihre Kenntnisse und Fähigkeiten in den Bereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften zu nutzen, um den Herausforderungen des späteren Lebens gerecht zu werden. Lernende mit schwachen Leistungen sind also diejenigen 15-jährigen Schülerinnen und Schüler, die noch in der Schul- oder Berufsausbildung sind und die OECD-PISA-Leistungsstufe 2 nicht erreichen, die als das Mindestniveau gilt, das für eine erfolgreiche Teilhabe an der Gesellschaft erforderlich ist. Digitale Kompetenzen zählen zwar zu den Grundkompetenzen, werden aber nicht direkt von der Initiative „Wege zum schulischen Erfolg“ angesprochen, da sie bereits im Mittelpunkt anderer Initiativen wie dem Aktionsplan für digitale Bildung stehen.

berufliche Bildung ohne Abschluss der Sekundarstufe II verlassen, ist höher. Aus diesem Grund gehören **die Verringerung des Anteils der Schülerinnen und Schüler mit schlechten Leistungen bei Grundkompetenzen** und die Bekämpfung **früher Abgänge aus der allgemeinen und beruflichen Bildung**⁶ zu den wichtigsten Zielen der europäischen Zusammenarbeit in der allgemeinen und beruflichen Bildung. In der Mitteilung der Kommission über die Vollendung des **europäischen Bildungsraums** bis 2025⁷ wird die Initiative „Pathways to School Success“ (Wege zum schulischen Erfolg) als Leitinitiative genannt, mit der die inklusive Dimension der Bildung gestärkt werden soll, und dieses Ziel, wird auch im Abschlussbericht der Konferenz zur Zukunft Europas vom Mai 2022 unterstrichen, in dem gefordert wird, *„einen integrativen Europäischen Bildungsraum zu schaffen, in dem alle Bürgerinnen und Bürger gleichen Zugang zu qualitativ hochwertiger Bildung [...] haben“*. Im Zentrum der Initiative „Pathways to School Success“ stehen die Verringerung der schlechten Leistungen bei den Grundkompetenzen und die Erhöhung der Zahl von Sekundarschulabschlüssen. Die Entschließung des Rates zu einem strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung mit Blick auf den europäischen Bildungsraum und darüber hinaus (2021–2030)⁸ unterstützt diese Maßnahmen und legt **Ziele auf EU-Ebene für 2030** fest: Der Anteil der 15-Jährigen mit schlechten Leistungen in den Bereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften sollte niedriger als 15 %⁹ sein und der Anteil der Lernenden, die früh von der allgemeinen oder beruflichen Bildung abgehen, unter 9 %¹⁰ liegen.

In diesem Zusammenhang legt die Kommission einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates für Wege zum schulischen Erfolg („Pathways to School Success“) vor. Mit der vorgeschlagenen Empfehlung wird die **Empfehlung des Rates von 2011 für politische Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote**¹¹ aufgehoben und ersetzt und gleichzeitig auf den bei der Umsetzung der Empfehlung gewonnenen Erfahrungen aufgebaut. Seit der Annahme der Empfehlung des Rates von 2011 sind die europäischen Länder mit neuen Situationen, Herausforderungen und auch Chancen konfrontiert, die die Schul- und Berufsbildungssysteme tiefgreifend beeinflussen, darunter die steigende Zahl von Migranten aus Drittstaaten, einschließlich Flüchtlingen¹², die im Schulalter in die EU kommen, und die COVID-19-Pandemie. Die Besorgnis über den sich verschlechternden Trend bei den Leistungen im Bereich der Grundkompetenzen (wie aus den Ergebnissen der PISA-Studie 2018 hervorgeht) ist im politischen Diskurs deutlich zu spüren. Die Bildungsforschung hat neue Erkenntnisse geliefert, und die politische Zusammenarbeit auf EU-Ebene hat Lücken und Bereiche aufgezeigt, in denen weitere Anstrengungen erforderlich sind, sodass es jetzt angebracht ist, die Empfehlung des Rates von 2011 zu überarbeiten, zu aktualisieren und zu verbessern. Der neue Vorschlag ist breiter angelegt, da er die beiden Ziele auf EU-Ebene in Bezug auf Grundkompetenzen und den frühen Abgang von der allgemeinen und beruflichen

⁶ Der EU-Indikator „Frühzeitige Schul- und Ausbildungsabgänger“ (ELET) misst den Anteil der 18- bis 24-Jährigen mit höchstens einem Abschluss der Sekundarstufe I (d. h. ISCED-Stufen 0–2), die nicht mehr an formaler oder nichtformaler Bildung und Ausbildung teilnehmen.

⁷ COM(2020) 625 final.

⁸ ABl. C 66 vom 26.2.2021.

⁹ Die Datenquelle ist die internationale Schulleistungsstudie der OECD (PISA).

¹⁰ Die Datenquelle ist die EU-Arbeitskräfteerhebung von Eurostat. Dieser Hauptindikator wird durch einen unterstützenden Indikator für den Abschluss der Sekundarstufe II ergänzt, mit dem der Anteil der 20- bis 24-Jährigen mit mindestens einem Abschluss der Sekundarstufe II anhand von Daten der EU-Arbeitskräfteerhebung von Eurostat gemessen wird.

¹¹ ABl. C 191 vom 1.7.2011, S. 1.

¹² Der Begriff „Flüchtling“ hat für die Zwecke dieses Textes eine weiter gefasste Bedeutung als in der Genfer Konvention und im Asyl-Besitzstand der EU.

Bildung gleichzeitig berücksichtigt. Dies spiegelt die Komplementarität dieser beiden Herausforderungen, ihrer Auslöser und der Maßnahmen zu ihrer Bewältigung wider. Darüber hinaus wird mit dem Vorschlag die Perspektive auf andere Aspekte ausgeweitet, die bisher nicht berücksichtigt wurden und die einen starken Einfluss auf die Bildungsergebnisse haben, wie z. B. das Wohlbefinden in der Schule.

- **Herausforderungen, die mit der vorgeschlagenen Empfehlung des Rates angegangen werden sollen**

Seit der Annahme der Empfehlung des Rates für politische Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote im Jahr 2011 wurden auf europäischer Ebene und in den Mitgliedstaaten umfangreiche Maßnahmen umgesetzt. Eine unabhängige Bewertung der Umsetzung der Empfehlung¹³ ergibt ein insgesamt positives Bild der Auswirkungen dieser Empfehlung und der damit verbundenen politischen Instrumente der EU (Überwachungs- und Berichterstattungsmechanismen im Rahmen des Europäischen Semesters, Erfahrungsaustausch und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen von ET 2020, Finanzierung, insbesondere durch Erasmus+ und die europäischen Struktur- und Investitionsfonds, Investitionen in Forschung und Kommunikation). Die Bewertung kommt zu dem Schluss, dass die Umsetzung der Empfehlung des Rates zu einem **Rückgang der Quote der frühen Abgänger von der allgemeinen und beruflichen Bildung (ELET) auf EU-Ebene** (von 13,4 %¹⁴ im Jahr 2011 auf 9,7 % im Jahr 2021) beigetragen und Veränderungen innerhalb der Bildungseinrichtungen und -politiken gefördert hat.

Trotz dieser erheblichen Fortschritte stellt der **frühe Abgang von der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa jedoch nach wie vor eine politische Herausforderung dar, die in einer Reihe von Ländern und Regionen und für bestimmte Zielgruppen besonders schwerwiegend ist**. Heute sind mehr als 3,2 Mio. junge Menschen in der EU (18–24 Jahre) frühe Abgänger von der allgemeinen und beruflichen Bildung, und nur 84,3 % (der 20- bis 24-Jährigen) haben die Sekundarstufe II abgeschlossen. Es gibt immer noch erhebliche Unterschiede zwischen und innerhalb von Ländern und Ungleichheiten zwischen bestimmten Bevölkerungsgruppen: Der durchschnittliche Anteil der frühen Abgänger von der allgemeinen und beruflichen Bildung liegt bei jungen Männern (11,4 %) um 3,5 Prozentpunkte höher als bei jungen Frauen (7,9 %)¹⁵, und für im Ausland geborene junge Menschen und Lernende, die in bestimmten Vororten, ländlichen und abgelegenen Gebieten leben, bestehen deutliche Benachteiligungen.¹⁶ Insgesamt hat der sozioökonomische Hintergrund der Lernenden einen starken Einfluss auf den frühen Abgang von der allgemeinen und beruflichen Bildung.¹⁷

¹³ Europäische Kommission, Generaldirektion Bildung, Jugend, Sport und Kultur (2019), Donlevy, V., Day, L., Andriescu, M., Downes, P., *Assessment of the implementation of the 2011 Council recommendation on policies to reduce early school leaving: final report*, Amt für Veröffentlichungen.

¹⁴ EU-28. Der Wert für die EU-27 beträgt 13,2 %.

¹⁵ Daten von 2021.

¹⁶ Für Lernende, die außerhalb des Meldelandes geboren sind, ist das Risiko, zum frühen Abgänger von der allgemeinen und beruflichen Bildung zu werden, sogar noch größer (22,4 %), vor allem, wenn dieses Land außerhalb der EU-27 liegt (23,2 %). Im Durchschnitt ist die Wahrscheinlichkeit eines frühen Schulabgangs bei außerhalb der EU-27 geborenen jungen Männern (25,2 %) höher als bei außerhalb der EU-27 geborenen jungen Frauen (20,9 %). Auch der Grad der Verstädterung spielt eine Rolle, wobei die Städte im Durchschnitt die niedrigsten Anteile früher Abgänger (8,6 %) verzeichnen. Während junge Männer in Städten und Vororten häufiger früh von der Schule abgehen (13,5 %) als in ländlichen Gebieten (11,7 %), ist das Risiko für junge Frauen in ländlichen Gebieten (9,2 %) höher als in Städten und Vororten (8,7 %). Hierbei ist anzumerken, dass sich hinter diesen EU-Durchschnittswerten ein sehr heterogenes Bild in den einzelnen Mitgliedstaaten verbirgt. Diese Daten beziehen sich auf das Jahr 2020.

¹⁷ Eine gründliche Analyse der Trends ist der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen und dem Monitor für die allgemeine und berufliche Bildung 2021 zu entnehmen.

In der Bewertung wurden jedoch auch einige **Lücken und Bereiche aufgezeigt, in denen es weiterer Anstrengungen bedarf:**

- Die Maßnahmen und Aktionen sind oft projektbezogen und kurzfristig und betreffen nur ein einziges Thema oder berücksichtigen nicht alle schulischen Dimensionen und haben daher nur begrenzte Auswirkungen; sowohl auf Schul- als auch auf Systemebene sind mehr systemische Ansätze erforderlich, da die derzeitigen Ansätze nach wie vor unzureichend entwickelt sind.
- In vielen Ländern werden die umgesetzten politischen Maßnahmen nicht ausreichend überwacht und bewertet.
- Die Zusammenarbeit in verschiedenen Politikbereichen (z. B. allgemeine und berufliche Bildung, Gesundheit, soziale Dienste, Beschäftigung, Wohnungswesen, Justiz, Integration von Migranten einschließlich Flüchtlingen, Nichtdiskriminierung) und auf verschiedenen Ebenen (national, regional, lokal) sowie der Dialog mit den Interessenträgern sind nach wie vor zu begrenzt und unzusammenhängend.
- Während Kompensationsmaßnahmen durchaus gut etabliert sind, mangelt es in vielen Ländern an Präventions- und Frühinterventionsmaßnahmen oder an deren Umsetzung und Durchsetzung.
- Die Bedürfnisse bestimmter Gruppen werden allzu oft nicht angemessen berücksichtigt (beispielsweise Lernende mit sichtbaren und nicht sichtbaren Behinderungen, Lernende mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen oder psychischen Problemen, Lernende mit Migrationshintergrund, einschließlich Flüchtlingen, Lernende, die ethnischen Minderheiten wie den Roma angehören, Opfer von Mobbing); dies ist besonders schwerwiegend für Lernende mit komplexen Bedürfnissen (z. B. Kinder mit einem Elternteil im Gefängnis, Opfer häuslicher Gewalt, Pflegekinder usw.).
- Maßnahmen zur Bewältigung von Lernschwierigkeiten sind nur unzureichend mit Maßnahmen zur Förderung des Wohlbefindens in der Schule und von psychischer Gesundheit oder zur Bekämpfung von Mobbing integriert.
- Lernende, Familien und wichtige Interessenträger (darunter sozial ausgegrenzte Eltern, Migrantengemeinschaften und NRO) sind häufig nicht ausreichend in die Gestaltung, Umsetzung und Bewertung der Politik eingebunden.
- Die Schulleitungen, Lehrkräfte, Auszubildenden und sonstiges Bildungspersonal sind häufig nicht ausreichend darauf vorbereitet, gegen schlechte Leistungen und frühe Abgänge von der allgemeinen und beruflichen Bildung anzugehen, der Vielfalt Rechnung zu tragen und Kindern mit Schwierigkeiten oder gefährdeten Kindern oder Lernenden mit besonderen Bedürfnissen im Bereich des Wohlbefindens oder der psychischen Gesundheit angemessene Unterstützung zu bieten.

Insbesondere nach der Annahme der Empfehlung des Rates von 2011 wurden in den letzten zehn Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Zahl der frühen Abgänger von der allgemeinen und beruflichen Bildung zu verringern. In jüngster Zeit hat das Problem der **unzureichenden Leistungen bei den Grundkompetenzen** in der politischen Debatte auf EU-Ebene immer mehr an Beachtung gewonnen, insbesondere seit der Veröffentlichung der

Ergebnisse der internationalen Schulleistungsstudie der OECD (PISA) 2018¹⁸, die einen **sich verschlechternden Trend** auf EU-Ebene im Zeitraum 2009–2018¹⁹ zeigen. PISA 2018 zeigt insbesondere Folgendes:

- Heute erzielt jeder fünfte 15-jährige Europäer unterdurchschnittliche Leistungen (22,5 % können grundlegende Leseaufgaben nicht erfüllen, 22,9 % grundlegende Aufgaben in Mathematik und 22,3 % solche in den Naturwissenschaften nicht lösen). Der EU-Durchschnitt hat sich nicht verbessert, und es bestehen große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, auch wenn einige Länder ihre Leistung im Laufe der Zeit verbessern konnten.
- Der sozioökonomische Hintergrund wirkt sich in den meisten EU-Ländern stark auf die Leistungen der Schülerinnen und Schüler und die schulischen Erwartungen aus. Darüber hinaus weisen Länder mit einem hohen Anteil an Lernenden mit unterdurchschnittlichen Leistungen tendenziell auch große Leistungsunterschiede zwischen Schülerinnen und Schülern aus bevorzugten und benachteiligten sozioökonomischen Verhältnissen auf.
- Der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit schlechten Leistungen beim Lesen ist in der Gruppe mit Migrationshintergrund (gemäß der in der PISA-Studie der OECD verwendeten Definition)²⁰ in vielen EU-Mitgliedstaaten deutlich höher als in der Gruppe ohne Migrationshintergrund.²¹
- Insgesamt weisen Länder mit geringen Anteilen an Lernenden mit unterdurchschnittlichen Leistungen tendenziell auch einen hohen Anteil an Lernenden mit Spitzenleistungen auf, was darauf hindeutet, dass Exzellenz und Gerechtigkeit der schulischen Bildungssysteme Hand in Hand gehen können.²²
- Die Lesekompetenz von Mädchen ist deutlich besser als die von Jungen, und in den Naturwissenschaften besteht nach wie vor ein geschlechtsspezifischer Unterschied zugunsten von Mädchen.²³ Dies wird durch Daten aus den

¹⁸ Alle drei Jahre wird im Rahmen von PISA die Fähigkeit von 15-Jährigen beurteilt, ihre Kenntnisse und Fähigkeiten in den Bereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften zur Bewältigung von Herausforderungen im täglichen Leben einzusetzen.

¹⁹ Eine gründliche Analyse der Trends ist der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen und dem Monitor für die allgemeine und berufliche Bildung 2021 zu entnehmen.

²⁰ Der Begriff „Menschen mit Migrationshintergrund“ umfasst sowohl Zuwanderer als auch ihre im Land geborenen Kinder (die sogenannte „zweite Generation“). Während die Kommission normalerweise nur Drittstaatsangehörige als Migranten einstuft, bezieht sich die in der PISA-Studie der OECD verwendete Definition des Begriffs „Lernende mit Migrationshintergrund“ auf alle im Ausland (EU und Nicht-EU) geborenen Lernenden sowie auf im Inland geborene Lernende, deren Eltern im Ausland geboren sind.

²¹ Die Situation ist bei im Ausland geborenen Schülerinnen und Schülern in der Regel schlechter als bei im Inland geborenen Schülerinnen und Schülern mit im Ausland geborenen Eltern. Ein benachteiligter sozioökonomischer Status wird häufig in Verbindung mit einem Migrationshintergrund festgestellt.

²² Europäische Kommission, Generaldirektion Bildung, Jugend, Sport und Kultur (2019), *PISA 2018 and the EU: Striving for social fairness through education*, Amt für Veröffentlichungen, <https://data.europa.eu/doi/10.2766/964797>. Eine detaillierte Analyse findet sich in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

²³ In der Mathematik ist das Bild gemischter: Die Daten der PISA-Studie 2018 zeigen, dass Jungen im Durchschnitt etwas besser absneiden als die Mädchen, dass der Abstand aber stetig kleiner wird: Mädchen schneiden in immer mehr Ländern besser ab als Jungen. Siehe OECD (2019) *PISA 2018 Results (Bd. II): Where All Students Can Succeed*, PISA, OECD Publishing. Verfügbar unter: https://www.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2018-results-volume-ii_b5fd1b8f-en.

einzelnen Ländern bestätigt, die auch zeigen, dass Jungen häufiger der Schule fernbleiben als Mädchen.²⁴

Auch die Ergebnisse der internationalen Studie zur Messung der computer- und informationsbezogenen Kompetenzen (International Computer and Information Literacy Study – ICILS)²⁵ aus dem Jahr 2018 zeigen, dass **ein Fünftel der jungen Menschen in der EU keine grundlegenden digitalen Kompetenzen** besitzt, während gleichzeitig die Auswirkungen des sozioökonomischen Status auf die digitale Kompetenz aufgezeigt werden: Im Durchschnitt erzielten Lernende mit höherem sozioökonomischem Hintergrund deutlich bessere Ergebnisse bei den computer- und informationsbezogenen Kompetenzen, und ebenso erzielten Lernende mit einem Elternteil mit einem Bachelor-Abschluss oder höher bessere Ergebnisse als Lernende, deren Eltern gar keinen Bildungsabschluss haben.

In der Europäischen Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021–2030 zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, dem alle Mitgliedstaaten beigetreten sind,²⁶ weist die Kommission auf die Kluft bei den Bildungsabschlüssen zwischen jungen Menschen mit und ohne Behinderungen hin, die auf einen Mangel an Inklusion und Zugänglichkeit des Bildungssystems zurückzuführen ist. Viele Kinder und junge Menschen mit Behinderungen besuchen Sonderschulen, die nicht immer einen effektiven Übergang zum regulären Bildungssystem bieten.

Die jüngsten PISA-Ergebnisse geben auch Aufschluss über zusätzliche und gleichermaßen besorgniserregende Mängel in den Bildungssystemen, die die Bildungsergebnisse beeinflussen können: **Das Wohlbefinden der Schülerinnen und Schüler in der Schule²⁷ (gemessen als Zugehörigkeitsgefühl der Schülerinnen und Schüler in der Schule) nimmt ab und Mobbing/Cybermobbing ist weitverbreitet und nimmt zu²⁸.** Forschungsergebnissen zufolge hat Mobbing in der Schule verheerende Folgen für das Wohlbefinden und die schulischen Leistungen der Lernenden und erhöht das Risiko eines frühen Schulabgangs.²⁹ Forschungsergebnisse bestätigen auch, dass **die Verbesserung des Wohlbefindens der Lernenden**, u. a. durch soziale und emotionale Bildung³⁰ und Prävention von Mobbing, der **Schlüssel zur Verbesserung der Bildungsergebnisse** ist.³¹ Emotionales Wohlbefinden und psychische Gesundheit bei Kindern und Jugendlichen sind in Europa zu

²⁴ OECD (2015). *The ABC of Gender Equality in Education. Aptitude, Behaviour, Confidence*, PISA, OECD Publishing. Verfügbar unter: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264229945-en.pdf?expires=1610634769&id=id&accname=guest&checksum=66B1763A84CB2A7C21B3829FBC7B8E3B>.

²⁵ <https://www.iea.nl/news-events/news/icils-2018-results>

²⁶ COM(2021) 101 final: Union der Gleichheit: Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021–2030.

²⁷ Das Konzept des „Wohlbefindens“ in der Schule ist komplex und umfasst viele Dimensionen (einschließlich körperlicher, emotionaler und geistiger Gesundheit). Definitionen dazu sind im Glossar der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthalten.

²⁸ Laut PISA 2018 gab in 19 EU-Mitgliedstaaten über ein Fünftel der Schülerinnen und Schüler an, dass sie mehrmals pro Monat gemobbt wurden. Darüber hinaus ist der Anteil der gemobbtten Schülerinnen und Schüler in den meisten Ländern zwischen 2015 und 2018 deutlich gestiegen.

²⁹ Siehe <https://www.oecd-forum.org/posts/can-children-believe-in-us-to-invest-in-mental-health>.

³⁰ Soziales und emotionales Lernen ist Teil einer der acht Kompetenzen für lebenslanges Lernen („persönliche, soziale und Lernkompetenz“), die in der Empfehlung des Rates vom 22. Mai 2018 zu Schlüsselkompetenzen für lebenslanges Lernen (ABl. C 189, S. 1) definiert wurden.

³¹ Die Ergebnisse der internationalen Mathematik- und Naturwissenschaftsstudie (Trends in International Mathematics and Science Study – TIMSS) von 2019 und der PISA-Studie von 2018 bestätigen, dass ein höheres Wohlbefinden (gemessen als Zugehörigkeitsgefühl der Schüler in der Schule) im Allgemeinen mit höheren Bildungszielen, geringeren Fehlzeiten und besseren Lernergebnissen in Mathematik einhergeht.

einem wichtigen Thema geworden. Etwa 10 bis 20 % der Schülerinnen und Schüler leiden während ihrer Schulzeit unter psychischen Problemen, insbesondere Angstzuständen und Depressionen, und bei der Hälfte von ihnen treten solche Probleme bereits vor Vollendung des 14. Lebensjahres auf. Dies ist ein großes Problem, das sich negativ auf die Bildungsergebnisse auswirkt. Auch wenn Schulen diese Probleme allein nicht lösen können, können sie dazu beitragen, Probleme des Wohlbefindens und der psychischen Gesundheit in Zusammenarbeit mit der örtlichen Gemeinschaft und externen Fachleuten und Agenturen anzugehen.³²

Armut und sozioökonomische Faktoren bilden eine Verbindung, die diese Herausforderungen noch verstärkt: **Der sozioökonomische Hintergrund der Lernenden und ihrer Familien ist nach wie vor die stärkste Determinante für die Bildungsergebnisse**, was darauf hindeutet, dass weiterhin das Risiko besteht, dass Benachteiligungen von Generation zu Generation weitergegeben werden und die soziale Mobilität nach oben von Lernenden aus stärker benachteiligten Verhältnissen nach oben geringer ist.

Erkenntnisse aus der internationalen Forschung und Rückmeldungen aus dem Konsultationsverfahren, das diesem Vorschlag vorausging, bestätigen, **dass Bildungsergebnisse und Bildungsabschlüsse gemeinsam angegangen werden müssen**. Unzureichende Leistungen bei den grundlegenden und digitalen Kompetenzen und der frühe Abgang von der allgemeinen und beruflichen Bildung sind miteinander verknüpfte Probleme, die durch eine Kombination von Faktoren (individuell, familiär, sozial und wirtschaftlich usw.) ausgelöst werden. Die Auslöser liegen dabei nicht nur im Bereich der Schule und Bildung. Bestimmte Merkmale der Schul- und Berufsbildungssysteme (z. B. eingeschränkter Zugang zu qualitativ hochwertiger frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung, frühe Trennung der Lernenden in unterschiedliche Bildungswege, Segregation, Wiederholung von Schuljahren, Besuch von Sonderschulen usw.)³³ können die Häufigkeit des Auftretens dieser Probleme jedoch noch weiter verschlimmern, was sich besonders negativ auf Angehörige benachteiligter Gruppen auswirkt.

Die **COVID-19-Krise** hat diese Herausforderungen noch deutlicher gemacht. Auch wenn noch mehr Zeit und Arbeit nötig sein wird, um die langfristigen Auswirkungen der längeren Schulausfälle auf das Lernen und die schulischen Leistungsfortschritte zu bewerten, deuten mehrere vorläufige Studien darauf hin, dass die Krise die Lernfortschritte der Schülerinnen und Schüler behindert und die Wahrscheinlichkeit erhöht hat, dass Lernende mit der Tendenz, sich von der Schule abzuwenden, die Schule auch tatsächlich abbrechen. Diese Studien weisen auch darauf hin, dass die Krise negative Auswirkungen auf das Wohlbefindender Lernenden hatte, u. a. durch erhöhten Stress und Angststörungen aufgrund von Isolation und fehlendem Kontakt zu Gleichaltrigen, erhöhter Belastung durch häusliche Gewalt und verringertem Zugang zu wesentlichen Dienstleistungen. Sozioökonomisch marginalisierte Kinder, die bereits vor der Pandemie im Durchschnitt geringere Leistungen aufwiesen, hatten wahrscheinlich am meisten unter dem Lockdown zu leiden,³⁴ unter anderem auch deshalb, weil sie weniger häufig Zugang zum Internet und/oder zu elektronischen Geräten hatten, die

³² Europäische Kommission, Generaldirektion Bildung, Jugend, Sport und Kultur, Simões, C., Caravita, S., Cefai, C., *A systemic, whole-school approach to mental health and well-being in schools in the EU: analytical report*, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2766/50546>.

³³ Europäische Kommission/EACEA/Eurydice (2020), *Equity in school education in Europe: structures, policies and student performance*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

³⁴ Ausführliche Analysen und Referenzen sind der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu entnehmen.

für das virtuelle Lernen benötigt werden³⁵. Infolgedessen **könnte der Anteil der leistungsschwachen Schülerinnen und Schüler in Europa während der Pandemie erheblich gestiegen sein**. Auch die Quote der frühen Abgänger von der allgemeinen und beruflichen Bildung wird in den kommenden Jahren voraussichtlich steigen, selbst wenn sich dies erst in einigen Jahren in den Statistiken niederschlagen wird.

Dies erfordert **erneute Anstrengungen zur Förderung besserer Bildungsergebnisse und der Schaffung eines inklusiven Schulumfelds für alle Lernenden**, unabhängig von ihren persönlichen Merkmalen, ihrem familiären, kulturellen und sozioökonomischen Hintergrund, wobei der Schwerpunkt stärker auf der Verbesserung der Grundkompetenzen liegen sollte.

Dem Wohlbefinden in der Schule muss mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden, wobei die Lehren aus der Umsetzung der Empfehlung des Rates von 2011 für politische Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote, die jüngsten Erkenntnisse aus der Forschung und dem Konsultationsverfahren sowie die neuen Herausforderungen, die durch die COVID-Krise deutlich wurden, zu berücksichtigen sind.

Aufbauend auf den Erkenntnissen aus der Empfehlung des Rates von 2011 legt der **Vorschlag der Kommission für eine Empfehlung des Rates über Wege zum schulischen Erfolg einen erneuerten Aktionsrahmen** für die Mitgliedstaaten fest, damit diese ihre eigene integrierte Strategie zur Förderung des schulischen Erfolgs entwickeln können, und zwar auf der geeigneten Ebene entsprechend der Struktur des jeweiligen Schul- und Berufsbildungssystems und unterstützt durch eine wirksame Datenerhebung und -überwachung. Der aktualisierte Rahmen umreißt eine Reihe von politischen Maßnahmen, die Überwachung, Prävention, Intervention und Kompensation umfassen³⁶, wobei der Schwerpunkt jedoch stärker auf Prävention und frühzeitige Intervention gelegt wird. Die Mitgliedstaaten können die politischen Maßnahmen je nach ihren besonderen Gegebenheiten und Bedürfnissen anwenden und kombinieren.

- **Die Ziele der vorgeschlagenen Empfehlung des Rates**

Der Vorschlag der Kommission für eine Empfehlung des Rates über Wege zum schulischen Erfolg zielt darauf ab:

- das Erreichen von Bildungszielen und -leistungen vom sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Status zu entkoppeln,

³⁵ So waren beispielsweise während der COVID-19-Krise ausgegrenzte und benachteiligte Roma-Gemeinschaften erheblichen negativen gesundheitlichen und sozioökonomischen Auswirkungen ausgesetzt. In der Empfehlung des Rates zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma aus dem Jahr 2021 wird empfohlen, die strukturellen Ungleichheiten, mit denen die Roma konfrontiert sind, zu verringern, indem gegebenenfalls der Mangel an Einrichtungen und digitalen Kompetenzen behoben wird, die den Roma eine aktive Teilhabe an der Gesellschaft ermöglichen würden, einschließlich der Teilnahme am Fernunterricht, und indem das hohe Maß an wirtschaftlicher Unsicherheit, überbelegten Haushalten, segregierten Siedlungen oder Lagern angegangen wird.

³⁶ Präventionsmaßnahmen zielen darauf ab, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Unzufriedenheit, mangelnde Leistungen und früher Schulabgang, psychische Probleme usw. vermieden werden, bevor sie entstehen, u. a. durch aktive Förderung und Unterstützung des Wohlbefindens und der psychischen Gesundheit in der Schule. Interventionsmaßnahmen gehen aufkommende Schwierigkeiten bereits frühzeitig an, auch in der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung, mit wirksamen Unterstützungsmaßnahmen für Gruppen oder Einzelpersonen. Kompensationsmaßnahmen bieten Möglichkeiten, Lernende zu unterstützen, die unterdurchschnittliche Leistungen erbringen, sich innerlich zurückgezogen oder die Schule abgebrochen haben

- den Anteil der leistungsschwachen Schüler sowie der frühen Abgänger von der allgemeinen und beruflichen Bildung auf EU-Ebene zu verringern, um die Ziele des europäischen Bildungsraums für 2030 zu erreichen,
- eine integrative allgemeine und berufliche Bildung zu fördern, die Chancengleichheit, Qualität, schulische Leistung, Engagement, Wohlbefinden in der Schule, geistige und körperliche Gesundheit und Respekt für Vielfalt umfasst,
- durch das Lernen voneinander ein gemeinsames Verständnis für die Faktoren zu entwickeln, die die Bildungsergebnisse und das Wohlergehen fördern, mit besonderem Augenmerk auf Lernende aus benachteiligten Verhältnissen.

• **Internationale Dimension**

Der Vorschlag ergänzt die Arbeiten auf internationaler Ebene. Er trägt zu Maßnahmen bei, die die **Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung für 2030**³⁷ unterstützen, insbesondere das Ziel 4, hochwertige Bildung. Der Vorschlag steht im Einklang mit dem **Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen**³⁸, dessen Artikel 24 integrative Bildungssysteme vorsieht. Er steht im Einklang mit dem UNESCO-Weltbildungsbericht 2020 mit Schwerpunkt Inklusion und Bildung. Er unterstützt die **Aktivitäten der UNESCO zum Thema Gewalt in der Schule und Mobbing**.³⁹ Die Initiative „Wege zum schulischen Erfolg“ steht im Einklang mit dem **OECD-Lernkompass 2030**⁴⁰.

Die Ergebnisse der internationalen Schulleistungsstudie der OECD (Programme for International Student Assessment – PISA) dienen als Grundlage für den Vorschlag und ermöglichen internationale Vergleiche, die im Rahmen der Arbeitsgruppe „Schulen“ des Strategischen Rahmens des europäischen Bildungsraums weiter untersucht werden können.

• **Instrumente zur Unterstützung der Umsetzung**

Die vorgeschlagene Empfehlung des Rates wird durch eine Reihe verschiedener Instrumente unterstützt:

- Berichterstattung und Überwachung, insbesondere im Rahmen des Europäischen Semesters, des sozialpolitischen Scoreboards und des Strategischen Rahmens des europäischen Bildungsraums
- Peer-Learning, Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten, insbesondere im Rahmen der Arbeitsgruppe „Schulen“ des Strategischen Rahmens des europäischen Bildungsraums

³⁷ <https://sdgs.un.org/>

³⁸ <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities-2.html>

³⁹ <https://en.unesco.org/themes/school-violence-and-bullying/action>;
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374794?posInSet=4&queryId=N-EXPLORE-c62a920d-2b9e-49c7-92cd-fb700d28f564>.

⁴⁰ Der OECD-Lernkompass 2030 ist ein sich ständig weiterentwickelnder Rahmen für das Lernen, der eine ehrgeizige Vision für die Zukunft der Bildung darstellt. Es bietet eine umfassende Übersicht über die Arten von Kompetenzen, die die Schülerinnen und Schüler im Jahr 2030 und darüber hinaus benötigen. Er entwickelt auch eine gemeinsame Sprache und ein gemeinsames Verständnis, das global relevant ist und auf Informationen fußt (<https://www.oecd.org/education/2030-project/teaching-and-learning/learning/learning-compass-2030/>).

- EU-Mittel (insbesondere über Erasmus+, die Aufbau- und Resilienzfazilität, den Europäischen Sozialfonds+, den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, die Programme Digitales Europa und Horizont Europa, das Instrument für technische Unterstützung, den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds usw.) durch angenommene Programme/Pläne
- ein aktualisiertes praxisorientiertes Europäisches Toolkit für Schulen zum Austausch von Ressourcen und Methoden⁴¹
- eine Expertengruppe für Strategien zur Schaffung von unterstützenden Lernumgebungen für Gruppen, bei denen ein Risiko unterdurchschnittlicher Leistungen besteht, sowie zur Förderung des Wohlbefindens in der Schule
- Forschungsarbeiten im Rahmen des Programms „Horizont Europa“
- die Einrichtung (ab Dezember 2022) des „Learning Lab on Investing in Quality Education and Training“ (Lernlabor für Investitionen in eine hochwertige allgemeine und berufliche Bildung), das die Bewertung und Überwachung der Bildungspolitik und -investitionen auf europäischer Ebene verbessern wird

• **Komplementarität mit anderen Initiativen**

Die Empfehlung ergänzt andere Maßnahmen der Kommission, die im Rahmen der Mitteilung über den europäischen Bildungsraum und des Aktionsplans zur digitalen Bildung vorgestellt wurden. Diese Maßnahmen umfassen:

- Empfehlung des Rates von 2019 zu einem umfassenden Ansatz für das Lehren und Lernen von Sprachen⁴²
- Empfehlung des Rates von 2019 zu hochwertiger frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung⁴³
- Empfehlung des Rates von 2018 zur Förderung gemeinsamer Werte, inklusiver Bildung und der europäischen Dimension im Unterricht⁴⁴
- Empfehlung des Rates von 2021 zum Blended Learning für eine hochwertige und inklusive Primar- und Sekundarschulbildung⁴⁵
- einen strukturierten Dialog über die Faktoren, die eine erfolgreiche digitale Bildung ermöglichen, und die Entwicklung gemeinsamer Leitlinien für Lehrkräfte und Bildungspersonal, um digitale Kompetenzen zu fördern und gegen Desinformation vorzugehen
- Europäische Agenda für Kompetenzen⁴⁶
- Empfehlung des Rates von 2020 zur beruflichen Aus- und Weiterbildung für nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit, soziale Gerechtigkeit und Resilienz⁴⁷, in der eine erneuerte Vision der EU-Politik für die berufliche Bildung vorgeschlagen wird, einschließlich ihrer Digitalisierung und der Nutzung von Blended Learning

⁴¹ <https://www.schooleducationgateway.eu/de/pub/resources/toolkitsforschools.htm>

⁴² ABl. C 189 vom 5.6.2019, S. 15.

⁴³ ABl. C 189 vom 5.6.2019, S. 4.

⁴⁴ ABl. C 195 vom 7.6.2018, S. 1.

⁴⁵ COM(2021) 455 final.

⁴⁶ COM(2020) 274 final.

⁴⁷ ABl. C 417 vom 2.12.2020, S. 1.

- Empfehlung des Rates von 2020 zum Thema „Eine Brücke ins Arbeitsleben – Stärkung der Jugendgarantie“ und zur Ersetzung der Empfehlung des Rates von 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie⁴⁸

Die vorgeschlagene Empfehlung des Rates wird auch zur Umsetzung folgender Initiativen beitragen: Europäische Säule sozialer Rechte und dazugehöriger Aktionsplan, EU-Gleichstellungsstrategie 2020–2025 (2020)⁴⁹, Strategischer Rahmens der EU für Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma 2020–2030 (2020)⁵⁰ und dazugehörige Empfehlung des Rates (2021)⁵¹, Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020–2025 (2020)⁵², Aktionsplan für Integration und Inklusion 2021–2027 (2020)⁵³, Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021–2030 (2021)⁵⁴, EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020–2025 (2020)⁵⁵, EU-Strategie zur Bekämpfung von Antisemitismus und zur Förderung des jüdischen Lebens (2021)⁵⁶, EU-Kinderrechtsstrategie (2021)⁵⁷, Europäische Garantie für Kinder (2021)⁵⁸, Europäisches Jahr der Jugend (2022)⁵⁹, neue EU-Strategie für ein besseres Internet für Kinder (2022)⁶⁰ und Kampagne HealthyLifeStyle4All (2021)⁶¹.

Das Programm Erasmus+ unterstützt diese Initiative: Organisationen und Teilnehmende mit geringeren Chancen stehen im Mittelpunkt der übergreifenden Programmpriorität „Inklusion und Vielfalt“, und es werden ihnen spezifische Mechanismen und Ressourcen zur Verfügung gestellt. Das Programm Erasmus+ unterstützt auch Lehrkräfte und das gesamte Schulpersonal beim Erwerb neuer Kompetenzen und bei der Entwicklung von inklusiven Strategien und Lehrplänen, etwa mit Maßnahmen wie den neuen Erasmus+ -Lehrkräfteakademien.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

• Rechtsgrundlage

Die vorgeschlagene Empfehlung des Rates steht im Einklang mit den Artikeln 165 Absatz 4 und 166 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

Gemäß Artikel 165 Absatz 1 „trägt [die Union] zur Entwicklung einer qualitativ hoch stehenden Bildung dadurch bei, dass sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie der Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt“. In Artikel 165 Absatz 2 ist ferner festgelegt, dass die Tätigkeit der Union im Bildungsbereich unter anderem darauf abzielt, die Entwicklung der Fernlehre zu fördern. Gemäß Artikel 166 Absatz 1 führt

⁴⁸ ABl. C 372 vom 4.11.2020, S. 1.

⁴⁹ COM(2020) 152 final.

⁵⁰ COM(2020) 620 final.

⁵¹ COM(2020) 620 final.

⁵² COM(2020) 698 final.

⁵³ COM(2020) 758 final.

⁵⁴ COM(2021) 101 final.

⁵⁵ COM(2020) 565 final.

⁵⁶ COM(2021) 615 final.

⁵⁷ COM(2021) 142 final.

⁵⁸ COM(2021) 137 final.

⁵⁹ Beschluss (EU) 2021/2316 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Dezember 2021 über ein Europäisches Jahr der Jugend (2022), ABl. L 462 vom 28.12.2021, S. 1.

⁶⁰ <https://www.betterinternetforkids.eu/en/home> und COM(2012) 196 final.

⁶¹ Aufruf von Tartu zur Förderung einer gesunden Lebensweise, https://sport.ec.europa.eu/sites/default/files/ewos-tartu-call_en.pdf.

die Union eine Politik der beruflichen Bildung, welche die Maßnahmen der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für Inhalt und Gestaltung der beruflichen Bildung unterstützt und ergänzt.

Die Initiative schlägt keine Ausweitung der Regelungsbefugnisse der EU oder verbindliche Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten vor. Die Mitgliedstaaten entscheiden unter Berücksichtigung ihrer nationalen Gegebenheiten, wie sie diese Empfehlung des Rates umsetzen wollen.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Der Vorschlag steht im Einklang mit dem in Artikel 5 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) verankerten Subsidiaritätsprinzip.

Die Mitgliedstaaten sind für die Lehrinhalte und die Gestaltung ihrer Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung verantwortlich. Gleichzeitig zeigt sich, dass sie vor einer Reihe gemeinsamer Probleme stehen, die die Bildungsergebnisse und das Wohlbefinden in der Schule betreffen.

Diese Empfehlung des Rates wird die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung der Bildungssysteme sowie deren kulturelle und sprachliche Vielfalt in vollem Umfang achten und gleichzeitig die ergänzende und unterstützende Rolle der EU und den freiwilligen Charakter der europäischen Zusammenarbeit im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung widerspiegeln. Im Rahmen des europäischen Bildungsraums wird die Initiative die Bemühungen der Mitgliedstaaten bei der Entwicklung und Umsetzung von Strategien und Mechanismen unterstützen, die ihren nationalen Systemen und Strukturen entsprechen.

Die Initiative schlägt keine Ausweitung der Regelungsbefugnisse der EU oder verbindliche Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten vor. Der europäische Mehrwert liegt vor allem in der Fähigkeit der EU, politisches Engagement auf nationaler Ebene zu mobilisieren und die Schul- und Berufsbildungssysteme durch politische Leitlinien, gemeinsame Instrumente und Werkzeuge (Erasmus+, die Aufbau- und Resilienzfazilität, den Europäischen Sozialfonds+, den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, die Programme Digitales Europa und Horizont Europa, das Instrument für technische Unterstützung, den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds usw.) unter vollständiger Beachtung der Grundsätze der Subsidiarität zu unterstützen.

- **Verhältnismäßigkeit**

Dieser Vorschlag steht im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 Absatz 4 EUV.

Weder Inhalt noch Form der vorgeschlagenen Empfehlung des Rates gehen über das hinaus, was zur Erreichung ihrer Ziele notwendig ist. Die Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten eingehen werden, sind freiwilliger Natur, und jeder Mitgliedstaat kann frei entscheiden, welchen Ansatz er verfolgt.

- **Wahl des Instruments**

Zur Verwirklichung der in Artikel 165 und 166 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union genannten Ziele ermöglicht dieser Vertrag die Annahme von Empfehlungen durch den Rat auf Vorschlag der Kommission vor.

Eine Empfehlung des Rates ist ein geeignetes Instrument für den Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung, in dem die EU lediglich eine unterstützende Zuständigkeit hat; es wurde

bereits häufig für EU-Maßnahmen in diesen Bereichen eingesetzt. Dieses Rechtsinstrument signalisiert ein Engagement der Mitgliedstaaten für die beschriebenen Maßnahmen und stellt die Zusammenarbeit in diesem Bereich auf eine solidere politische Basis – unter strikter Beachtung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die allgemeine und berufliche Bildung.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

• Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften

Eine unabhängige Bewertung der Umsetzung der Empfehlung des Rates von 2011 für politische Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote wurde 2019 veröffentlicht.⁶² In die Studie waren 37 EU- und Nicht-EU-Länder einbezogen. Sie befasste sich mit folgenden Themen:

- Lage und Trends auf europäischer und nationaler Ebene sowie die nationalen Regelungen zur Überwachung und Bewertung früher Abgänge von der allgemeinen und beruflichen Bildung
- Überblick und Beispiele für die auf nationaler Ebene durchgeführten Maßnahmen zur Prävention, Intervention und Kompensation sowie Belege für die Wirksamkeit
- Analyse der Rolle und des Einflusses der Empfehlung von 2011 und der damit verbundenen politischen Instrumente der EU im Hinblick auf ihre Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Nachhaltigkeit
- Notwendigkeit einer künftigen Unterstützung auf EU-Ebene zur Bekämpfung früher Abgänge von der allgemeinen und beruflichen Bildung und Art einer solchen Unterstützung.

• Konsultation der Interessenträger

Der Vorschlag stützt sich auf Beiträge, die im Rahmen eines umfassenden Konsultationsverfahrens gesammelt wurden.⁶³ Dazu gehörten:

- eine 14-wöchige öffentliche Konsultation zu der neuen Initiative, die vom 24. Juni bis zum 30. September 2021 lief
- Diskussionen in den Sitzungen für die Schulbildung zuständigen Generaldirektoren
- eine Reihe von speziellen Online-Workshops zwischen Mai und September 2021 mit Vertreterinnen und Vertretern von Ministerien und Interessenträgern (einschließlich Vertreterinnen und Vertretern von Lehrkräften und Auszubildenden, Lernenden, Eltern und jungen Menschen, Sozialpartnern und NRO, die eine Vielzahl von Interessenträgern vertraten) sowie mit Sachverständigen auf diesem Gebiet

⁶² Europäische Kommission, Generaldirektion Bildung, Jugend, Sport und Kultur (2019), Donlevy, V., Day, L., Andriescu, M., Downes, P., *Assessment of the implementation of the 2011 Council recommendation on policies to reduce early school leaving: final report*, Amt für Veröffentlichungen.

⁶³ Ein kurzer zusammenfassender Bericht ist der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen beigelegt. Der vollständige zusammenfassende Bericht ist abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13019-Pathways-to-school-success-tackling-underachievement-in-basic-skills-and-early-leaving-from-education-and-training/F_de.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Der Vorschlag stützt sich auf:

- bisherige Erfahrungen aus der Umsetzung des strategischen Rahmens für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung 2020 (Berichte von Arbeitsgruppen, Verfahrensweisen, die im Rahmen des Europäischen Toolkits für Schulen gesammelt und ausgetauscht wurden usw.)
- eine unabhängige Bewertung der Umsetzung der Empfehlung des Rates von 2011 für politische Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote (siehe oben)
- ein breites Spektrum bestehender und kürzlich in Auftrag gegebener Berichte und Studien zu folgenden Themen: erwartete Auswirkungen der COVID-19-Krise auf Bildungsergebnisse, Chancengleichheit in der Bildung, inklusive Systeme, Mobbing in der Schule, soziale und emotionale Bildung, Wohlbefinden in der Schule, elterliches Engagement, Qualität des Schullebens, politische Reformen, die zu erfolgreichen PISA-Ergebnissen führen, usw.
- Bestandsaufnahme von Erasmus+-Projekten zur Förderung besserer Bildungsergebnisse, zur Bekämpfung unzureichender Leistungen und früher Abgänge von der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie zur Förderung des Wohlbefindens in der Schule
- Fachwissen aus der Wissenschaft und von anderen externen Sachverständigen, die im Rahmen des Netzwerks von Experten, die sich mit den sozialen Aspekten allgemeiner und beruflicher Bildung beschäftigen (NESET)⁶⁴, und des Redaktionsausschusses des Europäischen Toolkits für Schulen evidenzbasiertes Wissen und Ratschläge beigesteuert haben
- die Analyse von Berichten und Studien der OECD, der UNESCO und des Europarates sowie die Arbeit der Gemeinsamen Forschungsstelle der Europäischen Kommission, des Cedefop und von Eurydice

Diese Informationen sind in der beigelegten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthalten.

- **Folgenabschätzung**

Angesichts der erwarteten Auswirkungen und aufgrund der Tatsache, dass die Maßnahmen als Ergänzung zu Initiativen der Mitgliedstaaten konzipiert sind und die vorgeschlagenen Aktivitäten freiwillig erfolgen, wurde keine Folgenabschätzung durchgeführt. Der Vorschlag wurde auf der Grundlage bisheriger Studien⁶⁵, der Konsultation der Mitgliedstaaten und der öffentlichen Konsultation ausgearbeitet.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Entfällt.

- **Grundrechte**

Dieser Vorschlag für eine Empfehlung des Rates steht im Einklang mit den in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannten Grundrechten und Grundsätzen,

⁶⁴ <https://nesetweb.eu/en/>

⁶⁵ Vollständige Referenzen sind in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu finden.

insbesondere dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten gemäß Artikel 8, der in Artikel 13 verankerten akademischen Freiheit, dem Recht auf Bildung gemäß Artikel 14 und dem Recht auf Nichtdiskriminierung gemäß Artikel 21.

Die Maßnahmen werden im Einklang mit dem EU-Recht zum Schutz personenbezogener Daten durchgeführt, insbesondere der Verordnung (EU) 2016/679⁶⁶ des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung).

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Für diese Initiative sind keine zusätzlichen Mittel aus dem EU-Haushalt erforderlich.

5. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Um die Umsetzung zu unterstützen, schlägt die Kommission vor, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Peer-Learning-Aktivitäten und die Ermittlung bewährter Verfahren sowie Forschungsarbeiten, Leitfäden, Handbücher und andere konkrete faktengestützte Ergebnisse zu entwickeln. Die Kommission plant, das europäische Toolkit für Schulen im Rahmen der neuen europäischen Plattform für schulische Bildung weiterzuentwickeln, um Erkenntnisse, erfolgreiche Beispiele und andere geeignete Ressourcen zu veröffentlichen.

Die Kommission wird über die Verwendung der Empfehlung des Rates bei der Umsetzung des strategischen Rahmens für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung mit Blick auf den europäischen Bildungsraum und darüber hinaus Bericht erstatten.

- **Erläuternde Dokumente (bei Richtlinien)**

Entfällt.

- **Gliederung des Vorschlags für eine Empfehlung des Rates und der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen**

Aufbauend auf den Erfahrungen mit der Empfehlung des Rates aus dem Jahr 2011 verbindet die vorgeschlagene Empfehlung des Rates Neuerungen mit Kontinuität, indem sie neue Lösungen anbietet und einige Teile des Textes, den sie aufheben wird, erweitert und aktualisiert.

Im Einklang mit der Empfehlung von 2011 wird in dem Vorschlag betont, dass Präventions-, Interventions- und Kompensationsmaßnahmen kombiniert werden müssen. Allerdings wird der Schwerpunkt stärker auf Präventionsmaßnahmen gelegt, und es wird anerkannt, dass unterschiedliche Bedürfnisse/Zielgruppen unterschiedliche Arten von Maßnahmen erfordern. Er berücksichtigt Aspekte, die im Text von 2011 nicht (oder nicht ausreichend) behandelt wurden, wie etwa die Schulverwaltung und -leitung („School Governance“) und Qualitätssicherungsmechanismen, das ganzheitliche Schulkonzept und die Zusammenarbeit und Partnerschaft in der Schule und im Umfeld der Schule, die Schlüsselrolle, die die Gewährleistung von Wohlbefinden, sozialem und emotionalem Lernen spielt und ein sichereres, gesünderes und förderlicheres Lernumfeld.

⁶⁶ ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

Es werden Leitlinien und Maßnahmen vorgeschlagen, die von den Mitgliedstaaten ergriffen werden können, um bessere Bildungsergebnisse für junge Europäerinnen und Europäer zu fördern, und es wird das Engagement der Europäischen Kommission zur Unterstützung und Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich dargelegt.

Die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält Forschungsergebnisse, Stellungnahmen von Interessenträgern und Erfahrungen, die in der Konsultationsphase gesammelt wurden, sowie Beispiele für bestehende Strategien und Projekte, die der in der vorgeschlagenen Empfehlung des Rates geförderten Strategie zugrunde liegen.

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

über Wege zum schulischen Erfolg

(Text von Bedeutung für den EWR)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 165 Absatz 4 und Artikel 166 Absatz 4,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) In der europäischen Säule sozialer Rechte⁶⁷ wird im ersten und elften Grundsatz betont, wie wichtig es ist, für alle Menschen eine hochwertige und inklusive Bildung zu gewährleisten, und zwar bereits ab dem frühen Kindesalter. Die wirksame Umsetzung dieser Grundsätze hängt in hohem Maße von der Entschlossenheit und dem Handeln der Mitgliedstaaten ab. Maßnahmen auf EU-Ebene können nationale Maßnahmen ergänzen, und die Kommission hat ihren Beitrag im Aktionsplan zur Europäischen Säule sozialer Rechte vorgestellt.⁶⁸
- (2) Am 30. September 2020 nahm die Europäische Kommission eine Mitteilung über die Vollendung des europäischen Bildungsraums bis 2025 an; die Inklusion wird darin als eine der sechs Dimensionen des Bildungsraums betrachtet.⁶⁹ Am 18. Februar 2021 nahm der Rat die Entschließung des Rates zu einem strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung mit Blick auf den Europäischen Bildungsraum und darüber hinaus (2021–2030) an.⁷⁰
- (3) In ihrer Rede zur Lage der Europäischen Union 2021 schlug die Präsidentin der Europäischen Kommission vor, das Jahr 2022 zum Europäischen Jahr der Jugend zu erklären, um jungen Menschen mehr Möglichkeiten zu bieten, die Zukunft Europas mitzugestalten und sich an Entscheidungen zu beteiligen, die ihr Leben betreffen.
- (4) Im Abschlussbericht der Konferenz zur Zukunft Europas rufen die Bürgerinnen und Bürger die Union dazu auf, bis 2025 einen integrativen Europäischen Bildungsraum zu schaffen, in dem alle Bürgerinnen und Bürger gleichen Zugang zu qualitativ hochwertiger Bildung und lebenslangem Lernen haben, einschließlich derjenigen in ländlichen und abgelegenen Gebieten.⁷¹ In der Mitteilung der Kommission von 2020 werden Inklusion und Gleichstellung der Geschlechter als wesentliche Dimension des europäischen Bildungsraums genannt, der bis 2025 vollendet werden soll, und es wird

⁶⁷ COM(2017) 250.

⁶⁸ COM(2021) 102.

⁶⁹ COM(2020) 625 final.

⁷⁰ ABl. C 66 vom 26.2.2021, S. 1.

⁷¹ Konferenz zur Zukunft Europas – Bericht über das endgültige Ergebnis, Mai 2022, 46. Vorschlag (S. 88).

gefordert, die Bildungsergebnisse vom sozioökonomischen Status abzukoppeln. Der Rat einigte sich darauf, dass bis 2030 der Anteil der 15-Jährigen mit schwachen Leistungen in den Bereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften unter 15 % liegen soll, und verpflichtete sich, den Anteil der frühen Abgänger von der allgemeinen und beruflichen Bildung auf unter 9 % zu senken.

- (5) Auch wenn sich die Quote der frühen Abgänger auf EU-Ebene deutlich verbessert hat und im Zeitraum 2010–2021 um 3,9 Prozentpunkte gesunken ist, verlassen weiterhin viele Lernende vorzeitig das Bildungssystem. Der Anteil der frühen Abgänger von der allgemeinen und beruflichen Bildung lag im Jahr 2021 im EU-Durchschnitt bei 9,7 % und damit knapp unter der ET2020-Zielvorgabe für die EU-Ebene von 10 % für 2020. Nach wie vor beenden mehr als 3,2 Mio. junge Menschen in der EU (18–24 Jahre) ihre allgemeine und berufliche Bildung vorzeitig und werden damit einer fairen Chance auf eine erfolgreiche berufliche Laufbahn beraubt. Es bestehen nach wie vor erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern und innerhalb der Länder, mit anhaltenden Ungleichheiten zwischen bestimmten Gruppen (beispielsweise schneiden Migrantinnen und Migranten, junge Männer, ethnische Minderheiten wie Roma sowie junge Menschen in ländlichen und abgelegenen Gebieten schlechter ab).
- (6) Die Ergebnisse der OECD-Schulleistungsstudie (PISA) von 2018 zeigen, dass sich die Zahl der Schülerinnen und Schüler mit schlechten Leistungen bei den Grundkompetenzen im Zeitraum 2009–2018 tendenziell verschlechtert hat. Heute verfügt immer noch in Fünftel der 15-Jährigen in Europa nicht über ausreichende Lese-, Mathematik- oder Naturwissenschaftskompetenzen. Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse der internationalen Studie zur Messung der computer- und informationsbezogenen Kompetenzen (ICILS) aus dem Jahr 2018, dass ein Fünftel der jungen Menschen in der EU nicht über grundlegende digitale Kompetenzen verfügt. Gleichzeitig lassen sie aber auch erhebliche Leistungsunterschiede in Verbindung mit dem sozioökonomischen Status erkennen, was die Gefahr einer Vertiefung der digitalen Kluft birgt.⁷²
- (7) Die Daten bestätigen, dass der sozioökonomische Hintergrund der stärkste Prädiktor für den Bildungserfolg ist. Lernende aus benachteiligten Verhältnissen sind in den meisten EU-Ländern unter denjenigen, die die allgemeine und berufliche Bildung ohne Abschluss der Sekundarstufe II verlassen, überrepräsentiert. Aus der PISA-Studie 2018 ging hervor, dass der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit unterdurchschnittlicher Leseleistung in den meisten EU-Ländern im unteren Viertel des Index des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Status (ESCS) viel größer ist als der entsprechende Anteil der Schülerinnen und Schüler im oberen Viertel des ESCS. In einigen EU-Ländern beträgt der Unterschied sogar mehr als 40 Prozentpunkte. In der wissenschaftlichen Literatur wird bestätigt, dass Schülerinnen und Schüler aus benachteiligten sozioökonomischen Verhältnissen tendenziell mehr Schwierigkeiten beim Erwerb akademischer und sprachlicher Kompetenzen haben. Sie zeigen häufiger lernbedingte Verhaltensprobleme, haben eine geringere Lernmotivation, verlassen die allgemeine und berufliche Bildung früher und verfügen über geringere Qualifikationen und unzureichende Kompetenzen für eine uneingeschränkte Teilhabe an der Gesellschaft.

⁷² Digitale Kompetenzen gehören zwar zu den Grundkompetenzen, werden aber im Rahmen der Initiative „Wege zum schulischen Erfolg“ nicht ausdrücklich angesprochen, da sie bereits im Mittelpunkt anderer Initiativen wie dem Aktionsplan für digitale Bildung stehen.

- (8) In den letzten Jahren haben die Mitgliedstaaten eine große Zahl von Migranten aus Drittländern (einschließlich Flüchtlingen⁷³) im schulpflichtigen Alter in ihre Bildungssysteme integriert. Weitere Herausforderungen ergeben sich im Zusammenhang mit Menschen, die vor dem Krieg in der Ukraine fliehen, von denen ein großer Teil Kinder im schulpflichtigen Alter sind, die gezielte Lernunterstützung (einschließlich des Erwerbs der Unterrichtssprache) und psychosoziale Unterstützung benötigen.
- (9) Die PISA-Studien von 2015 und 2018 machten auch deutlich, dass das Zugehörigkeitsgefühl der Schülerinnen und Schüler in der Schule abnimmt und Mobbing und Cybermobbing weitverbreitet sind und zunehmen. Forschungsergebnisse zeigen, wie wichtig das emotionale, soziale und körperliche Wohlbefinden in der Schule ist, um die Chancen von Kindern und Jugendlichen auf Erfolg in der Bildung und im Leben zu verbessern. Sie bestätigen, dass Probleme der psychischen Gesundheit sowie Gewalt und Mobbing, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und andere Formen der Intoleranz verheerende Auswirkungen auf das emotionale Wohlbefinden und die Bildungsergebnisse von Kindern und Jugendlichen haben. Forschungsergebnisse zeigen auch, dass benachteiligte Gruppen stärker gefährdet sind, gemobbt zu werden, und dass Schülerinnen und Schüler aus sozioökonomisch benachteiligten Schulen ein schwächeres Zugehörigkeitsgefühl haben als ihre wohlhabenderen Gleichaltrigen.
- (10) Die COVID-19-Pandemie hat die Bewältigung dieser Herausforderungen noch wichtiger gemacht. Mehrere Studien deuten darauf hin, dass die Krise die Wahrscheinlichkeit erhöhen könnte, dass Lernende mit der Tendenz, sich von der Schule abzuwenden, die Schule tatsächlich abbrechen und dass die Pandemie negative Auswirkungen auf die psychische Gesundheit und das Wohlbefinden der Lernenden im Allgemeinen hatte.
- (11) Im Jahr 2011 nahm der Rat eine Empfehlung für politische Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote an.⁷⁴ Auf europäischer und nationaler Ebene wurden umfangreiche Arbeiten zur Umsetzung der Empfehlung durchgeführt, insbesondere durch Peer-Learning und den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten innerhalb des strategischen Rahmens für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung (ET 2020).⁷⁵ Ein breites Spektrum an Ressourcen, Beispielen für erfolgreiche Maßnahmen und Material ist online über das Europäische Toolkit für Schulen⁷⁶ und das Cedefop-Toolkit für die Berufsbildung zur Verhinderung früher Abgänge verfügbar. Eine unabhängige Bewertung der Umsetzung der Empfehlung, die 2019⁷⁷ veröffentlicht wurde, liefert deutliche Hinweise darauf, dass diese Empfehlung des Rates und die begleitenden politischen Instrumente der EU Veränderungen in den Bildungseinrichtungen und bildungspolitischen Maßnahmen gefördert und zur Verringerung der Zahl der frühen Abgänger von der allgemeinen und beruflichen

⁷³ Der Begriff „Flüchtling“ hat für die Zwecke dieses Textes eine weiter gefasste Bedeutung als in der Genfer Konvention und im Asyl-Besitzstand der EU.

⁷⁴ ABl. C 191 vom 1.7.2011, S. 1.

⁷⁵ Siehe <https://education.ec.europa.eu/de/education-levels/school-education/school-education-initiatives/early-school-leaving>.

⁷⁶ <https://www.schooleducationgateway.eu/de/pub/resources/toolkitsforschools.htm>

⁷⁷ Europäische Kommission, Generaldirektion Bildung, Jugend, Sport und Kultur (2019), Donlevy, V., Day, L., Andriescu, M., Downes, P., *Assessment of the implementation of the 2011 Council recommendation on policies to reduce early school leaving: final report*, Amt für Veröffentlichungen.

Bildung beigetragen haben. Außerdem werden Bereiche hervorgehoben, in denen weitere Arbeiten erforderlich sind.

- (12) Im Rahmen des Programms Erasmus+ wurden mehrere transnationale Projekte zur Inklusion in verschiedenen Bildungssektoren unterstützt, die sich mit unterdurchschnittlichen Leistungen und frühen Abgängen von der allgemeinen und beruflichen Bildung befassen. Für den Zeitraum 2021–2027 ist die Inklusion eine der übergreifenden Prioritäten von Erasmus+. Das Programm umfasst auch eine konkrete politische Priorität zur Bekämpfung von Lernbenachteiligung, frühen Schulabgängen und schwachen Leistungen bei den Grundkompetenzen, die es den Interessenträgern ermöglicht, Erasmus+-Mittel zur Umsetzung der politischen Empfehlungen zu nutzen.
- (13) Im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) 2014–2020 wurden erhebliche Investitionen mobilisiert, um das Problem der frühen Abgänge von der allgemeinen und beruflichen Bildung anzugehen und zahlreiche Großprojekte im Einklang mit der Empfehlung des Rates von 2011 zu unterstützen. Der Europäische Sozialfonds+ unterstützt Einzelpersonen, Regionen und Mitgliedstaaten, die vor besonderen Herausforderungen stehen – von der Bewältigung der COVID-19-Pandemie bis hin zur Erreichung der EU-Ziele für Beschäftigung, soziale Inklusion, Bildung und Klima. Die Verwendung für die Programmplanung von Interventionen im Rahmen der ESI-Fonds und der kohäsionspolitischen Fonds 2021–2027 wird unter anderem durch die im Kontext des Europäischen Semesters abgegebenen länderspezifischen Empfehlungen bestimmt.
- (14) Das Instrument für technische Unterstützung bietet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, auf Antrag Unterstützung für maßgeschneiderte Reformen in einer Vielzahl von Bereichen zu erhalten, wie z. B. die Verbesserung der Bildungsergebnisse für Kinder, die Verbesserung der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung, die Festlegung nationaler Strategien und Aktionspläne zur Bekämpfung und Verhinderung früher Abgänge von der allgemeinen und beruflichen Bildung, die Entwicklung von Instrumenten zur Unterstützung der Einstellung und der beruflichen Weiterbildung von Lehrkräften oder die Vorbereitung und Umsetzung einer Reform der Lehrpläne bzw. Rahmenrichtlinien. Das Instrument für technische Unterstützung und sein Vorläuferprogramm zur Unterstützung von Strukturreformen wurden von mehreren Mitgliedstaaten genutzt, um Reformen zur Verhinderung des frühen Abgangs von der allgemeinen und beruflichen Bildung zu unterstützen, insbesondere im Hinblick auf Kinder aus benachteiligten Verhältnissen.
- (15) Kinder und Jugendliche brauchen ein ausgewogenes Fundament an kognitiven, sozialen und emotionalen Kompetenzen, um in der Schule und im Leben erfolgreich zu sein. In der Empfehlung des Rates zu Schlüsselkompetenzen für lebenslanges Lernen⁷⁸ werden persönliche und soziale Kompetenzen sowie die Lernkompetenz definiert. Dazu gehört die Fähigkeit, mit Ungewissheit und komplexen Sachverhalten umzugehen, etwas für das eigene körperliche und emotionale Wohlbefinden zu tun, körperlich und geistig gesund zu bleiben, kooperative und positive Beziehungen zu anderen aufzubauen und in der Lage zu sein, ein gesundheitsbewusstes, zukunftsorientiertes Leben zu führen und Konflikte in einem inklusiven und unterstützenden Kontext zu bewältigen.

⁷⁸ ABl. C 189 vom 4.6.2018, S. 1.

- (16) In den Schlussfolgerungen des Rates zu den europäischen Lehrkräften und Auszubildenden für die Zukunft⁷⁹ wird anerkannt, dass Lehrkräfte, Auszubildende und Schulleitungen eine unverzichtbare Triebkraft für die allgemeine und berufliche Bildung sind, und es wird betont, dass ihre Kompetenzen weiterentwickelt und auf den neuesten Stand gebracht werden müssen. In der Mitteilung über den europäischen Bildungsraum und in der Entschließung des Rates hierzu wird die entscheidende Rolle der Lehrkräfte und Auszubildenden anerkannt.
- (17) In der Empfehlung des Rates zu hochwertiger frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung⁸⁰ wird hervorgehoben, dass der Zugang zu hochwertigen Angeboten der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung für alle Kinder zu ihrer gesunden Entwicklung und ihrem Bildungserfolg beiträgt, beim Abbau sozialer Ungleichheiten hilft und die Kompetenzlücke zwischen Kindern mit unterschiedlichem sozioökonomischem Hintergrund verringert.
- (18) Die Empfehlung des Rates zum Blended Learning für eine hochwertige und inklusive Primar- und Sekundarschulbildung⁸¹ fördert Blended-Learning-Ansätze, bei denen Schul- und Fernlernerumgebungen sowie digitale und nichtdigitale Lehr- und Lernmittel kombiniert werden, um widerstandsfähigere und inklusivere Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung aufzubauen. Solche Verfahren ermöglichen diversifizierte Ansätze und Lehr- und Lernmittel, um Schülerinnen und Schüler mit besonderen Bedürfnissen oder aus benachteiligten Gruppen besser zu unterstützen und ihre Lernmotivation zu steigern.
- (19) Die Europäische Kompetenzagenda⁸² legt Maßnahmen zur Stärkung der nachhaltigen Wettbewerbsfähigkeit und zum Aufbau von Resilienz in Krisensituationen fest, um Einzelpersonen und Unternehmen dabei zu helfen, weitere und bessere Kompetenzen zu entwickeln, und zwar nicht zuletzt auf der Grundlage der Lehren aus der COVID-19-Pandemie. In der Empfehlung des Rates zur beruflichen Aus- und Weiterbildung für nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit, soziale Gerechtigkeit und Resilienz⁸³ wird eine neue politische Vision der EU für die berufliche Aus- und Weiterbildung vorgeschlagen, die eine Schlüsselrolle bei der Prävention und Bekämpfung früher Abgänge von der allgemeinen und beruflichen Bildung und der Förderung der Chancengleichheit spielt.
- (20) Der Aktionsplan für digitale Bildung⁸⁴ enthält Maßnahmen zur Verbesserung der digitalen Fähigkeiten und Kompetenzen für den digitalen Wandel, um sicherzustellen, dass keine Lernenden zurückgelassen werden und die Absolventinnen und Absolventen über die auf dem Arbeitsmarkt benötigten Kompetenzen verfügen. Er sieht die Entwicklung gemeinsamer Leitlinien für Lehrkräfte und Bildungspersonal zur Förderung digitaler Kompetenzen und zur Bekämpfung von Desinformation, eine Aktualisierung des Europäischen Referenzrahmens für digitale Kompetenzen und einen geplanten Vorschlag für eine Empfehlung des Rates für eine bessere Vermittlung digitaler Kompetenzen in der allgemeinen und beruflichen Bildung vor. Ein weiterer Schwerpunkt des Aktionsplans ist die Überwindung geschlechtsspezifischer Unterschiede in den MINT-Fächern.

⁷⁹ ABl. C 193 vom 9.6.2020, S. 11.

⁸⁰ ABl. C 189 vom 5.6.2019, S. 4.

⁸¹ COM(2021) 455 final.

⁸² COM(2020) 274 final.

⁸³ ABl. C 417 vom 2.12.2020, S. 1.

⁸⁴ COM (2020) 624 final.

- (21) In der Empfehlung des Rates zur Einführung einer Europäischen Garantie für Kinder werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, für bedürftige Kinder (d. h. von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Kinder, insbesondere Roma) einen effektiven und kostenlosen Zugang zu Bildung und schulischen Aktivitäten zu gewährleisten. Die EU-Kinderrechtsstrategie fordert den Aufbau einer inklusiven, hochwertigen Bildung. In der neuen EU-Strategie für ein besseres Internet für Kinder wird gefordert, ein digitales Umfeld zu schaffen, in dem Kinder geschützt, gestärkt und respektiert werden, und betont, dass Kinder in prekären Situationen die gleichen Chancen haben sollten, die Möglichkeiten des digitalen Jahrzehnts zu nutzen.
- (22) In einer neuen Generation von EU-Gleichstellungsstrategien und politischen Rahmen für Inklusion, die 2020 und 2021⁸⁵ angenommen wurden, wird ausdrücklich die Förderung von Chancengleichheit und Inklusion und die Bekämpfung von Diskriminierung im Bildungsbereich mit gezielter Unterstützung für die am stärksten benachteiligten und diskriminierten Personen betont.
- (23) In der Empfehlung des Rates „Eine Brücke ins Arbeitsleben – Stärkung der Jugendgarantie“⁸⁶ wird empfohlen, jungen Menschen die Rückkehr in die allgemeine und berufliche Bildung durch eine Diversifizierung des Ausbildungsangebots zu erleichtern und dabei gegebenenfalls die Validierung von nichtformalem und informellem Lernen zu gewährleisten. Darüber hinaus hilft die Initiative ALMA⁸⁷ (Aim, Learn, Master, Achieve — Anvisieren, Lernen, Meistern, Ankommen) benachteiligten jungen Menschen im Alter von 18 bis 30 Jahren, die sich weder in einem Beschäftigungsverhältnis noch in der allgemeinen oder beruflichen Bildung befinden (NEETs), ihren Weg auf den Arbeitsmarkt in ihrem Heimatland zu finden, indem sie die Unterstützung für allgemeine und berufliche Bildung oder Beschäftigung mit einem Praktikum in einem anderen EU-Mitgliedstaat kombinieren, um ihre Kompetenzen, Kenntnisse und Erfahrungen zu verbessern.
- (24) Die aus der Umsetzung der Empfehlung des Rates von 2011 gezogenen Lehren und die neuen Erkenntnisse aus der Forschung und den Konsultationen der Interessenträger erfordern einen umfassenderen, inklusiveren und systemischen Ansatz für den Schulerfolg, in den gleichzeitig die EU-Ziele in Bezug auf Grundkompetenzen und frühe Abgänge von der allgemeinen und beruflichen Bildung berücksichtigt und die Dimension des Wohlbefindens vollständig einbezogen werden. Ein solcher Ansatz sollte die Entwicklung der Kompetenzen gewährleisten, die für einen erfüllten Bildungs- und Lebensweg notwendig sind und sinnvolle Lernerfahrungen, Engagement, eine breitere Teilhabe an der Gemeinschaft und den Übergang in ein stabiles Leben im Erwachsenenalter ermöglichen.
- (25) Das Ziel, die unterdurchschnittlichen Leistungen und die Zahl der frühen Abgänge von der allgemeinen und beruflichen Bildung zu verringern und den schulischen Erfolg zu fördern, muss in der gesamten EU systematisch in der allgemeinen und beruflichen

⁸⁵ Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020–2025 (2020), EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020–2025 (2020), Strategischer Rahmen der EU für die Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma 2020–2030 (2020) und die dazugehörige Empfehlung des Rates (2021), Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020–2025 (2020), Aktionsplan für Integration und Inklusion 2021–2027 (2021), Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021–2030 (2021), Strategie der EU zur Bekämpfung von Antisemitismus und zur Förderung jüdischen Lebens (2021).

⁸⁶ ABl. C 372 vom 4.11.2020, S. 1.

⁸⁷ Siehe <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1549&langId=de>.

Bildung angegangen werden. Auf Systemebene sind für eine koordinierte Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien die Kohärenz der politischen Maßnahmen, die Koordinierung mit anderen relevanten Politikbereichen (wie Gesundheit, Sozialdienste, Beschäftigung, Wohnungswesen, Justiz, Migration und Integration) und eine wirksame Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren auf allen Ebenen (national, regional, lokal, Schule) erforderlich. Parallel dazu sollten auf schulischer Ebene ganzheitliche Ansätze gefördert werden, die alle Tätigkeitsbereiche (Lehren und Lernen, Planung und Governance usw.) einbeziehen und alle wichtigen Akteure (Lernende, Schulleitungen, Lehrkräfte und sonstiges Personal, Eltern und Familien sowie lokale Gemeinschaften und die breitere Öffentlichkeit) einbinden.⁸⁸

- (26) Diese Empfehlung des Rates steht in vollem Einklang mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit —

EMPFIEHLT DEN MITGLIEDSTAATEN:

1. bis 2025 eine **integrierte und umfassende Strategie für den schulischen Erfolg** zu entwickeln oder weiter auszubauen, und zwar auf der geeigneten Ebene und im Einklang mit der Struktur ihres Schul- und Berufsbildungssystems, um die Bildungsergebnisse vom sozioökonomischen Status zu entkoppeln, die Inklusion auf dem Gebiet der Bildung zu fördern (u. a. durch die Beseitigung der Segregation im Bildungsbereich), frühe Abgänge von der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie Leistungsschwächen bei den Grundkompetenzen weiter zu verringern, wie im politischen Rahmen im Anhang vorgeschlagen. Besonderes Augenmerk sollte auf das Wohlbefinden in der Schule als Schlüsselkomponente für den schulischen Erfolg gerichtet werden. Eine solche Strategie sollte **Präventions-, Interventions- und Kompensationsmaßnahmen** umfassen (einschließlich Maßnahmen, die im Rahmen der Jugendgarantie angeboten werden), **evidenzbasiert** sein und **universelle Maßnahmen mit gezielten und/oder individuellen Vorkehrungen** für Lernende kombinieren, die zusätzliche Aufmerksamkeit und Unterstützung in einem integrativen Umfeld benötigen (z. B. Lernende mit sozioökonomischen Benachteiligungen, Migrationshintergrund – einschließlich Flüchtlingen – oder Roma, Lernende mit sichtbaren und nicht sichtbaren Behinderungen, Lernende mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen oder sonderpädagogischem Förderbedarf bzw. psychischen Problemen). Eine solche Strategie sollte auch auf einer strukturierten **Zusammenarbeit** zwischen Akteuren aus verschiedenen Politikbereichen, Entscheidungsebenen und Bildungsniveaus beruhen, eine angemessene **Finanzierung** umfassen und von einem klaren **Umsetzungs- und Bewertungsplan** begleitet werden;
2. **Datenerhebungs- und Überwachungssysteme** auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zu entwickeln und weiter auszubauen, die die systematische Erhebung quantitativer und qualitativer Informationen über Lernende sowie über Faktoren, die sich auf die Lernergebnisse auswirken, insbesondere den sozioökonomischen Hintergrund, ermöglichen. Diese Systeme müssen mit dem Schutz von personenbezogenen Daten und den nationalen Rechtsvorschriften in Einklang stehen. Sie sollten dafür sorgen, dass auf verschiedenen politischen Ebenen aufgeschlüsselte Daten und Informationen zu einem breiten Spektrum von Aspekten zur Verfügung stehen und für Prävention und Frühintervention, Analyse und Politikgestaltung,

⁸⁸ Siehe Definition in der beigelegten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

Steuerung, Überwachung und Bewertung der oben genannten Strategien genutzt werden;

3. im Rahmen einer integrierten und umfassenden Strategie Präventions-, Interventions- und Kompensationsmaßnahmen zu kombinieren, wie sie im politischen Rahmen im Anhang beschrieben sind, um Folgendes zu unterstützen:
 - 3.1. **Lernende**, durch eine systemische Kombination verschiedener Maßnahmen, die die Interessen und Bedürfnisse der Lernenden in den Mittelpunkt stellen.
 - 3.2. **Schulleitungen, Lehrkräfte, Auszubildende und sonstiges Personal**, indem sichergestellt wird, dass sie über das Wissen, die Fertigkeiten und Kompetenzen sowie über Zeit, Räumlichkeiten und angemessene Unterstützung verfügen, um effektiv mit Lernenden zu arbeiten, die von Ausgrenzung, Leistungsschwächen und frühem Schulabgang bedroht sind.
 - 3.3. **Schulen** bei der Entwicklung eines „ganzheitlichen Ansatzes“ für den schulischen Erfolg, bei dem sich alle Mitglieder der Schulgemeinschaft (Schulleitungen, Lehrkräfte, Auszubildende und sonstiges Bildungspersonal, Lernende, Eltern und Familien sowie die lokale Gemeinschaft) sowie externe Akteure aktiv und gemeinsam für den Bildungserfolg aller Lernenden einsetzen.
 - 3.4. Maßnahmen auf **Systemebene** zur Verbesserung der Chancengleichheit und der Inklusion auf dem Gebiet der Bildung sowie des Bildungserfolgs aller Lernenden, auch durch die Beseitigung von Strukturen und Mechanismen, die sich besonders ungünstig auf Lernende aus benachteiligten Gruppen auswirken können;
4. die Nutzung von nationalen und EU-**Ressourcen** zu optimieren, und zwar für Investitionen in Infrastruktur, Ausbildung, Instrumente und Ressourcen zur Verbesserung der Inklusion, der Chancengleichheit und des Wohlbefindens in der Bildung, einschließlich der EU-Mittel und des Fachwissens für Reformen und Investitionen in Infrastruktur, Instrumente, Pädagogik und die Schaffung gesunder Lernumgebungen, insbesondere Erasmus+, die Aufbau- und Resilienzfazilität, den Europäischen Sozialfonds+, den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, die Programme Digitales Europa und Horizont Europa, das Instrument für technische Unterstützung, den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds usw., und sicherzustellen, dass die Verwendung der Mittel mit der Gesamtstrategie in Einklang steht;
5. im Rahmen der Berichtsverfahren des europäischen Bildungsraums und des Europäischen Semesters über ihre Strategie, die ergriffenen Maßnahmen, die einschlägigen Monitoring- und Evaluierungsmodalitäten und das zugewiesene Budget Bericht zu erstatten;

ERSUCHT DIE KOMMISSION,

1. die Umsetzung der Empfehlung des Rates sowie damit zusammenhängender Initiativen wie der Europäischen Garantie für Kinder zu unterstützen, indem sie das Lernen voneinander und den Austausch zwischen den Mitgliedstaaten und allen einschlägigen Interessengruppen zum Thema Bildungserfolg für alle erleichtert, und zwar durch Folgendes:
 - 1.1. den strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung mit Blick auf den europäischen Bildungsraum und darüber hinaus (2021–2030), in dem die Verminderung früher Abgänge von der allgemeinen und beruflichen Bildung, die Verbesserung der Grundkompetenzen und

die Förderung des Wohlbefindens von Lernenden, Lehrkräften und Auszubildenden zu den wichtigsten Prioritäten gehören;

- 1.2. Einrichtung und Förderung der Tätigkeiten der Expertengruppen zur Unterstützung von Lernumgebungen für Gruppen, die von unterdurchschnittlichen Leistungen bedroht sind, und zur Förderung des Wohlbefindens in der Schule, die die Arbeiten zur Ermittlung bewährter Verfahren zur Entwicklung eines unterstützenden und gesunden Lernumfelds, zur Förderung der psychischen Gesundheit, einer gesunden Lebensweise und des körperlichen und emotionalen Wohlbefindens (einschließlich der Bewältigung von posttraumatischem Stress) und zur Verhinderung von Mobbing und Gewalt in der Schule vorantreiben wird, sowie Vorschläge für eine wirksame Übernahme erfolgreicher Verfahren in den Schulen und Empfehlungen für Sensibilisierungsmaßnahmen auf EU- und nationaler Ebene;
- 1.3. die aktive Einbeziehung junger Menschen in die Umsetzung der Empfehlung des Rates, unter anderem durch den Europäischen Jugenddialog, um sicherzustellen, dass die Meinungen, Ansichten und Bedürfnisse junger Menschen, auch aus benachteiligten Verhältnissen, umfassend berücksichtigt werden;
- 1.4. Austausch von erfolgreichen Verfahren (einschließlich Peer-Learning und Peer-Mentoring), Leitlinien und praktischen Instrumenten zur Unterstützung der Gestaltung, Umsetzung und Bewertung nationaler, regionaler und lokaler Strategien und Verfahren, einschließlich solcher, die sich an Lernende aus benachteiligten Verhältnissen richten, Nutzung der EU-Online-Plattformen und -Gemeinschaften für die allgemeine und berufliche Bildung, einschließlich eTwinning, der neuen Europäischen Plattform für die Schulbildung, Erasmus+ Alumni, der Botschafter des Europäischen Zentrums für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop) zur Verhinderung früher Abgänge und des Learning Corner für mehrsprachige Online-Lernmaterialien zu europäischen Themen;
- 1.5. Bekanntmachung und Förderung der Nutzung von Möglichkeiten zur Stärkung, Unterstützung und Ermöglichung von Inklusion, Chancengleichheit und Wohlbefinden in der Bildung im Rahmen von Finanzierungsinstrumenten der EU wie Erasmus+, der Aufbau- und Resilienzfazilität, dem Europäischen Sozialfonds+, dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Programmen Digitales Europa und Horizont Europa, dem Instrument für technische Unterstützung, dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds usw.;
- 1.6. Unterstützung der EU-weiten Forschung und Erhebungen; Förderung der Schaffung von Forschungsnetzen und Unterstützung des Dialogs zwischen Forschung und Politik sowie zwischen Forschung und Praxis;
- 1.7. Berücksichtigung des strukturierten Dialogs über digitale Bildung und Kompetenzen einschließlich der daraus resultierenden Vorschläge für Empfehlungen des Rates;
2. die Entwicklung und Verbreitung von Orientierungsmaterial und Ressourcen für den Bildungserfolg aller Lernenden (einschließlich der Integration von Migranten und des Sprachenlernens) in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zu unterstützen, u. a. durch die Weiterentwicklung und Förderung des Europäischen Toolkits für Schulen „Förderung der inklusiven Bildung und Bekämpfung des vorzeitigen Schulabgangs“, des Kompendiums inspirierender Verfahren zur inklusiven und staatsbürgerlichen Bildung und des Cedefop-Toolkits für die Berufsbildung zur Verhinderung früher Abgänge;

3. Weiterbildungsangebote für Bildungspersonal und andere Interessenträger zu unterstützen, und zwar durch Folgendes:
 - 3.1. Weitergabe bewährter Verfahren aus Erasmus+ Personalaustauschprogrammen, Projekten und Netzwerken, u. a. über die eTwinning-Online-Community, die Erasmus+-Lehrkräfteakademien und die Zentren der beruflichen Exzellenz;
 - 3.2. Bereitstellung von offenen Online-Lehrveranstaltungen (Massive open online courses – MOOCs) und Microcredentials für Lehrkräfte, Auszubildende, Schulleitungen sowie die in der Lehrkräfteausbildung Tätigen auf der neuen Europäischen Plattform für Schulbildung und Förderung der breiten Nutzung dieser Kurse;
4. die Umsetzung der Empfehlung des Rates im Rahmen des Europäischen Semesters (u. a. durch das überarbeitete sozialpolitisches Scoreboard) und des europäischen Bildungsraums zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten;
5. die Fortschritte im Hinblick auf die Ziele auf EU-Ebene zu überwachen und im Rahmen der Berichte über den europäischen Bildungsraum regelmäßig darüber Bericht zu erstatten; zu prüfen, wie die Überwachung auf EU-Ebene verbessert werden kann, insbesondere durch die Bewertung bestehender Indikatoren auf EU-Ebene und das Vorschlagen neuer Indikatoren, insbesondere in Bezug auf Inklusion und Chancengleichheit, soweit dies angemessen und notwendig ist.
6. Die Empfehlung des Rates vom 28. Juni 2011 zu Maßnahmen zur Senkung der Schulabbrecherquote wird aufgehoben. [Mit dieser Empfehlung wird die Empfehlung des Rates vom 28. Juni 2011 für politische Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote (ABl. C 191 vom 1.7.2011) aufgehoben und ersetzt.]

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin*