

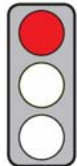
# EUROPÄISCHE ZUSAMMENARBEIT IM SCHULWESEN

Stand: 15.08.08

## KERNPUNKTE

**Ziel der Mitteilung:** Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit auf, um die Leistungen der nationalen Bildungssysteme zu verbessern.

**Betroffene:** Lehrer, Schüler, Schulleiter, Bildungspolitikern und Schulbehörden.



**Pro:** –

**Contra:** (1) Bessere Schulangebote sind nicht von einer zentralen Steuerung staatlicher Regelschulen, sondern von einem Wettbewerb der Schulen und Unterrichtsformen zu erwarten.

(2) Die EU hat für eine Koordinierung der Schulbildung, die faktisch zu Berichts- und Rechenschaftspflichten der Mitgliedstaaten führt, keine Kompetenz.

## INHALT

### Titel

**Mitteilung KOM(2008) 425:** Bessere Kompetenzen für das 21. Jahrhundert: eine **Agenda für die europäische Zusammenarbeit im Schulwesen**

### Kurzdarstellung

#### ► Bildung als Schlüsselfaktor für wirtschaftlichen Erfolg

- Die Kommission sieht Schulbildung als Schlüssel für Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung. Daher schließt sie sich der Auffassung des Rates an, der es Ende 2007 zu einer „Notwendigkeit“ erklärt hat, Menschen mit „neuen Kompetenzen für neue Beschäftigungen“ auszustatten und „das allgemeine Qualifikationsniveau anzuheben“.
- Dabei hält die Kommission den Erwerb von Lernkompetenz („lernen, wie man lernt“), Computerfertigkeiten, Fremdsprachen und Sinn für unternehmerisches Handeln für wichtiger als den Erwerb rasch veraltenden Fachwissens.
- Nach Auffassung der Kommission sind „mitunter radikale“ Veränderungen in den Schulbildungssystemen der Mitgliedstaaten erforderlich, wenn Schüler angemessen auf die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts vorbereitet werden sollen. Von verbesserten Chancen, an der Wissensgesellschaft zu partizipieren, verspricht sich die Kommission zugleich einen Beitrag zur Stärkung der gesellschaftlichen Solidarität.
- Mit ihrem Aufruf, die Zusammenarbeit im Schulwesen zu verbessern, will die Kommission die Mitgliedstaaten anregen, ihr „Potenzial besser zu nutzen“.

#### ► Ungleiche Voraussetzungen an Europas Schulen

- Die Kommission ist der Meinung, dass die Schule allein die soziale Benachteiligung von Schülern nicht ausgleichen kann. Sie stellt jedoch fest, dass „die Bildungssysteme soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten oft noch verstärken“. Dies gilt nach ihrer Auffassung auch für eine „frühzeitige Aufteilung der Schüler auf verschiedene Schultypen“.
- Die Zahl der Schüler, die ein Schuljahr wiederholen müssen, schwankt zwischen den Mitgliedstaaten stark. Wegen der langfristig schlechteren wirtschaftlichen Aussichten für die Betroffenen hält die Kommission hohe Wiederholerquoten für ein „kostspieliges Verfahren“.
- Unter den Schülern, die die Schule ohne Abschluss verlassen, sind in allen Mitgliedstaaten Kinder aus „mehrfach sozial benachteiligten Familien“ überrepräsentiert.
- Mehr als 2% der Schüler in der EU werden derzeit wegen ihres besonderen pädagogischen Förderbedarfs in „Sondereinrichtungen“ unterrichtet.

#### ► Lösungsansätze

- Um insbesondere „benachteiligten Gruppen“ bestmögliche Voraussetzungen für das lebenslange Lernen zu verschaffen, befürwortet die Kommission frühzeitig einsetzende, intensive und „multisystemische“ Bildungsangebote. Diese sollen nicht nur auf intellektuelle Leistungen, sondern auch auf

„soziale und emotionale Betreuung“ gerichtet sein. In einer Ausweitung der Bildungsangebote für Kinder im Vorschulalter sieht die Kommission den wichtigsten Beitrag zu mehr Chancengleichheit.

- Lehrer sollen ihren Unterricht stärker an den persönlichen Bedürfnissen und Fähigkeiten ihrer Schüler ausrichten. Die Kommission verweist auf Forschungsergebnisse, die nahe legen, dass die erfolgreichsten Schulsysteme hohe Erwartungen an Schüler stellen – auch und gerade an solche, die in ihren Elternhäusern „andere Erfahrungen machen“.
- Schultypen und Ausbildungswege sollen so ausgestaltet werden, dass ein Auf- bzw. Umstieg möglich ist und keine „Sackgassen“ entstehen. Im Hinblick auf die frühzeitige Aufteilung der Schüler auf verschiedene Schultypen, deren Folgen die Kommission als „komplexes Phänomen“ bezeichnet, erhofft die Kommission von der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten eine „richtige Mischung“ von Politikanätzen.
- Die Kommission stellt fest, dass es in vielen Mitgliedstaaten Bemühungen um eine Stärkung der Autonomie von Schulen gibt. Sie hält jedoch weitere Forschung für erforderlich, um zu klären, welche Formen gestärkter Autonomie von Schulen die besten Ergebnisse hervorbringen.

► **Quantitative Ziele („Benchmarks“) für das Jahr 2010**

- Der Anteil der 15jährigen Schüler in der EU, die durch geringe Lesekompetenz auffallen, soll von 24,1% im Jahre 2006 (Mädchen 17,6%, Jungen 30,4%) auf höchstens 17% sinken.
- Der Anteil der jungen Menschen in der EU, der die Sekundarstufe II abgeschlossen hat, soll von 78,1% im Jahr 2007 auf mindestens 85% steigen.
- Der Anteil der Schüler in der EU, die die Schule abbrechen, soll von 14,8% im Jahr 2007 auf höchstens 10% sinken.

► **Gegenstände zukünftiger Zusammenarbeit**

Nach den Vorstellungen der Kommission sollen die Mitgliedstaaten insbesondere:

- Aktionspläne zur Erhöhung der Lese- und Rechenkompetenz erarbeiten und darin konkrete Zielvorgaben aufnehmen;
- einen „umfassenden Ansatz für die Kompetenzentwicklung“ anwenden, der sich „auf Lehrpläne, Lernmaterialien, Lehrerausbildung, personalisiertes Lernen und Beurteilungsverfahren“ erstreckt;
- den Zugang zu einer hochwertigen Vorschulerziehung auf alle Kinder ausdehnen;
- die „Gerechtigkeitswirkung der Schulsysteme“ messen und verbessern;
- „Qualitätsunterschiede zwischen Schulen“ verringern;
- frühzeitige Unterstützung und personalisierte Lernansätze für Schüler mit besonderen Bedürfnissen an Regelschulen bereithalten;
- eine hohe Qualität der Aus- und Weiterbildung von Lehrern sicher stellen und dafür „angemessene Mittel“ zur Verfügung stellen;
- die Einstellungsverfahren für Lehrer und Schulleiter überprüfen und ggf. verbessern. Gute Lehrer sollen so auch für Schulen gewonnen werden, „in denen die Herausforderungen besonders groß sind“.

## Subsidiarität und dargelegter Bedarf für EU-Handeln

Die Mitteilung geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

## Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Siehe inhaltliche Darstellung.

Ausschuss der Regionen

Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

Offen.

Rat „Zusammensetzung“

Offen.

## Politischer Kontext

Das Bemühen um eine enge Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Schulpolitik geht wesentlich auf die am 23./24.03.2000 beschlossene Lissabon-Strategie zurück, nach der die EU bis 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ werden will. Am 20.11.2002 schlug die Kommission quantitative, bis 2010 in allen Mitgliedstaaten zu erreichende Zielvorgaben für die allgemeine und berufliche Bildung vor KOM(2002) 629). Diese erkannte der Rat mit einigen Abweichungen am 5.5.2003 an. Auf seiner Frühjahrstagung 2006 hat der Europäische Rat erklärt, die nationalen Bildungssysteme sollten zugleich qualitativ hochwertig, effizient und gerecht sein. In einer Mitteilung

vom 8.9.2006 hat die Kommission diese Forderungen bekräftigt und näher bestimmt (KOM(2006) 481). Der Rat hat am 8.12.2006 dazu aufgerufen, „Ungerechtigkeiten“ in den Bildungssystemen, die zu schlechten Leistungen, Schulabbruch und frühem Schulabgang führten, zu verringern, weil damit „hohe versteckte Sozialkosten“ verbunden seien (ABl. 2006, C 298, S.3 ff.). Parallel zur vorliegenden Mitteilung hat die Kommission ein Grünbuch zu den Chancen und Herausforderungen der Bildungssysteme im Hinblick auf Migration und Mobilität veröffentlicht (KOM(2008) 423), das eine bis zum 31.12.2008 laufende Konsultation einleitet.

## Politische Einflussmöglichkeiten

Zuständige Generaldirektion: GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit  
Konsultationsverfahren: Der Mitteilung ging eine öffentliche Konsultation voraus, die am 15.12.2007 endete ([http://ec.europa.eu/education/school21/results\\_en.html](http://ec.europa.eu/education/school21/results_en.html)).

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

**Die Mitteilung orientiert sich an einer ordnungspolitisch verfehlten starken und zentralen Steuerung** von Bildungssystemen durch die Mitgliedstaaten. In der Forderung, die Mitgliedstaaten sollten die „Gerechtigkeit“ ihrer Schulsysteme messen und Maßnahmen ergreifen, um sie zu „verbessern“ und „Qualitätsunterschiede“ zwischen Schulen abzubauen, kommt dies augenfällig zum Ausdruck. In die gleiche Richtung weist die Forderung, die Schulen sollten ihre Lerninhalte anpassen, um höhere Beschäftigungsfähigkeit zu vermitteln. Dazu passt, dass die Mitteilung Bemühungen um eine stärkere Autonomie der Schulen nicht ausdrücklich begrüßt.

**Die Kommission bevorzugt**, wie die Kritik an der frühzeitigen Aufteilung auf verschiedene Schultypen zeigt, **eine an staatlichen Regelschulen ausgerichtete Konvergenz der Schulbildungssysteme**. Der Vielfalt der Schüler soll dadurch Rechnung getragen werden, dass besser qualifizierte Lehrer ihre Lernangebote stärker personalisieren. **Es ist aber nicht ersichtlich, wie möglichst einheitliche Schulen individuelle Begabungen angemessen fördern und gleichzeitig das allgemeine Bildungsniveau heben sollen**. Die Erwartung, dieser Zielkonflikt könne durch gleichermaßen hohe Erwartungen an alle Schüler aufgelöst werden, ist unrealistisch. **Es ist eher damit zu rechnen, dass die Mitgliedstaaten ihre Bildungsanforderungen laufend senken werden**, um die EU-Zielvorgaben zu höheren Schulabschlüssen und Schulabbruchern zu erreichen.

#### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Mitteilung setzt sich mit keinem Wort für einen Wettbewerb der Schulen und Bildungssysteme ein. Ein stärkerer **Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Schulen**, zwischen verschiedenen **Schultypen und Unterrichtsformen wäre aber uneingeschränkt zu begrüßen**. Er würde zeigen, welche Modelle der Nachfrage am besten entsprechen, und damit die Effizienz des Schulwesens steigern. Voraussetzungen eines Wettbewerbs im Schulwesen sind mehr Wahlmöglichkeiten zwischen Schulen und größere Autonomie der Schulen. Denn wo Wahlmöglichkeiten bestehen, gibt es Anreize für die Schulen, ihr Bildungsangebot an den Präferenzen der Schüler bzw. ihrer Eltern auszurichten und damit zu verbessern.

Nach der Mitteilung soll die mangelnde Effizienz der bestehenden Schulbildungssysteme durch Verbesserung des Angebots der Regelschulen behoben werden. Dabei soll die Verbesserung der Ausbildung und Auswahl der Lehrer eine Schlüsselrolle spielen. Die gesunkene Attraktivität des Lehrerberufes wird aber durch bessere Ausbildung allenfalls in Teilen kompensiert werden können. Zugleich besteht ein ungelöster Zielkonflikt zwischen einer Erhöhung der Zahl und der Qualität des Lehrpersonals. Wie es gelingen soll, gutes Lehrpersonal gerade für solche Schulen zu gewinnen, an denen die Herausforderungen am höchsten sind, ist erst recht nicht erkennbar.

#### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Bessere Schulbildungsangebote sind ohne höhere Ausgaben für Schulen nicht zu erreichen. Dies hätte insbesondere eine Erhöhung der Beschäftigung im Schulwesen zur Folge. Soweit erhöhte Ausgaben im Bildungswesen durch Steuererhöhungen finanziert würden, könnte sich dies allerdings auf Wachstum und Beschäftigung in anderen Sektoren negativ auswirken.

Manches spricht dafür, dass höhere Ausgaben für die Schulbildung zu langfristigen Erträgen in Form höheren Wachstums und höherer Beschäftigung führen. Ein entsprechender Zusammenhang konnte jedoch bisher nicht empirisch belegt werden.

#### Folgen für die Standortqualität Europas

Eine an Konvergenz und Einheitslösungen orientierte Schulpolitik steht dem Wettbewerb entgegen und schwächt damit die EU als Bildungsstandort. Hochwertige Schulbildungsangebote sind nicht als Folge staatlicher Steuerung, sondern des Wettbewerbs zwischen Schulen zu erwarten.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

**Die EU hat keine Kompetenz für eine Koordinierung** der Politik der Mitgliedstaaten **im Schulwesen**. Als Handlungsinstrumente der EU im Bereich der allgemeinen Bildung kommen nach Art. 149 Abs. 4 EGV lediglich Empfehlungen und die Einrichtung von Förderprogrammen in Betracht. Eine Harmonisierung mitgliedstaatlicher Vorschriften ist ausgeschlossen. Die Tätigkeit der EU im Bereich der allgemeinen Bildung ist durch Art. 149 Abs. 2 EGV auf bestimmte Ziele begrenzt, die eine europäische Dimension aufweisen.

Unverbindliche EU-weite Zielvorgaben für Schulabbrecherquoten, den Anteil leseschwacher Jugendlicher sowie der Schulabgänger mit höherer Schulbildung sind vertretbar, so lange daraus keine Teilziele für die Mitgliedstaaten abgeleitet werden. Unter dieser Voraussetzung stellen sie Messgrößen für internationale Vergleiche dar, die den politischen Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten nicht übermäßig einengen.

Schwerer wiegt, dass die **Kommission** die Mitgliedstaaten dazu drängt, die Gliederung ihrer Schulsysteme in verschiedene Schultypen zu überdenken. Unabhängig von der Frage, ob diese Forderung inhaltlich berechtigt ist, **hat die EU gemäß Art. 149 Abs. 1 EGV die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Gestaltung der nationalen Bildungssysteme zu respektieren**.

Hinzu kommt, dass die Kommission die Mitgliedstaaten zu konkreten Maßnahmen wie der Erarbeitung umfassender Ansätze zur Kompetenzentwicklung, zu Aktionsplänen und zur Ausweitung des Vorschulangebots auffordert. Es ist offensichtlich, dass die Kommission anschließend die Eignung der ergriffenen Maßnahmen für die Erreichung der gesetzten Ziele überprüfen und die jeweils erzielten Erfolge miteinander vergleichen will. **Zwar entsteht durch eine Koordinierung von Maßnahmen keine rechtliche Bindung. Sie schafft aber durch Berichts- und Rechenschaftspflichten faktisch Handlungszwänge**, die in Deutschland zu Lasten der für Bildungsfragen zuständigen Länder gehen. Die Handlungsfreiheit der für die Bildungspolitik zuständigen Akteure in den Mitgliedstaaten zu schützen, ist jedoch gerade der Sinn der restriktiven Formulierung der Befugnisse der EU in Art. 149 Abs. 4 EGV. Diese Vorschrift darf nicht durch eine freiwillige Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten unter Anleitung der Kommission unterlaufen werden.

### Subsidiarität

Eine **Koordinierung der Schulbildung** durch die EU, die faktisch Berichts- und Rechenschaftspflichten entstehen lässt, **ist mit dem Subsidiaritätsprinzip jedoch nicht vereinbar**. Ferner ist ein grenzüberschreitender Zusammenhang nicht erkennbar. **Welche Maßnahmen nötig sind**, um die Leistung ihrer nationalen Schulsysteme zu verbessern, **können im Übrigen die Mitgliedstaaten besser ermitteln und beurteilen als die EU**.

### Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Außer den Verstößen gegen Art. 149 EGV und den Grundsatz der Subsidiarität sind Widersprüche zu bestehendem EU-Recht nicht ersichtlich.

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Einer zentralen Steuerung des Schulwesens durch die EU oder den Bund steht die aus Art. 70 Abs. 1 GG folgende Länderhoheit im Schulwesen entgegen. Entsprechend hat sich der Bundesrat in den vergangenen Jahren immer wieder geäußert. Im Übrigen wären Versuche zur Vereinheitlichung von Lehrplänen und Lehrmaterialien mit der in Art. 7 Abs. 4 GG verankerten Freiheit der Privatschulen schwer vereinbar.

## Alternatives Vorgehen

Verzicht auf eine Koordinierung der Bildungspolitik der Mitgliedstaaten durch die EU, so lange dafür keine Kompetenz besteht.

## Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Parallel zur vorliegenden Mitteilung hat die Kommission ein Grünbuch zu den Chancen und Herausforderungen der Bildungssysteme im Hinblick auf Migration und Mobilität veröffentlicht (KOM(2008) 423), das eine bis zum 31.12.2008 laufende Konsultation einleitet. Daraus könnten sich Folgemaßnahmen ergeben.

## Zusammenfassung der Bewertung

Die Mitteilung orientiert sich an einem Leitbild starker und zentraler Steuerung der Bildungssysteme durch die Mitgliedstaaten. Dezentral und wettbewerblich strukturierte Bildungssysteme wären aber besser geeignet, die Bildungsnachfrage zu erkennen und zu befriedigen.

Die EU hat keine Kompetenz zur Koordinierung der Politik der Mitgliedstaaten im Schulwesen. Eine solche Koordinierung durch die Kommission führt faktisch zu Handlungszwängen, die der Idee einer freiwilligen Zusammenarbeit widersprechen. Eine europäische Zusammenarbeit in der Schulpolitik nach dem in der Mitteilung zum Ausdruck gebrachten Muster ist daher abzulehnen.