EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 31.1.2011
KOM(2011) 19 endgültig

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

für politische Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote

SEK(2011) 98 endgültig
SEK(2011) 97 endgültig
SEK(2011) 96 endgültig

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

Im Juni 2010 nahm der Europäische Rat die Strategie Europa 2020 an; diese beruht auf drei sich gegenseitig verstärkenden Prioritäten für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Eines der fünf Kernziele der Strategie besteht darin, die Quote der Schulabbrecher[1] in der EU bis zum Jahr 2020 auf unter 10 % zu senken. Derzeit brechen in der EU rund 6 Millionen junge Menschen nach der Sekundarstufe I oder früher die Schule ab. Wir können es uns nicht leisten, dass dieser Zustand anhält. Dem Schulabbruch vorzubeugen, ist äußerst wichtig, zum einen, um zu verhindern, dass die Entwicklung des Kindes durch Armut und soziale Ausgrenzung beeinträchtigt wird, und zum anderen, um Kinder zu befähigen und die entsprechenden Bedingungen zu schaffen, damit sie den Kreislauf der von einer Generation auf die andere übertragenen Benachteiligung durchbrechen können.

Die EU ist dabei, die Wirtschaftskrise zu überwinden, und Motor für das Wachstum wird das steigende Qualifikationsniveau sein, während es gleichzeitig immer weniger Stellen für Menschen mit geringen Qualifikationen geben wird. Hohe Schulabbrecherquoten behindern das intelligente und integrative Wachstum. Sie haben eine negative Auswirkung auf die Beschäftigungssituation junger Menschen und erhöhen das Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung. Schulabbruch bedeutet verpasste Chancen für junge Menschen und Einbußen an sozialem und wirtschaftlichem Potenzial. Die drastische Senkung der Zahl der Schulabbrecher stellt eine bedeutende Investition in den künftigen Wohlstand und sozialen Zusammenhalt in der EU dar.

Das Problem des Schulabbruchs ist nicht neu, aber seine Dringlichkeit nimmt zu. Vor knapp einem Jahrzehnt haben es sich die für das Bildungswesen zuständigen Minister im Rat zum Ziel gesetzt, die Schulabbrecherquote zu senken; dieses Ziel war eine politische Priorität in allen Mitgliedstaaten. Es konnten bereits Fortschritte erzielt werden, und zwar in Form einer Senkung von 17,6 % (2000) auf 14,4 % (2009)[2]; dies reicht aber nicht aus. Zudem erfolgen die Verbesserungen nicht rasch genug, um die Zielvorgaben für 2020 erreichen zu können. In den Mitgliedstaaten werden zwar viele bewährte Verfahren praktiziert, doch ist das globale politische Konzept in den meisten Ländern nicht wirksam und auch nicht zielgerichtet genug. Die EU kann hier einen zusätzlichen Nutzen erbringen, indem sie die Mitgliedstaaten dabei unterstützt, wirksamere politische Konzepte auszuarbeiten und so schneller weitere Erfolge herbeizuführen.

Die Gründe für ein vorzeitiges Ausscheiden aus Aus- oder Weiterbildung sind zwar höchst individuell, doch kommen Schulabbrecher im Allgemeinen häufiger aus sozioökonomisch benachteiligten Gruppen mit niedrigem Bildungsniveau. Benachteiligte Gruppen und junge Menschen, die sonderpädagogischer Förderung bedürfen, sind in der Gruppe der jungen Menschen, die ihre Aus- oder Weiterbildung abbrechen, überdurchschnittlich stark vertreten. Bei Jungen ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie die Schule abbrechen, sehr viel höher als bei Mädchen. Unter den jungen Migranten der ersten Generation ist die durchschnittliche Schulabbrecherquote in der EU doppelt so hoch wie bei den im Land geborenen jungen

---

[1] Der Begriff „Schulabbruch“ umfasst alle Formen des Ausscheidens aus der allgemeinen oder beruflichen Bildung vor Abschluss der Sekundarstufe II oder einer gleichwertigen Stufe in der beruflichen Aus- oder Weiterbildung.

[2] Eurostat, Arbeitskräfteerhebung 2010.

Menschen. In einigen Ländern brechen über 40 % der jungen Migranten die Schule ab. Unter den Roma ist der Anteil der Schulabbrecher sogar noch höher.

Schüler, die sich mit der allgemeinen Bildung schwer getan haben, schlagen oft den Weg in die berufliche Aus- und Weiterbildung ein. Daher stehen die berufsbildenden Schulen besonders in der Verantwortung und vor einer besonders hohen Herausforderung, wenn es darum geht, den Schulabbruch einzudämmen. Die berufliche Aus- und Weiterbildung kann die Lernmotivation steigern, den Lernenden größere Flexibilität und eine adäquatere Didaktik bieten und direkt auf die Beschäftigungswünsche der jungen Menschen eingehen.

Während sich in der EU insgesamt Fortschritte bei der Senkung der Schulabbrecherquote nur zögerlich einstellen, konnten einige Mitgliedstaaten weitreichende Erfolge erzielen. Sowohl die gemeinsamen Arbeiten im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung als auch vergleichende Daten und analytische Untersuchungen deuten jedoch darauf hin, dass eine erfolgreiche Politik u. a. auf folgenden Kernelementen aufbauen muss: stark faktengestützter Ansatz mit Schwerpunkt auf Ursachen und Auftreten des Schulabbruchs, Abgleich und Kohärenz der Abhilfemaßnahmen, bereichsübergreifende Zusammenarbeit und breit gefächerte Herangehensweise. Dem Schulabbruch muss durch eine Reihe von Strategien in folgenden Politikbereichen entgegengewirkt werden: Soziales, Jugend, Familie, Gesundheit, kommunale Dienstleistungen, Beschäftigung und Bildung. Auch weiter gefasste Bildungskonzepte, wie kulturelle Bildung, Zusammenarbeit mit Unternehmen oder anderen nichtschulischen Akteuren sowie Sport können wesentlich zur Senkung der Schulabbrecherquote beitragen, indem sie die Kreativität, neue Denkweisen, den interkulturellen Dialog und den sozialen Zusammenhalt fördern.

Da für den Bildungsbereich der Grundsatz der Subsidiarität gilt und die Bildungssysteme höchst unterschiedlich sind, wäre es weder möglich noch wünschenswert, eine einzige globale Lösung für alle Mitgliedstaaten vorzuschreiben. Das Festhalten am gegenwärtigen Zustand hat nur begrenzte Erfolge gezeitigt, die weit hinter den von den Bildungsministern gemeinsam formulierten und vom Europäischen Rat bekräftigten Bestrebungen zurückgeblieben sind. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass eine Empfehlung des Rates das geeignetste Mittel ist, um im Hinblick auf das Kernziel der Strategie Europa 2020 einen Rahmen für die Ausarbeitung eines solchen umfassenden Konzepts in den Mitgliedstaaten vorzugeben.

Mit der Empfehlung werden die Anstrengungen der Mitgliedstaaten aufgewertet, indem sie diese bei der Ausarbeitung einer Politik unterstützt, die die Ursachen des Schulabbruchs ermittelt und unter dem Aspekt des lebenslangen Lernens bekämpft, den Wandel von der Durchführung entsprechender Einzelmaßnahmen hin zu umfassenden Strategien zur Bekämpfung des Schulabbruchs vollzieht, das Thema unter Berücksichtigung der verschiedenen, miteinander verflochtenen betroffenen Politikbereiche angeht, alle betroffenen Akteure einbindet und für systematischere und stringentere Politikmaßnahmen sorgt.

Die Empfehlung enthält grundlegende Leitlinien für eine kohärente, umfassende und auf einem faktengestützten Ansatz beruhende Politik zur Senkung der Schulabbrecherquote und zielt darauf ab,

- den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Ausarbeitung einer wirksameren Politik zur Bekämpfung des Schulabbruchs als Referenzrahmen zu dienen,

- die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung dieser Politik zu unterstützen und

- eine entscheidende Senkung der Schulabbrecherquote in allen Mitgliedstaaten herbeizuführen.

2. ERGEBNISSE DER ANHÖRUNGEN INTERESSIERTER KREISE UND DER FOLGENABSCHÄTZUNGEN

Der Vorschlag stützt sich auf die Arbeiten, die die Mitgliedstaaten im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung zum Schwerpunktthema „Zugang und soziale Eingliederung im Bereich lebenslanges Lernen“ von 2006 bis 2010 durchgeführt haben. Der Inhalt des Politikrahmens war Gegenstand einer umfassenden Anhörung der Interessenträger aus unterschiedlichen Bereichen: Bildungsminister, europäische Interessenvertretungen für schulische und berufliche Bildung, Organisationen für den Schutz von Kindern und ihrer Rechte sowie zur Vertretung von Migranten und Roma. Der Schulabbruch war auch Gegenstand der beiden öffentlichen Konsultationen zum Thema „Schulen für das 21. Jahrhundert“ (2007) bzw. „Migration und Bildung“ (2008). Die Akteure haben sich nachdrücklich dafür ausgesprochen, dass die nationalen Anstrengungen durch Maßnahmen auf EU-Ebene unterstützt werden, und betont, wie akut das Problem vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise ist. Erst kürzlich wurde auf dem im Juli 2010 im Rahmen der belgischen Ratspräsidentschaft veranstalteten Ministerseminar betont, wie wichtig es ist, den Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren unter den Mitgliedstaaten zu intensivieren. In diesem Zusammenhang wurden auch Anregungen begrüßt, denen zufolge die Union aufbauend auf der Erfahrung mit Themen wie der gemeinsamen europäischen Begriffsbestimmung der Schlüsselkompetenzen für die schulische Bildung einen flexiblen Politikrahmen schaffen soll.

Der Ausschuss für Folgenabschätzung gab am 24. September 2010 eine erste Stellungnahme zu der Folgenabschätzung ab; am 22. Oktober 2010 befürwortete er den überarbeiteten Bericht über die Folgenabschätzung. Die Anmerkungen des Ausschusses sind in die endgültige Fassung des Berichts über die Folgenabschätzung eingeflossen.

3. RECHTLICHE ASPEKTE DES VORSCHLAGS

Zusammenfassung der vorgeschlagenen Maßnahme

In der vorliegenden Empfehlung sind die Kernelemente einer kohärenten, umfassenden und faktengestützten Politik zur Bekämpfung des Schulabbruchs dargelegt. Hierzu gehören Präventions-, Interventions- und Kompensationsmaßnahmen. Sie beziehen alle Ebenen der allgemeinen und beruflichen Bildung, strukturelle Aspekte des Systems der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie mögliche Maßnahmen an den Schulen mit ein und unterstützen individuelle Maßnahmen für potenzielle Schulabbrecher.

Die Empfehlung trägt der Tatsache Rechnung, dass es sich beim Schulabbruch um ein komplexes Phänomen handelt, das in jedem Land und jeder Region, manchmal sogar innerhalb ein und derselben Region, unterschiedlich ausgeprägt ist. Die Entwicklungen in diesem Bereich müssen aufmerksam beobachtet werden, und es müssen ferner zielgerichtete Maßnahmen ergriffen werden, die im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip stehen. Mit der Empfehlung soll ein Bezugsrahmen für einen weiteren Austausch bewährter Verfahren sowie für die Ausarbeitung von Politikmaßnahmen im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung geschaffen werden.

Die Mitgliedstaaten werden mit der Empfehlung aufgefordert,

- die Hauptfaktoren zu ermitteln, die zum Schulabbruch führen, und die Entwicklungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zu beobachten,

- umfassende und bereichsübergreifende Politikmaßnahmen zur Bekämpfung des Schulabbruchs auszuarbeiten und umzusetzen, die den Gegebenheiten in ihrem Land Rechnung tragen.

Die Europäische Kommission wird mit der Empfehlung aufgefordert, die nationalen Politikmaßnahmen durch Folgendes zu unterstützen:

- Beobachtung der Entwicklungen in den Mitgliedstaaten und Unterstützung des Peer-Learning sowie des Austauschs bewährter Verfahren unter den Mitgliedstaaten,

- Unterstützung einer Politik zur Senkung der Schulabbrecherquote in Bezug auf alle von der Kommission verwalteten Maßnahmen zugunsten von Kindern und jungen Menschen sowie Förderung der bereichsübergreifenden Zusammenarbeit,

- Anstoß von Studien, vergleichenden Forschungsarbeiten und Kooperationsprojekten.

Rechtsgrundlage

Gemäß Artikel 165 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) trägt die Union zur Entwicklung einer qualitativ hochstehenden Bildung dadurch bei, dass sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt. In Artikel 166 AEUV wird auf die Durchführung einer Politik der beruflichen Bildung verwiesen, die die Maßnahmen der Mitgliedstaaten unterstützt und ergänzt. Mit dem Vorschlag für eine Empfehlung sollen die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des vorzeitigen Ausscheidens aus Schul- und Berufsausbildung gestärkt werden. Die Mitgliedstaaten werden dadurch unterstützt, dass ein Rahmen für die Ausarbeitung zielgerichteter umfassender Politikmaßnahmen zur Bekämpfung des Schulabbruchs geschaffen wird.

Gemäß Artikel 9 AEUV, demzufolge die Union bei ihrer Politik und ihren Maßnahmen „den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, mit der Gewährleistung eines angemessen sozialen Schutzes, mit der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes Rechnung“ trägt, wird in der vorgeschlagenen Empfehlung betont, dass der Schulabbruch mit der von der Kommission und den Mitgliedstaaten unterstützten Politik sowie den einschlägigen Programmen bekämpft werden muss.

Grundsatz der Subsidiarität, der Komplementarität und der Verhältnismäßigkeit

Die vorgeschlagene Empfehlung soll zu einer hochwertigen allgemeinen und beruflichen Bildung beitragen, indem sie die Mitgliedstaaten bei den Maßnahmen unterstützt, zu denen sie sich im Rahmen der Strategie Europa 2020 verpflichtet haben. Sie fördert die Ausarbeitung einer Politik in den Mitgliedstaaten und das Lernen aus bewährten Verfahren, um den Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung umfassender Strategien zu helfen, mit denen die Schulabbrecherquote nachhaltig gesenkt und die Zahl der gering qualifizierten Erwachsenen verringert werden können. Mit der Empfehlung wird ein Rahmen geschaffen, in dem die Mitgliedstaaten wirksamer eine Politik zur Senkung der Schulabbrecherquote ausarbeiten

können. Welche Politikmaßnahmen erlassen werden sollen, entscheiden die Mitgliedstaaten entsprechend den spezifischen Gegebenheiten, die in ihrem Land vorherrschen. Damit wahrt der Vorschlag das Subsidiaritätsprinzip.

Er soll das politische Engagement für Reformen verstärken, die nicht allein mithilfe der EU-Programme für die allgemeine und die berufliche Bildung oder der Strukturfonds herbeigeführt werden können. Darüber hinaus wird betont, wie wichtig es ist, die Politikmaßnahmen zu koordinieren und in verschiedenen Politikbereichen tätig zu werden und damit im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung über den Schwerpunkt der reinen Bildungspolitik im Rahmen des strategischen Rahmens für die allgemeine und berufliche Bildung (ET 2020) hinauszugehen. Die Vorkehrungen zur Umsetzung obliegen weiterhin den Mitgliedstaaten, die auf der geeigneten Ebene und unter Berücksichtigung der nationalen, regionalen und/oder lokalen Gegebenheiten tätig werden, sodass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den Haushalt der EU.

5. FAKULTATIVE ANGABEN

k. A.

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

für politische Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote

(Text von Bedeutung für den EWR)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

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

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Dem Schulabbruch[3] muss entgegengewirkt werden, damit mehrere zentrale Zielsetzungen der Strategie Europa 2020[4] umgesetzt werden können. Auf diese Weise werden sowohl die Ziele im Hinblick auf „intelligentes Wachstum“, und zwar durch Anhebung des Niveaus der allgemeinen und beruflichen Bildung, als auch im Hinblick auf „integratives Wachstum“ verfolgt, und zwar durch Angehen eines der Hauptrisikofaktoren für Arbeitslosigkeit und Armut. Die Senkung der Schulabbrecherquote bis 2020 auf unter 10 % (von 14,4 % im Jahr 2009) gehört daher zu den Kernzielen der Strategie Europa 2020. Die Mitgliedstaaten haben sich dazu verpflichtet, ausgehend von ihrer Ausgangssituation und den nationalen Gegebenheiten nationale Zielvorgaben aufzustellen.

(2) Gemäß den integrierten Leitlinien für die Umsetzung der Strategie Europa 2020 müssen die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um dem Schulabbruch vorzubeugen[5].

(3) In der Leitinitiative „Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung“[6] ist der Aktionsrahmen abgesteckt, mit dem der soziale und territoriale Zusammenhalt gewährleistet werden soll, wobei ein besonderer Schwerpunkt darauf liegt, den Kreislauf der Benachteiligung zu durchbrechen und die Prävention zu verstärken. Hiermit wird der Zielvorgabe im Rahmen der Strategie Europa 2020 Rechnung getragen, wonach in diesem Jahrzehnt mindestens 20 Millionen Menschen aus Armut und sozialer Ausgrenzung befreit werden sollen.

---

3 Der Begriff „Schulabbruch“ umfasst alle Formen des Ausscheidens aus der allgemeinen oder beruflichen Bildung vor Abschluss der Sekundarstufe II oder einer gleichwertigen Stufe in der beruflichen Aus- oder Weiterbildung.

4 KOM(2010) 2020.

5 ABl. L 308 vom 24.11.2010, S. 50.

6 KOM(2010) 758.

(4) „Jugend in Bewegung“, eine der Leitinitiativen im Rahmen der Strategie Europa 2020 zielt ab auf die „Steigerung der Leistung und internationalen Attraktivität der höheren Bildungseinrichtungen Europas und die Verbesserung der Qualität der allgemeinen und beruflichen Bildung in der EU insgesamt durch Exzellenz und Verteilungsgerechtigkeit sowie die Förderung der Mobilität von Studenten und Auszubildenden und die Verbesserung der Beschäftigungschancen von Jugendlichen“[7].

(5) Der Rat hat in seinen Schlussfolgerungen von Mai 2003, mit denen er das Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“[8] angenommen hat, dargelegt, dass die Quote der Schulabbrecher bis 2010 auf unter 10 % gesenkt werden sollte, wobei Schulabbrecher als junge Menschen im Alter von 18 bis 24 Jahren definiert wurden, die nur über einen Abschluss der Sekundarstufe I oder darunter verfügen und aus der allgemeinen oder beruflichen Bildung ausgeschieden sind. Diese Benchmark wurde nicht erreicht. Derzeit bricht jeder siebte junge Mensch seine Schul- oder Berufsausbildung vor dem Abschluss der Sekundarstufe II ab.

(6) Die Ursachen für den Schulabbruch in den einzelnen Ländern, aber auch innerhalb einer Region, sind höchst unterschiedlich. Eine Politik zur Senkung der Schulabbrecherquote muss an die besonderen Bedingungen in einer Region bzw. in einem Land angepasst werden; es gibt keine einheitliche Lösung für alle Mitgliedstaaten.

(7) Trotz der Unterschiede zwischen den Ländern und Regionen ist eindeutig nachgewiesen, dass benachteiligte und gefährdete Gruppen in allen Mitgliedstaaten besonders stark betroffen sind. Junge Menschen, die sonderpädagogischer Förderung bedürfen, sind in der Gruppe derjenigen, die ihre Schul- oder Berufsausbildung abbrechen, überdurchschnittlich stark vertreten. Der Schulabbruch ist einerseits die Folge sozialer Benachteiligung und führt andererseits dazu, dass sich die Situation eines drohenden sozialen Ausschlusses verfestigt.

(8) In den Schlussfolgerungen des Rates vom 26. November 2009 zur Bildung von Kindern mit Migrationshintergrund[9] ist dargelegt, dass, obwohl viele Kinder mit Migrationshintergrund erfolgreich die Schule durchlaufen, diese Schüler in der Regel häufiger die Schule abbrechen. Schüler mit Migrationshintergrund verlassen in der EU doppelt so häufig vorzeitig die Schule wie Schüler ohne Migrationshintergrund. Der Anteil der Schulabbrecher unter den Roma fällt nachweislich sogar noch höher aus.

(9) In den Schlussfolgerungen des Rates vom 22. Mai 2008 zur Erwachsenenbildung[10] wird die Rolle der Erwachsenenbildung bei der Bekämpfung des Schulabbruchs anerkannt, die darin besteht, denjenigen eine zweite Chance zu bieten, die als Erwachsene über keine Qualifikation verfügen, wobei insbesondere die Grundfertigkeiten, IT-Kenntnisse und Fremdsprachen im Vordergrund stehen sollten.

---

7 „Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ – KOM(2010) 2020.

8 Schlussfolgerungen des Rates vom 5. und 6. Mai 2003 über europäische Durchschnittsbezugswerte für allgemeine und berufliche Bildung (Benchmarks) (Dok. 8981/03).

9 ABl. C 301 vom 11.12.2009, S. 5.

10 ABl. C 140 vom 6.6.2008, S. 10.

(10) In der Entschließung des Rates vom 15. November 2007 zu den neuen Kompetenzen für neue Beschäftigungen[11] wurde die Notwendigkeit hervorgehoben, das allgemeine Qualifikationsniveau anzuheben, wobei die allgemeine und berufliche Bildung der Menschen Priorität haben sollte, die am stärksten von wirtschaftlichem und sozialem Ausschluss bedroht sind, insbesondere Schulabbrecher. Betont wurde ferner die Notwendigkeit, Arbeitsuchende durch Berufsberatung und die Erstellung eines persönlichen Ausbildungsplans zu unterstützen und die Validierung der im Rahmen formaler, nicht formaler und informeller Lernprozesse erzielten Lernergebnisse auszubauen.

(11) Im Mai 2010 kam der Rat in seinen Schlussfolgerungen zur sozialen Dimension der allgemeinen und beruflichen Bildung[12] überein, dass zur erfolgreichen Bekämpfung des Schulabbruchs Erkenntnisse über Gruppen, bei denen die Gefahr des Schulabbruchs besteht, auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene gesammelt und Systeme für die frühzeitige Erkennung der so gefährdeten Personen entwickelt werden müssen; er schloss, dass umfassende bereichsübergreifende Strategien verfolgt werden sollten, die eine Palette von auf die verschiedenen Ursachen des Schulabbruchs ausgerichteten schulischen und systemischen Konzepten bieten.

(12) Bildungsreformen benötigen Zeit, um eine Wirkung zu zeitigen. Um die Schulabbrecherquote im nächsten Jahrzehnt senken und die Zielvorgabe der Strategie Europa 2020 erreichen zu können, müssen frühestmöglich umfassende bereichsübergreifende Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote umgesetzt werden.

(13) Ein gemeinsamer europäischer Rahmen für umfassende Konzepte zur Senkung der Schulabbrecherquote kann den Mitgliedstaaten dabei helfen, bestehende Politikmaßnahmen zu überprüfen, ihre nationalen Reformprogramme im Rahmen der Strategie Europa 2020 auszuarbeiten sowie nach neuen Lösungen zu suchen und neue Strategien mit einem hohen Wirkungsgrad und einem guten Kosten-Nutzen-Verhältnis zu entwerfen. Dieser Rahmen kann auch die Grundlage für eine Zusammenarbeit im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung bieten und die Verwendung von EU-Finanzierungsinstrumenten kanalisieren –

EMPFIEHLT DEN MITGLIEDSTAATEN:

den im Anhang der vorliegenden Empfehlung dargelegten Rahmen zu nutzen, um

1. als Voraussetzung für zielgerichtete und wirksame faktengestützte Politikmaßnahmen die Hauptursachen des Schulabbruchs zu ermitteln und seine spezifischen Ausprägungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zu beobachten;

2. im Einklang mit den nationalen Zielvorgaben der Strategie Europa 2020 bis Ende 2012 umfassende Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote anzunehmen und für deren Umsetzung zu sorgen; diese Strategien sollten Präventions-, Interventions- und Kompensationsmaßnahmen umfassen.

---

[11] ABl. C 290 vom 4.12.2007, S. 1.
[12] ABl. C 135 vom 26.5.2010, S. 2.

3. sicherzustellen, dass diese Strategien auf Mitgliedstaatenebene zweckdienliche Maßnahmen für Gruppen umfassen, bei denen das Risiko des Schulabbruchs besonders hoch ist; hierzu gehören Kinder aus sozioökonomisch benachteiligten Verhältnissen, mit Migrationshintergrund oder aus Roma-Gemeinschaften sowie Kinder, die sonderpädagogischer Förderung bedürfen;

4. sicherzustellen, dass diese Strategien auf die allgemeine Bildung wie auch die berufliche Aus- und Weiterbildung und die damit jeweils verbundenen Herausforderungen abzielen;

5. eingedenk der Tatsache, dass der Schulabbruch ein komplexer Sachverhalt ist, der sich nicht allein im Wege der allgemeinen und beruflichen Bildung regeln lässt, Maßnahmen einzubeziehen, die die Senkung der Schulabbrecherquote in allen betreffenden auf Kinder und junge Menschen ausgerichteten Politikbereichen fördern, und die Tätigkeiten in den unterschiedlichen Politikbereichen bzw. der unterschiedlichen Akteure zu koordinieren, um die Menschen zu unterstützen, bei denen die Gefahr des Schulabbruchs besteht bzw. die bereits aus dem Bildungssystem ausgeschieden sind.

FORDERT DIE KOMMISSION AUF,

1. die Anstrengungen der Mitgliedstaaten durch Beobachtung der Entwicklungen in den Mitgliedstaaten zu unterstützen, um Entwicklungstendenzen zu ermitteln;

2. die Ausarbeitung nationaler Strategien sowie den Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren zu unterstützen, es den Mitgliedstaaten zu erleichtern, im Hinblick auf Maßnahmen zur Senkung der Schulabbrecherquote voneinander zu lernen, und die schulischen Erfolge von Kindern aus Risikogruppen zu verbessern;

3. in alle spezifischen EU-Maßnahmen zugunsten von Kindern und jungen Erwachsenen Maßnahmen einzubauen, die zur Senkung der Schulabbrecherquote beitragen;

4. vergleichende Studien und Forschungsarbeiten auf den Weg zu bringen, um die Ausarbeitung wirksamer Strategien zur Bekämpfung der Schulabbrecherquote zu unterstützen;

5. sicherzustellen, dass das Programm für lebenslanges Lernen der EU, die europäischen Strukturfonds und das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation unter Mitwirkung der Mitgliedstaaten die Umsetzung der nationalen Strategien unterstützen und einen Beitrag dazu leisten;

6. regelmäßig mittels des Jahreswachstumsberichts über die Erfolge bei der Erreichung der Zielvorgabe zum Schulabbruch der Strategie Europa 2020 Bericht zu erstatten sowie über die Umsetzung der nationalen Strategien im Rahmen der Berichterstattung zum strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung (ET 2020), und zwar erstmals im Rahmen des gemeinsamen Fortschrittsberichts 2015.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident

ANHANG

Ein Rahmen für eine umfassende Politik zur Senkung der Schulabbrecherquote

Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote sollten sich auf eine auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene durchgeführte Analyse der zum Schulabbruch führenden Umstände stützen, da sich hinter den durchschnittlichen Abbruchquoten häufig große Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen bzw. Ländern verbergen. Die Gruppe der vorzeitig aus dem Bildungssystem Ausscheidenden ist heterogen; die Beweggründe der Einzelnen sind höchst unterschiedlich. Der familiäre Hintergrund und globalere sozioökonomische Umstände wie der Sog des Arbeitsmarktes fallen hier schwer ins Gewicht. Wie stark diese Faktoren zum Tragen kommen, hängt vom Aufbau des Systems der allgemeinen und beruflichen Bildung, von den vorhandenen Lernmöglichkeiten und dem Lernumfeld ab. Der Koordinierung der Politikmaßnahmen zugunsten von Kindern und jungen Menschen sowie in den Bereichen soziale Sicherheit, Jugendbeschäftigung und im Hinblick auf künftige berufliche Perspektiven kommt eine wichtige Funktion bei der Senkung der Schulabbrecherquote zu.

1. ERMITTLUNG DER HAUPTFAKTOREN UND ÜBERWACHUNG

Prozesse, die zu vorzeitigen Schulabgängen führen, haben verschiedene, komplexe Ursachen; oft besteht jedoch ein Zusammenhang mit folgenden Faktoren: sozioökonomische Benachteiligung, niedriges Bildungsniveau, Entfremdung von der allgemeinen oder beruflichen Bildung bzw. schlechte Leistungen, Sogwirkung des Arbeitsmarktes und/oder eine Kombination aus sozialen, emotionalen und schulischen Problemen; auf diese Weise entsteht für die Betroffenen die Gefahr eines Schulabbruchs.

Zu berücksichtigen ist, in welchem Bildungszweig sich der jeweilige Lernende befindet. In einigen Mitgliedstaaten schlagen Schüler, die sich mit der allgemeinen Bildung schwer getan haben, oft den Weg der beruflichen Aus- und Weiterbildung ein. Angesichts der Herausforderung, die Zahl der Schulabbrecher zu senken, stehen die berufsbildenden Schulen daher besonders in der Verantwortung. Eine faktengestützte Politik erfordert zudem eine besondere Berücksichtigung der Leistung der einzelnen Bereiche der allgemeinen und beruflichen Bildung.

Um eine faktengestützte und kostenwirksame Politik zur Bekämpfung des Schulabbruchs ausarbeiten zu können, müssen einschlägige Daten erhoben und gepflegt werden. Diese sollten auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene analysiert werden können. Umfassen könnten sie Informationen über Schulabbrecherquoten, Übergänge zwischen den einzelnen Bildungsebenen sowie über Fehlstunden und schulvermeidendes Verhalten.

- Durch das Zusammentragen von Informationen sollten die Hauptursachen für den Schulabbruch in Bezug auf die verschiedenen Schülergruppen, Schulen, schulischen und beruflichen Bildungseinrichtungen sowie Städte und Regionen analysiert werden können.

- Die Verknüpfung von Daten zum Schulabbruch mit sozioökonomischen Daten kann dabei helfen, Maßnahmen und Politikstrategien zielgerichtet auszugestalten. Ebenfalls dazu beitragen können das Zusammentragen und die Analyse von Informationen zu Beweggründen, Beschäftigungsaussichten und beruflichen Perspektiven der Schulabbrecher.

- Eine wichtige Grundlage für bessere Strategien und Programme, die es den Schülern erleichtern sollen, die Schule erfolgreich zu beenden, ist die Prüfung der vorhandenen Politikmaßnahmen zur Senkung der Schulabbrecherquote im Hinblick auf ihre Wirksamkeit und Effizienz.

2. POLITIKRAHMEN

Umfassende Strategien basieren auf einem Mix von Politikmaßnahmen, der Koordinierung über verschiedene Politikbereiche hinweg und der Einbindung von Maßnahmen zur Senkung der Schulabbrecherquote in alle relevanten Politikmaßnahmen zugunsten von Kindern und jungen Menschen. Zu den betroffenen Politikbereiche gehören hauptsächlich Sozialpolitik und soziale Unterstützungsleistungen sowie Beschäftigungs-, Jugend-, Familien- und Integrationspolitik. Die horizontale Koordinierung zwischen den unterschiedlichen Akteuren und die vertikale Koordinierung durch verschiedene Regierungsinstanzen sind gleichermaßen wichtig. Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote sollten Elemente der Prävention, Intervention und Kompensation umfassen. Die Mitgliedstaaten sollten die konkreten Bestandteile ihrer Strategien entsprechend den jeweiligen Umständen und dem spezifischen Umfeld auswählen.

2.1 Präventionspolitik zielt darauf ab, das Risiko des Schulabbruchs zu verringern, bevor Probleme entstehen. Mit derartigen Maßnahmen wird das Angebot an allgemeiner und beruflicher Bildung optimiert, um bessere Lernergebnisse zu ermöglichen und Schwierigkeiten auf dem Weg zum Bildungserfolg auszuräumen.

Sie sollen frühzeitig eine solide Basis schaffen, die es Kindern ermöglicht, ihr Lernpotenzial zu entwickeln und sich gut in der Schule zu integrieren.

(1) Eine hochwertige frühkindliche Bildung und Betreuung kommt allen Kindern zugute und ist besonders wichtig für Kinder aus benachteiligten Gruppen, wie Migranten- und Roma-Kinder. Sie fördert das körperliche Wohlbefinden, die soziale und emotionale Entwicklung, die sprachlichen sowie grundlegende kognitive Fähigkeiten. Das Angebot sollte hohen Qualitätsanforderungen genügen und erschwinglich sein, es sollte über eine angemessene Personalausstattung verfügen und zugänglich für benachteiligte Familien sein.

Die Maßnahmen setzen an beim Aufbau des Systems für die allgemeine und berufliche Bildung, bei der Ressourcenausstattung der Schulen sowie der Verfügbarkeit, Durchlässigkeit und Flexibilität der individuellen Lernpfade. Sie berücksichtigen ferner die geschlechtsspezifische Diskrepanz und fördern Kinder aus benachteiligten Gruppen bzw. mit einer anderen Muttersprache.

(1) Mithilfe einer Ausweitung des Bildungsangebots durch Verlängerung der Pflichtschulbildung oder durch Gewährung von schulischen und beruflichen Ausbildungsgarantien über das schulpflichtige Alter hinaus kann das Verhalten junger Menschen und ihrer Familien beeinflusst und bewirkt werden, dass mehr junge Menschen die Sekundarstufe II abschließen.

(2) Die Umsetzung aktiver Maßnahmen zur Aufhebung der Segregation und die zusätzliche Unterstützung von Schulen in benachteiligten Gebieten bzw. mit einem hohen Anteil an Schülern aus sozioökonomisch benachteiligten Gruppen tragen dazu bei, die soziale Zusammensetzung und das Bildungsangebot dieser Schulen zu

verbessern, dadurch verbessert sich die schulische Leistung der Schüler aus sozioökonomisch benachteiligten Gruppen und verringert sich das Risiko des Schulabbruchs.

(3) Durch die Unterstützung von Kindern mit einer anderen Muttersprache, die darauf abzielt, dass sie die Unterrichtssprache besser beherrschen, und die Unterstützung von Lehrkräften bei der Unterrichtung von Kindern mit unterschiedlich ausgeprägter Sprachkompetenz wird die schulische Leistung von Kindern mit Migrationshintergrund verbessert und das Risiko verringert, dass sie die Schule abbrechen.

(4) Durch eine größere Flexibilisierung der Bildungswege und die Verbesserung ihrer Durchlässigkeit (z. B. durch modulare Kursgestaltung oder Alternieren von Schulbesuch und Arbeit) werden besonders Schüler mit niedrigerem Leistungsniveau gefördert und können dazu motiviert werden, eine besser auf ihre Bedürfnisse und Fähigkeiten zugeschnittene Schul- oder Berufsausbildung fortzusetzen. Hierdurch können ferner geschlechterspezifische Ursachen für den Schulabbruch angegangen werden, wie frühe Integration in den Arbeitsmarkt oder Schwangerschaft im Teenager-Alter.

(5) Durch den Ausbau sowie eine attraktivere und flexiblere Ausgestaltung der beruflichen Bildungswege werden gefährdeten Schülern gangbare Alternativen zum frühzeitigen Schulabgang geboten. Ein gut in das übergeordnete System für die allgemeine und berufliche Bildung integriertes Angebot an beruflicher Aus- und Weiterbildung bietet alternative Wege in die Sekundarstufe II oder die Hochschulbildung.

2.2 Interventionspolitik zielt darauf ab, Schulabbrüche zu verhindern, indem die Qualität der allgemeinen und beruflichen Bildung auf Ebene der Bildungseinrichtungen verbessert, auf erste Warnsignale reagiert und gefährdeten Schülern oder Schülergruppen gezielte Unterstützung geboten wird. Sie umfasst alle Bildungsstufen, angefangen von der frühkindlichen Bildung und Betreuung bis hin zur Sekundarstufe II.

Auf Ebene der Schule bzw. der Ausbildungseinrichtung sind die Strategien zur Bekämpfung des Schulabbruchs in eine übergeordnete Schulentwicklungspolitik eingebunden. Sie zielen darauf ab, ein positives Lernumfeld zu schaffen, die Qualität der Didaktik zu verbessern und entsprechende Innovationen zu stärken, die Kompetenz der Lehrkräfte im Umgang mit sozialer und kultureller Diversität zu erweitern und Konzepte zur Bekämpfung von Gewalt und Mobbing zu erarbeiten.

(1) Der Ausbau von Schulen zu Lerngemeinschaften, die sich auf ein von allen Akteuren mitgetragenes Leitbild für die Schulentwicklung stützen, die Nutzung der Erfahrung und des Wissens aller und die Schaffung eines offenen, inspirierenden und angenehmen Orts des Lernens ermutigen junge Menschen, die Schul- oder Berufsausbildung fortzusetzen und erfolgreiches Lernen zu lernen.

(2) Die Einrichtung von Frühwarnsystemen für gefährdete Schüler kann dazu beitragen, dass wirksame Maßnahmen ergriffen werden, bevor akute Probleme auftreten, sich die Schüler von der Schule entfremden, dem Unterricht fernbleiben oder die Schule abbrechen.

(3) Durch die Stärkung des elterlichen Engagements sowie der Zusammenarbeit der Eltern mit der Schule und die Einrichtung von Partnerschaften zwischen Schulen und Eltern wird die Unterstützung der Familie für eine erfolgreiche Schul- oder Berufsausbildung gefördert. Unterstützend können Mediatoren auf der lokalen Ebene tätig werden, die dazu befähigt sind, die Kommunikation zu fördern und Misstrauen abzubauen.

(4) Durch die Vernetzung mit Akteuren außerhalb der Schule wie kommunalen Diensten, Interessenverbänden von Migranten und Minderheiten, Sport- und Kultureinrichtungen, Arbeitgebern und Einrichtungen der Zivilgesellschaft werden ganzheitliche Lösungen zur Unterstützung gefährdeter Schüler ermöglicht und wird der Zugang zu Hilfe von außen, beispielsweise durch Psychologen, Sozial- und Jugendarbeiter, Kultur- und Gemeinschaftseinrichtungen, erleichtert.

(5) Voraussetzung für erfolgreiche Maßnahmen in den Schulen ist, dass die Lehrkräfte bei ihrer Arbeit mit gefährdeten Schülern unterstützt und entsprechend befähigt werden sowie die erforderlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden. In einer zielgerichteten Lehrerausbildung lernen sie, mit der Diversität im Klassenzimmer umzugehen, Schüler aus sozial benachteiligten Gruppen zu unterstützen und schwierige Unterrichtssituationen zu bewältigen.

(6) Außerschulische Aktivitäten nach und außerhalb der Schule sowie künstlerische, kulturelle und sportliche Betätigung können das Selbstbewusstsein gefährdeter Schüler sowie ihre Belastbarkeit bei Lernschwierigkeiten stärken.

Auf der Ebene des Einzelnen zielt eine Interventionspolitik darauf ab, eine Reihe von Unterstützungsmechanismen für die einzelnen gefährdeten Schüler bereitzuhalten, die auf ihre konkreten Bedürfnisse zugeschnitten werden können. Diese Mechanismen sind auf die persönliche Entwicklung ausgerichtet, um die Belastbarkeit von gefährdeten Schülern zu steigern, wie auch auf die Bewältigung konkreter Schwierigkeiten (sozialer, kognitiver oder emotionaler Art).

(1) Im Rahmen der persönlichen Betreuung wird den einzelnen Schülern geholfen, konkrete schulische, soziale oder persönliche Schwierigkeiten zu überwinden. Die gezielte Betreuung der Schüler erfolgt entweder einzeln (durch einen Mentor) oder in Kleingruppen (durch einen Tutor) und wird häufig von Lehrkräften oder Akteuren der lokalen Ebene übernommen.

(2) Infolge der Stärkung von auf persönliche Bedürfnisse zugeschnittenen Lernkonzepten und des Angebots an Lernunterstützung können sich gefährdete Schüler besser auf die Anforderungen der formellen Bildung einstellen und die dem System der allgemeinen und beruflichen Bildung inhärenten Hindernisse überwinden.

(3) Durch Stärkung von Betreuung und Beratung werden der von den Schülern eingeschlagene Werdegang sowie Übergänge innerhalb des Bildungssystems bzw. vom Bildungssystem auf den Arbeitsmarkt unterstützt. Hierdurch verringert sich das Risiko, dass infolge falscher Erwartungen oder unzureichender Informationen inadäquate Entscheidungen getroffen werden. Auf diese Weise gelangen junge Menschen zu Entscheidungen, die ihren Ambitionen, persönlichen Interessen und Begabungen entsprechen.

(4) Mit Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung wie Lernbeihilfen wird auf den Schulabbruch aus finanziellen Gründen reagiert. Eine derartige Unterstützung könnte

an einen regelmäßigen Unterrichtsbesuch geknüpft oder mit der Familie gewährten Sozialleistungen verknüpft werden.

2.3 Kompensation beinhaltet Unterstützung für diejenigen, die die Schule abgebrochen haben, und bietet ihnen Möglichkeiten für den Wiedereinstieg in die allgemeine oder berufliche Bildung und den Erwerb der verpassten Qualifikationen.

(1) In erfolgreichen Programmen für eine zweite Chance wird ein Lernumfeld geschaffen, das den spezifischen Bedürfnissen der Schulabbrecher Rechnung trägt, wird bisher Erlerntes anerkannt und das Wohlbefinden der Betroffenen gefördert. Von Schulunterricht unterscheiden sie sich sowohl in organisatorischer als auch didaktischer Hinsicht; charakteristisch sind häufig kleine Lerngruppen, ein auf persönliche Bedürfnisse zugeschnittener und innovativer Unterrichtsstil und flexible Lernpfade. Die Programme müssen leicht zugänglich und kostenlos sein.

(2) Es müssen unbedingt verschiedene Möglichkeiten des Wiedereinstiegs in die reguläre Schul- oder Berufsausbildung vorgesehen werden. Übergangsklassen können dazu beitragen, den schulischen Misserfolg zu überwinden und den Wiedereinstieg in das reguläre Bildungssystem zu bewältigen.

(3) Durch die Anerkennung und Validierung des bisher Erlernten, das auch durch nicht formales und informelles Lernen erworbene Kompetenzen umfasst, wird das Selbstvertrauen und die Selbstachtung der Schüler gestärkt und wird ihnen der Weg zurück in die Schule erleichtert. Dies kann sie ermutigen, ihre Schul- oder Berufsausbildung fortzusetzen, und es hilft ihnen dabei, ihre Begabungen festzustellen und eine adäquatere Entscheidung über ihren beruflichen Werdegang zu treffen.

(4) Eine zielgerichtete individuelle Unterstützung vereint soziale, finanzielle, pädagogische und psychologische Unterstützung für junge Menschen in Schwierigkeiten. Besonders wichtig ist sie für junge Menschen, die großen sozialen oder emotionalen Belastungen ausgesetzt sind, aufgrund derer sie ihre Schul- oder Berufsausbildung nicht fortsetzen können.