Bundesrat **Drucksache** 32/03
16.01.03

EU - AS - Fz - K - Wi

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Wirkungsvoll in die allgemeine und berufliche Bildung investieren - eine Notwendigkeit für Europa
KOM(2002) 779 endg.

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 1320, 53003 Bonn
Telefon: 0228/3820840, Telefax: 0228/3820844
ISSN 0720-2946

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 16. Januar 2003 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Hinweis: vgl. Drucksache 808/01 = AE-Nr. 012998 und
Drucksache 1116/01 = AE-Nr. 014027.

1. ZUSAMMENFASSUNG

In der vorliegenden Mitteilung wird die Sicht der Kommission bezüglich des neuen Ansatzes für Bildungsinvestitionen in der erweiterten EU im Rahmen der ehrgeizigen strategischen Zielsetzung, die vom Europäischen Rat von Lissabon im März 2000 festgelegt wurde, dargelegt. Im Hinblick auf dieses Ziel, haben die für die Bildung zuständigen Minister im Februar 2002 ein *Detailliertes Arbeitsprogramm zu den Zielen der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung* angenommen, das das Ziel 1.5 einschließt: *Bestmögliche Nutzung der Ressourcen*[1].

Die Mitteilung versucht das Thema Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung aus einem weiten Blickwinkel zu betrachten und dabei den Aspekten Forschung und lebenslanges Lernen und der Europäischen Beschäftigungsstrategie besondere Beachtung zu schenken. Zunächst werden die Wichtigkeit der Bildung für und ihr Beitrag zu Kernbereichen der Lissabonner Strategie untersucht, wie beispielsweise nachhaltiges Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, F&E und Innovation, Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen, sozialer Zusammenhalt, aktive Teilnahme an der Bürgergesellschaft und Regionalpolitik. Der neue Investitionsansatz in der allgemeinen und beruflichen Bildung wird durch Faktoren bestimmt wie den neuen Anforderungen der Wissensgesellschaft, Globalisierung, EU-Erweiterung und ungünstige demographische Entwicklungen. Angesichts dieser Faktoren ist einer Herausforderung gerecht zu werden, die noch größer ist, als in Lissabon vorhergesehen. Viele Regionen und mehrere Länder in der heutigen und künftigen EU stehen vor großen Herausforderungen, die gemeistert werden müssen, wenn Europa die Lissabon-Ziele erreichen soll.

Was die Gesamthöhe der Finanzmittel angeht, leidet die EU an zu wenig Investitionen in Humanressourcen. Bei der *staatlichen* Finanzierung ist kein deutlicher Aufwärtstrend festzustellen, während es bei der *privaten* Finanzierung in Schlüsselbereichen der wissensbasierten Wirtschaft wie Hochschul- und Weiterbildung ein deutliches Defizit gibt. Die EU-Erweiterung dürfte diese Mängel eher verstärken als verringern. In Anbetracht dieser Situation ist diese Mitteilung Ausdruck der Wichtigkeit, welche die Kommission den Aussichten, eine deutliche Erhöhung der Pro-Kopf-Investitionen in Humanressourcen zu erreichen, wie in Lissabon verlangt, einräumt. Die Mitteilung gelangt zu dem Schluss, dass neue Investitionen im Bildungsbereich erforderlich sind, einschließlich (abhängig von der jeweiligen Situation in den einzelnen Ländern) gezielter öffentlicher Ausgaben und höherer, die staatliche Finanzierung ergänzende private Ausgaben.

Was die Notwendigkeit betrifft, die vorhandenen Ressourcen wirksamer einzusetzen, befasst sich das Papier zunächst mit deren wirksamer *Allokation*: zuerst stellt es die vorrangigen Bildungsinvestitionen vor, die sich aus dem ‚Ziele-Prozess', dem lebenslangen Lernen und der Europäischen Beschäftigungsstrategie ergeben. Dann

---

[1] Detailliertes Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa, Ratsdokument 6365/02 von 2002. Ziel 1.5. spricht auch die erforderliche „angemessene Mittelausstattung" an, die in der Mitteilung der Kommission „Einen europäischen Raum des lebenslangen Lernens schaffen" (2001) genannt wurde.

bestimmt es einige gemeinsame Anzeichen für ineffiziente Ausgaben (hohe Misserfolgs- und Abbrecherquoten sowie hohe Arbeitslosigkeit bei Graduierten, zu lange Studienzeiten, niedriges Niveau der Ergebnisse) und mögliche Gründe dafür, um so die Mitgliedstaaten dazu anzuregen, diese Faktoren anzugehen und die von ihnen verursachten zusätzlichen Kosten zu ermitteln. Auch die Notwendigkeit eines effizienten Managements der Ressourcen (durch Dezentralisierung im Bildungsbereich und Ansätze zur Zusammenarbeit und eine bessere Koordinierung von Aktionen) und ebenso die unverzichtbare Rolle nationaler und europäischer Benchmarks werden hervorgehoben.

Schließlich weist die Mitteilung darauf hin, dass Investitionen nur dann voll wirksam werden können, wenn sie in einem europäischen Kontext eingebettet sind. Wichtige, mitunter überfällige Reformen in Schlüsselbereichen wie Neugestaltung der Lehrpläne, Qualitätssicherung und Anerkennung von Qualifikationen sind Grundvoraussetzung für wirkungsvolle Investitionen. Entsprechende Reformen können nicht ihr volles Potenzial erreichen, wenn sie nur auf den nationalen Rahmen abzielen und den umfassenderen, neuen europäischen Kontext außer Acht lassen. Investoren – ob Staat, Region, Unternehmen oder Einzelperson –, die die europäische Dimension bei Investitionsentscheidungen im Bildungsbereich nicht erkennen, schaden sich damit selbst und verringern die Wirksamkeit ihrer Investitionen.

In den Schlussfolgerungen wird herausgestellt, dass die hohen Erwartungen, die die Staats- und Regierungschefs in Lissabon in die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung setzten, voll gerechtfertigt sind. Das Erreichen der vereinbarten Zielsetzungen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung ist von besonderer Bedeutung für den Erfolg des Lissabon-Prozesses insgesamt. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, die umfassenden öffentlichen Investitionen zu tätigen, die im Rahmen des europäischen Gesellschaftsmodells[2] nötig sind, Partnership-Vereinbarungen einzusetzen und Anreize zu schaffen für mehr und nachhaltige Investitionen von Unternehmen und Privatpersonen, die Finanzierung auf die Bereiche zu konzentrieren, in denen sie am wahrscheinlichsten zu den besten Ergebnissen führt, und Reformen in Bezug auf Lehrpläne, Qualität und Anerkennung von Abschlüssen in Hinblick auf bestmögliche Wirksamkeit im europäischen Kontext in Angriff zu nehmen.

2. EINLEITUNG

Die allgemeine und berufliche Bildung nehmen eine Schlüsselrolle ein in Bezug auf das Erreichen des beim Lissabon-Gipfel für die Mitgliedstaaten festgelegten strategischen Zieles, die Europäische Union zur weltweit wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaft (und Gesellschaft) zu machen. Auf den Frühjahrstagungen des Europäischen Rates in Lissabon (2000), Stockholm (2001) und Barcelona (2002) haben die Staats- und Regierungschefs die Rolle und Bedeutung der Bildung bestätigt und Prioritäten für eine konzertierte Aktion auf europäischer Ebene festgelegt.

---

[2] Europäischer Rat von Lissabon, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziffer 24

Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, müssen nicht nur genügend Mittel in die Bildungssysteme investiert werden, diese Mittel müssen auch zielgerecht und so effizient wie möglich eingesetzt werden. Die gewachsene Bedeutung bildungspolitischer Fragen auf europäischer Ebene rückt die Berücksichtigung von Fragen der Effizienz von Investitionen in ein neues Licht. Die vorliegende Mitteilung gründet sowohl auf Forschungsarbeiten im Bereich on Wirtschaft und Bildung als auch auf direkten Kontakten zu den Stakeholdern im Bildungsbereich. Sie möchte die Sicht der Kommission darlegen und eine Diskussion in Bezug auf wichtige Fragen zu Investitionen im Bildungsbereich in der gegenwärtigen und erweiterten EU auslösen und dies im Rahmen der Implementierung des Ziele-Prozesses und der Mitteilung zum ‚lebenslangen Lernen' sowie der europäischen Beschäftigungsstrategie.

- Die Bedeutung der Aufforderung des Europäischen Rats von Lissabon, die Humankapitalinvestitionen pro Kopf substanziell zu steigern, für das Bildungssystem zu analysieren[3].

- Die neuen Rollen und Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten und Beitrittsländer, nämlich sicher zu stellen, dass die allgemeine und berufliche Bildung voll zur Erreichung der allgemeinen Zielsetzungen von Lissabon beitragen, zu klären.

- Die wichtigsten Komponenten und Erfolgsfaktoren eines neuen Investitionsparadigmas für die allgemeine und berufliche Bildung in der gegenwärtigen und der erweiterten Europäischen Union zu skizzieren.

- Mitgliedstaaten und Beitrittsländer in ihren Anstrengungen bei der Entwicklung von Strategien zum lebenslangen Lernen und von Strukturreformen in der allgemeinen und beruflichen Bildung zu unterstützen und sie zu ermutigen, die Höhe und die Prioritäten ihrer Investitionen in Humanressourcen zu überprüfen.

- Das Fundament für den gemeinsamen Bericht von Kommission und Rat an den Europäischen Rat im Frühjahr 2004 zu legen, in dem die Fortschritte dargelegt werden, die in Richtung auf die gemeinsamen Ziele, insbesondere Ziel 1.5, erreicht wurden.

3. DIE AUFGABE DER ALLGEMEINEN UND BERUFLICHEN BILDUNG FÜR DIE ERREICHUNG DER ZIELSETZUNG VON LISSABON

3.1. Aufforderung zu einer erheblichen Steigerung der Bildungsinvestitionen

Im März 2000 hat der Europäische Rat in Lissabon der EU das ehrgeizige strategische Ziel gesetzt, die Union bis 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und

[3] Europäischer Rat von Lissabon, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziffer 26

besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen". Der Europäische Rat stellte fest, die Union sei konfrontiert mit einem „Quantensprung, der aus der Globalisierung und den Herausforderungen einer neuen wissensbasierten Wirtschaft resultiert", und betonte, dass dies nicht nur eine „tief greifende Umgestaltung der europäischen Wirtschaft", sondern auch ein „ambitioniertes Programm für die Modernisierung der Sozial- und Bildungssysteme" erfordere. Ebenso rief er dazu auf „allgemeine Überlegungen über die konkreten künftigen Ziele der Bildungssysteme anzustellen" und „die Humankapitalinvestitionen pro Kopf substanziell zu steigern", wobei er darauf hinwies, dass die Zukunft der europäischen Wirtschaft (und Gesellschaft) von den Fertigkeiten ihrer Bürger abhänge und dass diese wiederum ständig aktualisiert werden müssten, was für Wissensgesellschaften kennzeichnend sei. Im Zusammenhang mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie rief der Europäische Rat von Feira im Juni 2000 die Mitgliedstaaten dazu auf, kohärente und umfassende Strategien für das lebenslange Lernen zu entwickeln und zu implementieren.

Im Jahr 2001 kam der Europäische Rat von Stockholm darüber ein, dass die Arbeiten zur Entwicklung eines Arbeitsprogramms zu Qualität und Wirksamkeit, Zugänglichkeit und Offenheit der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung gegenüber der Welt weitergeführt werden sollten. Er wies darauf hin, dass die Arbeiten „im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode und in einer weltweiten Perspektive" durchgeführt und die Beitrittsländer aktiv daran beteiligt werden sollten.

Der Europäische Rat von Barcelona begrüßte im März 2002 das *Detaillierte Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung*, einschließlich des zusätzlichen ehrgeizigen Zieles, dass Europa „hinsichtlich der Qualität und Relevanz seiner allgemeinen und beruflichen Bildung als weltweites Vorbild anerkannt werden und das bevorzugte Ziel von Studenten,

Gelehrten und Forschern aus anderen Regionen der Welt sein soll"[4]. Wie oben dargestellt, umfasst dieses Arbeitsprogramm das Ziel „Bestmögliche Nutzung der Ressourcen", welches sich auf die Forderung des Rates von Lissabon nach mehr Investitionen in Humanressourcen und auf die in der Mitteilung der Kommission zum lebenslangen Lernen aufgezeigte erforderliche angemessene Mittelausstattung als wesentlichen „Baustein" des lebenslangen Lernens in der Wissensgesellschaft stützt[5]. Dieses Ziel bezieht sich hauptsächlich darauf, „die Investitionen in die Humanressourcen bei gerechter und effizienter Verteilung der verfügbaren Mittel (zu) steigern", und bezieht sich auf die gesamten Investitionen, d. h. sowohl jene der öffentlichen Hand als auch der Unternehmen und Privatpersonen. In Anbetracht der erheblichen Synergien zwischen Bildung und Forschung, ist es wichtig festzuhalten, dass der Europäische Rat auch ein zweifaches Ziel für die Forschung gesetzt hat, das darin besteht, die F&E-Ausgaben insgesamt bis 2010 auf annähernd 3% des

---

[4] Detailliertes Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa,

[5] Einen europäischen Raum des lebenslangen Lernens schaffen, Mitteilung der Europäischen Kommission, 2001

Bruttoinlandsproduktes zu steigern und den Anteil, der von den Unternehmen finanziert wird, auf 2/3 zu erhöhen[6].

3.2. Relevanz der allgemeinen/beruflichen Bildung für andere Dimensionen der Zielsetzungen von Lissabon

Bei der Annahme des Arbeitsprogramms zu den Zielen betonten der Rat (Bildung) und die Kommission, dass die Europäische Union nur dann der führende wissensbasierte Wirtschaftsraum in der Welt werden könne, wenn die Bildung als Faktor für Wirtschaftswachstum, Forschung und Innovation, nachhaltige Beschäftigung, sozialen Zusammenhalt und aktivem Bürgersinn wirkt. Die für Bildung zuständigen Minister waren sich ihrer Verantwortung für diesen Prozess bewusst und brachten erneut ihre Entschlossenheit zum Ausdruck, sich dieser Herausforderung zu stellen. Diese Ansicht wurde auch vom Europäischen Rat von Barcelona (2002) vertreten[7].

Der Beitrag der allgemeinen und beruflichen Bildung zur Erreichung des strategischen Lissabon-Ziels bis 2010 ist vor allem in den folgenden Bereichen von Bedeutung:

- **Wachstum**

Der Beitrag der Bildung zum Wachstums ist weithin anerkannt, und es wird geschätzt, dass die Bildung Erträge für Einzelpersonen (private Rendite) und für die Gesellschaft (gesellschaftliche Rentabilität) erbringt, die mit denjenigen für Ausrüstungs- oder Anlageinvestitionen vergleichbar sind[8]. Der zunehmende Anteil der Dienstleistungen in der Wirtschaft, der schnelle technische Wandel, der zunehmende Wissens/Informationsanteil am Produktionswert, als auch das Ausmaß wirtschaftlicher und sozialer Umstrukturierung unterstreichen die Argumente, die für solche Investitionen sprechen. Ein neuerer für die Kommission erstellter Bericht[9] kam zu dem Schluss, dass Investitionen in „Humankapital" einen erheblichen Beitrag zur Steigerung der Produktivität leisten und auch erglichen mit alternativen Ausgaben sowohl auf einzelwirtschaftlicher als auch auf gesellschaftlicher Ebene attraktiv sind. Auf gesellschaftlicher Ebene gibt es Beweise dafür, dass Humankapitalinvestitionen einen wesentlichen Beitrag zur Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität leisten. Nach einer Schätzung für OECD-Länder lässt ein zusätzliches Jahr Schulbildung die gesamtwirtschaftliche Produktivität bei sonst unveränderten Bedingungen sofort um etwa 5% und langfristig um weitere 2.5 % ansteigen[10]. Die OECD stellte auch fest, dass eine Verbesserung beim Humankapital in mehreren EU-Ländern in den neunziger Jahren ursächlich war für ein zusätzliches Wachstum von einem halben Prozentpunkt und mehr verglichen mit dem vorangegangenen Jahrzehnt[11].

---

[6] Europäischer Rat von Barcelona, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziffer 47
[7] Europäischer Rat von Barcelona, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziffer 33 bis 43
[8] Returns to investment in education: a further update, Psacharopoulos and Patrinos, Weltbank, 2002.
[9] De la Fuente und Ciccone, „Das Humankapital in der wissensbasierten globalen Wirtschaft", Abschlussbericht für die GD Beschäftigung und Soziales, Europäische Kommission, 2002.
[10] De la Fuente und Ciccone, op.cit.
[11] Bildung auf einen Blick, OECD, 2002

– **Wettbewerbsfähigkeit und Dynamik**

Wettbewerbsfähigkeit und Dynamik sind zwei Aspekte, bei denen die EU derzeit hinter den USA zurückliegt. Die allgemeine und berufliche Bildung müssen entscheidend dazu beitragen, dass Talente für Europa gewonnen und dort gehalten werden. Die Produktivitätslücke zwischen der EU und den USA wird immer größer, und um diesen Trend umzukehren, bedarf es Investitionen nicht nur im Bereich von Forschung und Entwicklung und Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), sondern auch in die „Humankapitalentwicklung". Es gibt Hinweise darauf, dass die Gründe für das schlechte Abschneiden Europas über ein Ungleichgewicht zwischen Qualifizierung und Qualifikationsbedarf hinaus gehen und möglicherweise stark mit dem unzureichenden Bildungsniveau der Arbeitskräfte zusammenhängen. Die EU benötigte viele Jahre, um die durchschnittliche Dauer der Schulbildung von 70 % des US-Niveaus im Jahr 1971 auf 87 % im Jahr 1999 zu erhöhen[12]. Die Abwanderung hoch qualifizierter Menschen aus Europa hauptsächlich in die USA hält an, insbesondere in der Wissenschaft und in technologieintensiven Bereichen. Die EU wird deshalb 1,6 Milliarden Euro bereitstellen, um dieses Phänomen mit Hilfe des Sechsten Rahmenprogramms für Forschung und Entwicklung anzugehen. Bildung trägt auch zu Unternehmergeist bei, sowohl durch die Sensibilisierung für eine selbständige Tätigkeit als berufliche Option wie auch durch die Entwicklung der dazu nötigen Fertigkeiten[13].

– **Die wissensbasierte Wirtschaft und Gesellschaft**

Es wird weithin anerkannt, dass die Verfügbarkeit und Qualität der Humanressourcen entscheidend für die Schaffung von neuem Wissen und seine Verbreitung sind. Von zentraler Bedeutung ist hierbei ein ausreichendes Angebot an neu ausgebildeten Wissenschaftlern und Ingenieuren, die Stärkung der Forschung auf Universitätsebene und die permanente Weiterbildung der Wissenschaftler, als auch das allgemeine Qualifikationsniveau der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und die Intensität der Aktivitäten im Bereich des lebenslangen Lernens[14]. Bildung spielt auch bei der Förderung und Verbreitung des wissenschaftlichen und technologischen Fortschrittes[15] beim Übergang zur Wissensgesellschaft eine Schlüsselrolle. Der Wissenssektor hängt von der Fähigkeit des Bildungssektors – insbesondere der Hochschulen – ab, in wissensintensiven Bereichen Lehrpläne hoher Qualität bereit zu stellen und eine ausreichende Zahl qualifizierter Personen für den Bereich Wissenschaft und Technik[16] zu gewinnen. Darüber hinaus sind für Innovationen zwar Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten erforderlich, doch auch die Fähigkeit der Sozialpartner sicher zu stellen, dass allgemein gut ausgebildete- Arbeitskräfte diese anregen, nutzen und unterstützen.

---

[12] Europäischer Wettbewerbsfähigkeitsbericht 2002, Europäische Kommission, 2002
[13] Entrepreneurship in Europe, Grünbuch der Europäischen Kommission, 2002
[14] Innovationsanzeiger 2001, Europäische Kommission, 2002
[15] De la Fuente und Ciccone, op.cit.
[16] Aktionsplan Fertigkeiten und Mobilität der Kommission, KOM (2002) 72 endg. Ziffer 2

- Mehr und bessere Arbeitsplätze

Der Europäische Rat von Lissabon verlangte ‚mehr und bessere Arbeitsplätze', legte Beschäftigungsziele fest[17] und betonte die Rolle der Sozialpartner im Erreichen dieser Ziele. Bildung trägt dazu auf verschiedene Art bei: es gibt klare Beweise dafür, dass der erreichte Schulabschluss eine wichtige Bestimmungsgröße für das Einkommen und die berufliche Stellung ist. Neuere Studien zeigen, dass ein zusätzliches Jahr Schulbildung den Lohn der betreffenden Arbeitskräfte im europäischen Durchschnitt um etwa 6.5 % anhebt und dass dieser Effekt in Ländern mit weniger starrem Lohnsystem bis zu 9 % betragen kann. In der positiven Verbindung zwischen Bildung und Einkünften stellt die Sekundarstufe II eine Trennlinie dar, über der zusätzliche Bildung zu einem besonders hohen Mehrverdienst[18] führt. Es zeigt sich auch, dass die Arbeitslosigkeit mit zunehmendem Bildungsstand zurückgeht, so dass sich auch die damit verbundenen sozialen Kosten verringern. Ebenso steht fest, dass die Erwerbsquote mit dem erreichten Bildungsniveau zunimmt[19], auch bei älteren Leuten, was in der EU mit ihrer niedrigen Erwerbsquote in dieser Altersgruppe und einer schnell alternden Bevölkerung besonders wichtig ist. Der Unterschied zwischen den Geschlechtern in Bezug auf den Arbeitsmarktzugang und den Karrieremöglichkeiten besteht weiter und nimmt mit dem Alter sogar zu. Maßnahmen zur Förderung weiblicher Arbeitskräfte können dazu beitragen, dieses beträchtliche und zunehmend besser ausgebildete Arbeitskräftepotenzial für Europa zu nutzen. Eine Erhöhung der Arbeitsqualität trägt zur Steigerung von Beschäftigung, Produktivität und sozialem Zusammenhalt bei. Zwei wichtige Aspekte der Qualität eines Arbeitsplatzes sind die berufliche Weiterbildung (es zeigt sich, dass diese positive Auswirkungen insbesondere auf die Produktivität hat) und die Mobilität (was das Aufheben von Barrieren innerhalb des europäischen Arbeitsmarkts nötig macht; siehe Abschnitt 6.2).

– Sozialer Zusammenhalt und aktiver Bürgersinn

In Anbetracht der zunehmenden Vorteile durch den Besitz von Fertigkeiten, belastet die Polarisierung zwischen denen die reich und jenen die arm an Wissen sind den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Zugang zu Weiterbildungskursen, die vom Arbeitgeber finanziert werden, wird oft nur denen gewährt, die bereits sehr qualifiziert sind und bestimmte Gruppen sitzen dadurch am unteren Ende des Arbeitsmarktes fest. Eine wichtige Herausforderung besteht darin, die allgemeine und berufliche Bildung während des ganzen Lebens so zu entwickeln, dass wirtschaftlicher Strukturwandel keine negativen Auswirkungen auf den sozialen Zusammenhalt hat. Eine der wichtigsten Schlussfolgerungen der neuesten Bildungsforschung besteht darin, dass Investitionen in Menschen *sowohl* ein das Wachstum bestimmender Faktor, insbesondere im jetzigen Kontext des raschen technologischen Wandels, *als auch* ein zentrales Instrument zur Förderung des

---

[17] Europäischer Rat von Lissabon, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziffer 28 und 29.
[18] Bildung auf einen Blick, OECD, 2002
[19] Eurostat Arbeitskräfteerhebung, zitiert im Aktionsplan Fertigkeiten und Mobilität; Mitteilung der Kommission, KOM (2002) 72

sozialen Zusammenhalts sind[20]. Dies bestätigt eine Analyse der PISA-Ergebnisse, die zeigt, dass in einigen der Länder mit den höchsten Durchschnittswerten auch die geringsten Unterschiede zwischen den Schülern und Schulen festzustellen war[21]: eine Verbesserung der Qualität muss also nicht zu Lasten einer Gleichbehandlung beim Zugang gehen, das Gegenteil ist der Fall. Eine weitere Untersuchung ließ erkennen, dass ein Anstieg von 1 % bei den Arbeitskräften, die mindestens die Sekundarstufe II abgeschlossen haben, den Einkommensanteil der unteren 40 % um 6 % und den der unteren 60 % sogar um 15 % ansteigen lässt und so zu größerer Einkommensgleichheit beiträgt[22]. Diese Zahlen zeigen auch, dass Bildung durch die Entwicklung von persönlichen und mit der Bürgergesellschaft zusammenhängenden Fähigkeiten zusätzlich zu den berufsbezogenen Kompetenzen sozialen und wirtschaftlichen Nutzen generiert. Die Vermittlung aktiven Bürgersinns über das Bildungssystem birgt das Potenzial, das Niveau sozialer und politischer Verantwortlichkeit in der Zivilgesellschaft und am Arbeitsplatz zu erhöhen.

– **Regionalpolitik**

Eine hohe Qualität der Bildung steht ferner im Zentrum der Regionalpolitik, als Instrument zur Verringerung der Disparitäten zwischen höher und weniger entwickelten Regionen und in dem sie die Humanressourcen bereitstellt, die für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung nötig sind. Die regionale und lokale Dimension des Lernens ist als eine von 6 wichtigen Säulen in Bezug auf Strategien zum lebenslangen Lernen in Europa herausgestellt worden und die Bewegung ‚Learning Cities and Regions' zeigt, wie wichtig Bildungsfragen für die lokale und regionale Beschäftigung und wirtschaftliche Entwicklung geworden sind. Weil die Unterschiede zwischen den Regionen mit der Erweiterung noch zunehmen dürften, könnte diese Rolle in den vor uns liegenden Jahren weiter an Bedeutung gewinnen. Der Aktionsplan Fertigkeiten und Mobilität der Kommission hat bereits gefordert, der Frage höherer Investitionen in Humanressourcen in Regionen, die in ihrer Entwicklung zurück liegen, besondere Aufmerksamkeit zu schenken[23].

---

[20] De la Fuente und Ciccone, op.cit.
[21] PISA, OECD, 2002
[22] Inequality and development, Bourguignon und Morrison, Delta, Paris, 1997
[23] Aktionsplan Fertigkeiten und Mobilität der Kommission; op.cit. Ziffer 11

3.3. Der neue Investitionsansatz in der allgemeinen und beruflichen Bildung

Viele Regionen und auch Länder in der gegenwärtigen EU aber auch alle Beitrittsländer stehen vor großen Herausforderungen, die es zu meistern gilt, damit Europa die Lissabon-Ziele erreichen kann. Die grundlegende Rolle und Aufgabe der allgemeinen und beruflichen Bildung für das Erreichen aller wesentlichen Aspekte der strategischen Zielsetzung von Lissabon macht, wie oben dargestellt, erhebliche Änderung im Investitionsansatz nötig. Dabei ändern sich nicht nur die Variablen des Modells, sondern- und in sogar noch deutlicherem Masse- auch die Parameter selbst. Dies wird in vier Bereichen deutlich:

– Neue Anforderungen der Wissensgesellschaft

Die Schaffung einer erfolgreichen wissensbasierten Gesellschaft in Europa erfordert das allgemeine Erlernen von neuen Grundfertigkeiten und Einstellungen, einen viel breiteren Zugang zu Bildung und lebenslangem Lernen und soziale Maßnahmen, die den raschen und allgemeinen Wandel begleiten (einschließlich von Maßnahmen, die Diskriminierungen aufheben und der Berücksichtigung der Belange von Frauen). Die wichtigsten Auswirkungen der neuen Anforderungen wurden im *Arbeitsprogramm zu den Zielen der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung* dargelegt. Zwar stehen die von Lissabon implizierten zentralen Herausforderungen hauptsächlich mit dem Arbeitsmarkt in Verbindung, doch ist der Beitrag der Bildung zur wissensbasierten Wirtschaft nicht vom Beitrag zur Gesellschaftat allgemein zu trennen: diese zwei Dimensionen sind komplementär und hängen miteinander zusammen. Dies spiegelt sich in der hohen gesellschaftlichen Rentabilität von Bildungsinvestitionen wider, was die Notwendigkeit von zusätzlichen Ausgaben in anderen Bereichen (z. B. Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe, Renten, Sozialversicherung, medizinische Versorgung usw.) verringern kann[24].

– Globalisierung und weltweiter Wettbewerb

Die Staats- und Regierungschefs setzten sich in Barcelona im Frühjahr 2002 ein ehrgeiziges Ziel, als sie ankündigten, dass die EU hinsichtlich der Qualität und Relevanz ihrer allgemeinen und beruflichen Bildung zu einer Bezugsgröße mit Weltgeltung werden und das bevorzugte Ziel von Studenten, Gelehrten und Forschern aus anderen Regionen der Welt sein sollte. Die Globalisierung wirkt sich auf die Systeme und Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Bildung unterschiedlich aus, sowohl direkt (z. B. erhöht sich durch die stärkere Finanzierung von Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten und Hochschulen in den USA und anderen wissensbasierten Mächten in der Welt der Druck auf den Investitionsbedarf in diesem Bereich in Europa), als auch indirekt, z. B. durch die Notwendigkeit, den Bürgern Kenntnisse und Fertigkeiten zu vermitteln, die es ihnen ermöglichen, neue Arbeitsplätze anzunehmen und, was noch wichtiger ist, diese Arbeitsplätze in dem neuen, sich schnell wandelnden technischem und wirtschaftlichem Umfeld zu halten. Die Globalisierung macht damit nicht nur höhere Investitionen erforderlich, sondern auch einen parallelen Reformprozess, um die Qualität und Relevanz der Lehrpläne

---

[24] Vgl. EU-finanziertes Projekt zur staatlichen Finanzierung und öffentlicher Rentabilität von Bildung-PURE, 2002

von Schulen, Universitäten und im Bereich der Erwachsenenbildung und der beruflichen Bildung und die Kohärenz der europäischen Bildungssysteme und ihre Bekanntheit und Anerkennung außerhalb Europas zu steigern. Angesichts der Globalisierung und des zunehmenden weltweiten Wettbewerbs im Bildungsbereich werden die Herausforderungen auf europäischer Ebene, was Investitionen und Reformen betrifft, wahrscheinlich deutlich unterschätzt. Entwicklungen wie der Bologna-Prozess im Bereich der Hochschulbildung und der Brügge-Prozess im Bereich der beruflichen Bildung stellen Schritte in die richtige Richtung dar. Aber die Geschwindigkeit der Veränderung hält noch nicht mit dem Tempo der Globalisierung mit, und wir riskieren, hinter die Wettbewerber zurück zu fallen, wenn es nicht gelingt, den Wandel zu beschleunigen.

– **Erweiterung der Europäischen Union**

Auch die Erweiterung der EU stellt eine große neue Herausforderung dar. Bis 2010 sollen mindestens zwölf Beitrittsländer zu Vollmitgliedern geworden sein (wobei zunächst im Mai 2004 zehn Länder beitreten werden, mindestens zwei weitere Länder werden bis 2010 dazustoßen). Es gibt große Unterschiede zwischen den künftigen Mitgliedstaaten bezüglich ihrer Wirtschafts- und ihrer Bildungsleistung, aber sie haben einen entscheidenden Faktor gemeinsam, nämlich ihren Rückstand gegenüber den derzeitigen EU-Mitgliedstaaten, was die Entwicklung der wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft betrifft. Das in Lissabon für eine Union von 15 Staaten festgelegte allgemeine Ziel für 2010 und seine Auswirkungen auf die Bildung gelten auch für die künftige Union von mindestens 27 Staaten. Die wichtigste Herausforderung wird es sein, in allen neuen Mitgliedstaaten eine wissensbasierte Wirtschaft und Gesellschaft zu schaffen, trotz regionaler Ungleichgewichte, und solche Wanderungsbewegungen innerhalb der EU, die sehr negative Auswirkungen auf den Bildungsbereich wie auch auf Forschung und Entwicklung in den neuen Mitgliedstaaten hätten, zu vermeiden.

– **Die demographische Entwicklung**

Auf einem niedrigen Niveau stabilisierte Geburtenziffern scheinen die Aussicht auf eine verringerte Zahl von Schülern und Studenten auf allen Bildungsstufen und damit möglichen Einsparungen mit sich zu bringen. Dies ist jedoch ein Trugschluss. Trotz der gesunkenen Zahl von Kindern ging die Zahl von Schülern und Studenten nicht zurück, da mehr Schüler und Studenten länger in den höheren Stufen des Bildungssystems verweilen. Außerdem muss die EU trotz alternder Bevölkerung in Bezug auf den schnellen technischen Wandel mithalten können, bei deutlich weniger jungen Leuten als in den USA und in Asien (mit Ausnahme Japans), die das Bildungssystem mit den neuesten Fertigkeiten verlassen. Ein anderer Aspekt der demographischen Herausforderung betrifft die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, da Wachstum auch aus einer höheren Teilnahme am Erwerbsleben resultieren kann und die Bildung als ein die Erwerbsquote beeinflussender Schlüsselfaktor identifiziert wurde25. Diese demographischen Rahmenbedingungen machen es nötig, in Europa mehr in Möglichkeiten zum lebenslangen Lernen für diejenigen, die das

---

[25] Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und Förderung des aktiven Alterns, Gemeinsamer Bericht Kommission/Rat and den Europäischen Rat von Barcelona, März 2002

Bildungssystem bereits durchlaufen haben, zu investieren, den Zugang zu höheren Bildungsstufen (auch in späteren Lebensabschnitten) zu verstärken, Anstrengungen zu unternehmen, damit es Arbeitnehmern ermöglicht wird und sie dazu ermutigt werden, länger im Berufsleben zu bleiben und in die Integration von Einwanderern und ihren Kindern und Familien (es wird erwartet, dass in Zukunft die Zuwanderung mehr als 70% des Bevölkerungswachstums in der EU ausmachen wird) zu investieren. Zudem wird die EU insgesamt im nächsten Jahrzehnt vor der Herausforderung stehen, einen erheblichen Teil des Lehrkörpers ersetzen zu müssen, da viele Lehrer in den Ruhestand gehen. Es wird von besonderer Bedeutung sein, dass dieser Beruf für hochqualifizierte Neueinsteiger attraktiv bleibt. Die Erweiterung wird diese Entwicklung nicht abschwächen, sondern eher verstärken: in allen Beitrittsländern mit Ausnahme Zyperns liegen die Geburtenziffern unter dem EU-Niveau, und mit der Ausnahme von drei Ländern weisen sie alle eine negative natürliche Wachstumsrate auf26.

3.4. Eine noch größere Herausforderung als in Lissabon vorhergesehen

Angesichts der bisherigen Bemerkungen und Schlussfolgerungen dürfte die Herausforderung in der allgemeinen und beruflichen Bildung sogar noch größer sein als in Lissabon vorhergesehen. Sie kann wie folgt zusammenfasst werden:

Bereitstellen eines Kernelements für die neue wissensbasierte europäische Wirtschaft und Gesellschaft; Überwindung des aufgelaufenen Rückstandes gegenüber wichtigen Wettbewerbern; Zurechtkommen mit den demographischen Rahmenbedingungen und Lösung von Problemen der Regionalentwicklung, die sich durch die Erweiterung der EU während der wichtigen Übergangszeit noch verstärken werden.

Die Aufrechterhaltung des Status quo oder ein langsamer Wandel reichen natürlich nicht aus, um eine solche Herausforderung zu bewältigen. Sie ist für viele Regionen und mehrere Länder in der gegenwärtigen EU bereits sehr groß und wird sich durch die Erweiterung sogar noch vergrößern. Sie erfordert grundlegende Reformen und große Entschiedenheit, was die Bildungsinvestitionen in den Jahren bis 2010 anbelangt.

Es ist daher wesentlich, diese Ausgaben als reale Investitionen mit bleibender Wirkung –sie führen sogar zu Nettoersparnissen, wenn man den weiteren Kontext, wie oben dargestellt, betrachtet- statt nur als wiederkehrende Verbrauchsausgaben zu sehen. Dies ist aufgrund ihrer Rolle als wirtschaftliche und gesellschaftliche Wachstumsfaktoren vollauf gerechtfertigt[27]. Es ist ein Paradigmenwechsel zu vollziehen von Staatsverbrauch zu Investitionen in Wissen, in Anerkennung des „schlüssigen Beweises dafür, dass Bildung zu persönlicher Entwicklung, sozialem Zusammenhalt und Produktivität beiträgt, sich eindeutig und umfassend auf das Wirtschaftswachstum auswirkt und die sozialen Folgekosten durch die Verhinderung

---

[26] Eurostat, Statistik kurzgefasst, Thema 3, 17/2002: „Erste Ergebnisse der Erhebung von Bevölkerungsdaten in Europa für 2001".

[27] The new economy: beyond the hype, OECD, 2001

von sozialer Ausgrenzung, gesundheitlichen Problemen und Kriminalität verringert"[28].

4. ZWEIFEL BEZÜGLICH DER ERREICHUNG DER VORGESEHENEN WESENTLICHEN STEIGERUNG DER GESAMTINVESTITIONEN

Insgesamt zeigt die Analyse der bestehenden Situation und von neueren Trends, dass die EU unter allgemein unter ungenügenden Investitionen in die Entwicklung von Humanressourcen leidet. Dies gilt für den Bildungsbereich allgemein und insbesondere für einzelne Bereiche, die für das Wissenszeitalter von besonderer Bedeutung sind. Die öffentliche Hand hat eine wichtige Verantwortung, diese Finanzierungsdefizite anzugehen, um so eine substanzielle Erhöhung der Gesamtinvestitionen zu erreichen. Jedoch ist ein Erfolg ohne die Unterstützung durch ein weites Feld von Akteuren nicht zu erreichen. Um einen wirklichen und dauerhaften Anstieg der Investitionen in die Humanressourcen zu erreichen, sind Beiträge von allen Akteuren, d.h. Privatpersonen, Unternehmen, Sozialpartner und öffentlichen Einrichtungen, nötig.

4.1. Kein klarer Aufwärtstrend bei den Bildungsinvestitionen

Die EU-Länder verwenden im Durchschnitt nur etwas über 5 % ihres Bruttoinlandsproduktes (BIP) für öffentliche Bildungsausgaben, dabei bestehen sehr große Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten. Diese Zahl entspricht derjenigen der USA und ist höher als in Japan (3,5 %). In den letzten Jahren ist sie allerdings nicht angestiegen. Stattdessen ließ sie im letzten Jahrzehnt sogar einen leichten, aber kontinuierlichen Rückgang erkennen, von 5,2 % des BIP in den Jahren 1995 und 1996 auf 5,1 % im Jahr 2000, mit einem Tiefstand von 5,0% in den Jahren 1998 und 1999, der aus einem sehr deutlichen Rückgang in einzelnen Ländern resultierte. Jedoch ist in diesem Zeitraum der Anteil der Bildungsausgaben an den öffentlichen Ausgaben leicht gestiegen (von 10 % auf 11 %), teilweise aufgrund sinkender öffentlicher Ausgaben in der EU, aber auch aufgrund einer Verschiebung der Prioritäten zugunsten der Bildungsausgaben in mehreren Ländern. Dasselbe gilt für die Pro-Kopf-Ausgaben: die Zahl der Schulanfänger stabilisierte sich in den letzten Jahren, nachdem sie längere Zeit gesunken war; dieser Rückgang wurde dadurch ausgeglichen, dass Schüler und Studenten länger im Bildungssystem verweilen, was bedeutet, dass die Pro-Kopf-Ausgaben insgesamt etwa auf gleicher Höhe blieben, während sie für Schüler der Primar und Sekundarstufe gestiegen sind. Am anderen Ende des Spektrums eines lebenslangen Lernens schafft die Förderung des aktiven Alterns als Beitrag zur Erhöhung der Erwerbstätigenquoten durch Verlängerung der Lebensarbeitszeit einen neuen Investitionsbedarf. Die Europäer der Altergruppe 55 bis 64 Jahre weisen große Qualifikationslücken und Bildungsdefizite auf.

Investitionen erbringen auf den verschiedenen Stufen des Bildungs- und Berufsbildungssystems nicht dieselbe Rendite. Auch hängen die Erträge für Einzelpersonen (private Rendite) und Gesellschaft (gesellschaftliche Rentabilität)

---

[28] GD-Gruppensitzung, Kopenhagen, Juni 2002, Follow-up-Papier von Hans Borstlap, Ministerium für Bildung, Kultur und Naturwissenschaften der Niederlande.

vom Land und vom Geschlecht ab. Unterschiedliche Renditen können Mängel des Arbeitsmarkts (Arbeitslosigkeit bei gering Qualifizierten und Migranten, mangelnde Flexibilität bei Lohnverhandlungen, geringe Erwerbsbeteiligung von Frauen usw.) wie auch unterschiedliche Investitionsniveaus widerspiegeln (höhere Investitionen lassen die Grenzerträge und damit auch die durchschnittlichen Erträge sinken). Neuere Schätzungen für die EU zeigen, dass die aktuellen Renditen von Bildungsmaßnahmen am niedrigsten in Skandinavien und am höchsten im Vereinigten Königreich und in Irland sind und dass die Erträge für Frauen wesentlich höher sind als für Männer. Ein Vergleich der veranschlagten Rendite verschiedener Stufen des Bildungssystems zeigt, dass sich die Sekundarstufe II zum grundlegenden Bildungsniveau für die Wissensgesellschaft entwickelt. Es gibt deutliche Hinweise darauf, dass die Dauer (und damit die Kosten) der Arbeitslosigkeit, deutlich fällt, wenn das Bildungsniveau von unterhalb der Sekundarstufe II auf diese Stufe ansteigt[29]. Bisher verfügen in der EU 25 % der 25-29-Jährigen und 49 % der 55-64-Jährigen nicht über einen entsprechenden Abschluss. Investitionen sind nötig, damit in Zukunft jeder mindestens einen der Sekundarstufe II entsprechenden Abschluss erreicht.

4.2. Ein deutliches Defizit bei der privaten Finanzierung in Schlüsselbereichen der wissensbasierten Wirtschaft

Ein wesentlicher Unterschied zwischen der EU und den USA ist beim Niveau der privaten Bildungsfinanzierung festzustellen. Die privaten Ausgaben für Bildungseinrichtungen haben in der EU seit 1995 nur wenig zugenommen (von ungefähr 0.55% des BIP 1995 auf 0.66% 1999). Dieser Anteil ist in Japan doppelt so hoch (etwa 1,2 % des BIP) und in den USA drei Mal so hoch (1,6 %). Die Aufwendungen der Betriebe für Weiterbildungsmaßnahmen nahmen im Zeitraum 1993-1999 zu (von ungefähr 1,6 % auf 2,3 % der Arbeitskosten, d. h. von etwa 0,8 % auf etwa 1,1 % des BIP) und sind seither möglicherweise weiter angestiegen. Dennoch reichen sie noch nicht aus, um die angemessene Ressourcenbereitstellung, die in der Mitteilung zum lebensbegleitenden Lernen verlangt wird, zu sichern.

Die EU investiert insgesamt wesentlich weniger in die Hochschulbildung als die USA. Trotz der deutlichen Zunahme bei der Zahl der Studenten und bei den Ausgaben für die Hochschulbildung, bleiben die Gesamtausgaben (öffentlich und privat) für den Tertiärbereich in Europa weit unter denjenigen der USA. In den USA sind die Ausgaben pro Student mehr als doppelt so hoch wie in Europa[30]. In Bezug auf den Anteil am BIP liegt der Durchschnitt in der EU bei lediglich 1,1 % gegenüber 2,3 % in den USA. Die Finanzierungslücke in diesem Bereich ist sogar noch größer als im Bereich von F&E, wo die entsprechenden Werte bei 1,9 % des BIP in der EU gegenüber 2,7 % in den USA liegen, wobei sich der Unterschied hauptsächlich aus geringeren F&E-Ausgaben europäischer Unternehmen erklärt. Aufgrund der doppelten Rolle im Bereich Bildung und im Bereich Forschung scheint das Finanzierungsdefizit in den europäischen Hochschulen am höchsten zu sein, was es den europäischen Hochschulen schwierig macht, ihre Attraktivität für Studierende

---

[29] Kompetent für die Zukunft-Ausbildung und Lernen in Europa, CEDEFOP, 2001 (Tabellen S. 334 and 246).

[30] USD: 19200 Dollar, EU: 8600 US-Dollar (gewichteter Durchschnitt) in Kaufkraftparitäten, Quelle: Bildung auf einen Blick, OECD, 2002.

und Forscher aus der ganzen Welt zu steigern und eine Umkehr bei der Abwanderung von Talenten zu erreichen. Es ist daher wichtig, darauf hinzuweisen, dass dieses Defizit weitgehend auf das niedrige Niveau privater Investitionen in Hochschulen und Forschung und Entwicklung in der EU verglichen mit den USA zurückzuführen ist. Gleichzeitig ist die private Rendite von Investitionen in die Hochschulbildung in den meisten EU-Ländern weiterhin hoch, da die Nachfrage nach hoch qualifizierten Arbeitskräften sogar noch schneller als die Studentenzahlen zugenommen hat. Dabei bestehen jedoch beträchtliche Unterschiede in der Nachfrage zwischen den Mitgliedstaaten, was leicht ein Anreiz für eine stärkere Mobilität von Hochschulabsolventen innerhalb der EU sein könnte, einschließlich in Form eines unerwünschten Brain-drains aus bestimmten benachteiligten Regionen und Länder.

Angesichts eines unzureichenden privaten Investitionsniveaus und hoher privater Erträge der Hochschulbildung müssten die Behörden vor allem dafür sorgen, dass nicht nur weiterhin den Hochschuleinrichtungen und Studierenden ein ausreichendes Maß von staatlichen Mitteln zur Verfügung steht, sondern auch Mittel und Wege gefunden werden, um zusätzlich die privaten Investitionen in die Hochschulbildung zu erhöhen und zu diversifizieren. As neue Ziel der EU einer Steigerung der F&E-Investitionen auf 3 % des BIP bis 2010[31] dürfte sich positiv auf die Hochschulen als Empfänger entsprechender zusätzlicher Mittel auswirken. Gleichzeitig wird es immer wichtiger, sicherzustellen, dass die zusätzlichen Ressourcen zu höherer Qualität und Relevanz, niedrigeren Versagens- und Abbruchquoten sowie größerer Chancengleichheit beim Zugang zur Hochschulbildung und ihren Vorteilen führen.

Der zweite Bereich, für den eindeutig mehr private Investitionen nötig sind, ist die berufliche Weiterbildung und die Erwachsenenbildung. Lebenslanges Lernen ist noch weit davon entfernt, für alle Wirklichkeit zu sein und es gibt Anzeichen für ein stärkeres Auseinanderdriften zwischen Ungelernten und Personen mit hohem Bildungsabschluss und zwischen Jüngeren und Älteren, was die Nutzung von Weiterbildungsmöglichkeiten betrifft. Maßnahmen den Zugang und die Teilnehmerquoten zu erhöhen müssen deshalb entschlossen umgesetzt werden, bei besonderer Berücksichtigung von Erwachsenen mit der geringsten Bereitschaft und den wenigsten Möglichkeiten zu lernen. Anstrengungen sollten auch unternommen werden, Marktversagen anzugehen und sicherzustellen, dass die richtigen Anreize vorhanden sind, benachteiligte Gruppen zu ermutigen, Weiterbildungsmöglichkeiten zu nutzen[32]. Trotz der Fortschritte bei den bereits erwähnten Aufwendungen privater Unternehmen (zwischen 1993 und 1999 Anstieg von 1,6 % auf 2,3 % der Arbeitskosten) entspricht das gegenwärtige Ausgabenniveau noch nicht den Herausforderungen, vor denen Europa in diesem Bereich steht. Es sind noch immer große Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern zu erkennen (z. B. gibt es Unterschiede im Anteil im Verhältnis von 1:3). Nur 40 % der europäischen Arbeitskräfte nehmen an Weiterbildungsmaßnahmen (23 % in KMU-kleinen und mittleren Unternehmen) teil und bei nur 62 % aller Arbeitgeber handelt es sich um

---

[31] Mehr Forschung für Europa-Steigerung der F&E Ausgaben auf 3% des BIP, Mitteilung der Europäischen Kommission, GD RTD, 2002

[32] Beschäftigung in Europa 2002, Europäische Kommission, GD Beschäftigung und Soziales, 2002

Unternehmen, die ihren Mitarbeitern berufliche Weiterbildungsmaßnahmen einräumen (56 % bei den KMU)[33]. Dies wirft wichtige Fragen auf in Bezug auf den Dialog zwischen öffentlichen Einrichtungen und den Sozialpartnern.

Eine besonders wichtige Frage ist hierbei die steuerliche Behandlung des lebenslangen Lernens und anderer Anreize zur Förderung von Investitionen in das Lernen (einschließlich der Anerkennung des vorherigen Lernens). Der OECD zufolge haben sich die Ansichten Ende der 90er-Jahre dahingehend angenähert, dass staatliche Stellen allein nicht die nötigen Ressourcen für lebenslanges Lernen bereitstellen können. In Anbetracht der beträchtlichen privaten Rendite sollten Arbeitnehmer und Arbeitgeber zumindest einen Teil der Maßnahmen finanzieren. Finanzielle Anreize allein reichen überdies nicht aus, um die sehr niedrige Beteiligung der niedrig qualifizierten Personen zu steigern[34].

4.3. Wahrscheinliche Auswirkung der Erweiterung auf die Investitionsleistung der EU

Während einzelne Beitrittsländer (die baltischen Länder und Slowenien) den EU-Durchschnitt übertreffen, liegt die Mehrzahl der Beitrittsländer, einschließlich aller großen Länder, bei den öffentlichen Bildungsausgaben in % des Bruttoinlandsproduktes hinter der EU zurück[35]. Dies wird noch deutlicher, wenn man die Ausgaben pro Schüler/Student oder pro Beschäftigten betrachtet[36]. Dennoch repräsentiert dies in einigen Ländern einen vergleichbaren oder höheren Anteil der Bildungsausgaben an den Staatsausgaben als in der EU (die Werte reichen von weniger als 10 % bis mehr als 15 %). Außer in zwei Ländern wird in den Beitrittsländern nur sehr wenig privat finanziert, insbesondere, was die innerbetriebliche Ausbildung betrifft. Die Teilnahmequote ist bis zur Sekundarstufe II hoch (oft höher als in der EU), fällt jedoch für die Hochschulstufe sehr deutlich ab. Die Teilnahme an Hochschulbildung (insbesondere in Fachbereichen, die für die wissensbasierte Wirtschaft relevant sind), an beruflicher Weiterbildung (Teilnehmerzahl, Umfang der Kurse und Anteil der Ausbildungsunternehmen) und in aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen liegt in den meisten Fällen unter dem EU-Durchschnitt, obwohl sie in einzelnen Beitrittsländern höher liegt als in einigen EU Ländern. Der Rückgang der öffentlichen Investitionen in Erwachsenenbildung war im letzten Jahrzehnt in mehreren Ländern sehr stark. Das gegenwärtige Finanzierungsdefizit in der Hochschulbildung und der beruflichen Weiterbildung, das in der derzeitigen EU besteht, wird in der erweiterten Union noch größer sein. Wenn man das Bildungssystem insgesamt betrachtet sind in mehreren Beitrittsländern mehr staatliche Investitionen nötig, was einzelne von ihnen angesichts ihrer Haushaltsengpässe und eines teilweise bereits recht hohen Anteils öffentlicher Bildungsausgaben nur sehr schwer werden umsetzen können. Internationale Erhebungen wie IALS und PISA machen neben einigen guten Ergebnissen auch qualitative Lücken deutlich, wobei die Ergebnisse für die Beitrittsländer meist am

---

[33] CVTS 1 und CVTS 2, Eurostat

[34] New mechanisms to finance lifelong learning, OECD, 2002

[35] Preparation by candidate countries for involvement in the EU lifelong learning policy: achievements, gaps and challenges; Interim report (Synthesis of monographs exercise), Europäische Stiftung für Berufsbildung, 2002.

[36] CVTS 2, Eurostat, 2002

unteren Ende der teilnehmenden Länder liegen[37]. Dies zeigt, dass trotz der bereits unternommenen Anstrengungen und der Priorität, die der Entwicklung der Humanressourcen (von den Ländern selbst und von der EU über die ESB und PHARE) eingeräumt wird, die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in den meisten Beitrittsländern sehr umfangreiche neue Investitionen in Form von Finanzmitteln, wie auch qualitative und strukturelle Reformen benötigen, um bezüglich der Anforderungen der wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft aufzuholen[38].

4.4. Zielgerichtete Erhöhung der öffentlichen Ausgaben und höhere Ausgaben von privater Seite

Die vorangegangene Analyse der derzeitigen Situation sowie der neuesten Trends und Probleme bietet Anlass zu berechtigten Zweifeln, was die Erreichung der geplanten „substanziellen Steigerung" der Bildungsinvestitionen angeht. Dies ist sogar noch stärker der Fall, wenn man berücksichtigt, dass das in Lissabon von der EU der 15 festgesetzte Ziel bis zum Jahr 2010 von einer EU von mindestens 27 Mitgliedstaaten erreicht werden muss.

Angesichts der von dem niedrigen Wirtschaftswachstum seit 2001 ausgelösten Knappheit öffentlicher Mittel und sich verschlechternder wirtschaftlicher Aussichten und großer Haushaltsengpässe, stellt das derzeitige Investitionsniveau bereits eine wirkliche Anstrengung dar. Trotzdem waren die Gründe für ein Festhalten am Lissabonner Ziel einer ‚substanziellen Steigerung' der Bildungsinvestitionen nie zwingender, insbesondere weil diese Investitionen selbst einen der das künftige Wachstum bestimmenden Faktoren darstellen.

Deutlich höhere Investitionen im Bildungsbereich, besonders in bestimmten Mitgliedstaaten und Regionen, werden, in Koordination mit jenen die im F&E-Bereich, nötig sein, um die EU zur am weitesten entwickelten wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft zu machen. Diese Schlussfolgerung ist jedoch keine Aufforderung an alle Mitgliedstaaten, durchgängig mehr staatliche Mittel zu investieren: dadurch allein würden wohl kaum gute Ergebnisse erzielt, jedoch zusätzlicher Druck auf staatliche Ressourcen, die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit ausgeübt.

Die zusätzlichen Mittel müssen durch eine Kombination zielgerichteter öffentlicher Investitionen mit höheren privaten Beiträgen erbracht werden. Das größte Finanzierungsdefizit in der europäischen Bildung besteht im verhältnismäßig niedrigen Beitrag von privater Seite (Unternehmen und Einzelpersonen) zusätzlich zur (nicht anstelle einer) staatlichen Finanzierung als Garantie für die Kontinuität des europäischen Sozialmodells im Bildungsbereich.

Die öffentliche Hand hat in den Mitgliedstaaten und in den Beitrittsländern die Verantwortung, für eine ‚deutliche Steigerung' der Gesamtinvestitionen zu sorgen. Zielgerichtete Steigerungen der öffentlichen Investitionen sind in einigen Ländern nötig, z.B. um sicherzustellen, dass alle während ihres ganzen Lebens Zugang zu

---

[37] Preparation by candidate countries for involvement in the EU lifelong learning policy, op.cit
[38] Prof. Erich Gundlach (Institut für Weltwirtschaft Kiel), zitiert von De la Fuente-Ciccone, op.cit

Bildungsmöglichkeiten haben, dass jeder mindestens die Sekundarstufe II erreicht und dass Regionen, die in ihrer Entwicklung zurück liegen, ausreichende Unterstützung bekommen. Solche zielgerichtete Steigerungen der öffentlichen Ausgaben könnten möglicherweise innerhalb bestehender Budgetrahmen geleistet werden, wenn, wo dies in Frage kommt, Mittel von Bereichen, die nur geringe Erträge erzielen, in den Bereich von Investitionen in die Entwicklung von Humanressourcen umgeschichtet werden[39]. Die Festlegung von Benchmarks wird nötig sein, um Fortschritte messen zu können[40].

Den Strukturfonds als finanzielles Werkzeug der Europäischen Beschäftigungsstrategie, mit 60 Milliarden Euro, die alleine in den gegenwärtigen Sturkturfonds-Programmen (2000 – 2006) für den Europäischen Sozialfonds vorgesehen sind, kommt eine wichtige Rolle zu bei der Verbesserung von Systemen und Strukturen und in Bezug auf die speziellen Anstrengungen, die nötig sind, Regionen, die in ihrer Entwicklung zurück liegen, zu unterstützen. Die bevorstehende Interim-Auswertung der Strukturfonds-Programms bietet eine Gelegenheit, den Gehalt und die Richtung der Gemeinschafts-Investitionen zu bewerten.

Die Regierungen werden die Unterstützung durch ein weites Feld von Akteuren mobilisieren müssen und positive Anreize für höhere und nachhaltige Investitionen von Unternehmen (einschließlich der KMU), von Privatpersonen und für public-private partnerships in diesem Bereich müssen geschaffen werden. Unternehmen könnten z.B. dazu eingeladen werden, Ausrüstungen, Schulen, Stipendien, Aktivitäten zur Lehrplanumgestaltung, Universitätsabteilungen, Forschungsabteilungen, Berufsbildungskurse zu finanzieren oder zu ko-finanzieren, um Schüler und Lehrlinge für Bereiche zu gewinnen, in denen ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften herrscht.

Entsprechende Maßnahmen würden den ungünstigsten Fall verhindern, er darin bestünde, dass unzureichende staatliche Mittel nicht durch mehr private Finanzierung ausgeglichen werden und so Unterfinanzierungssituationen entstehen, die zu unzureichender Qualität und einem sozial selektiven Zugang zu Bildungsmöglichkeiten führen.

5. EFFIZIENTERE NUTZUNG DER VORHANDENEN RESSOURCEN

Dieser Abschnitt entspricht dem Aktionsschwerpunkt von Ziel 1.5 – „Bestmögliche Nutzung der Ressourcen“ im detaillierten Arbeitsprogramm für den Zielebericht und der „angemessenen Mittelausstattung“ in der Mitteilung zum lebenslangen Lernen. Er zeigt einige prioritäre Bereiche zur langfristigen Sicherung der Effizienz auf im Hinblick auf deren Bedeutung für das Erreichen der EU-weiten strategischen Zielsetzung von Lissabon.

---

[39] Öffentliche Finanzen in der EWU 2002, Europäische Wirtschaft N°3/2002.

[40] Europäische Benchmarks für die allgemeine und berufliche Bildung: Follow-up der Tagung des Europäischen Rates von Lissabon, Mitteilung der Kommission, KOM(2002) 629 final.

Dieser Vorgang ist auch im Gesamtkontext des lebenslangen Lernens und der Europäischen Beschäftigungsstrategie sehr wichtig. Die Mitteilung zum lebenslangen Lernen hob hervor, dass die Ressourcen über das gesamte Spektrum des formalen, nicht-formalen und informellen Lernens für alle Lebensalter neu aufgeteilt werden müssen und dass alle Entscheidungen, die darauf abzielen, die Effizienz von Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung zu maximieren, daraufhin überprüft werden sollten.

Die so ermittelten vorrangigen Prioritäten können auch für die Gewährleistung von möglichst effizienten Investitionen der Europäischen Investitionsbank und der Strukturfonds sowohl in den derzeitigen als auch in den zukünftigen Mitgliedstaaten relevant sein.

5.1. Die Auswirkungen des Ziele-Prozesses in Bezug auf Investitionen

Das detaillierte Arbeitsprogramm zu den künftigen Zielen der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung fordert zu Investitionen in bestimmten Bereichen auf, die als gemeinsame Schwerpunkte der Mitgliedsstaaten ermittelt wurden. In den Strategien zum lebenslangen Lernen und zur Beschäftigung in Europa enthaltene Prioritäten wurden aufgenommen. Es enthält auch die Prioritäten, die vom Europäischen Rat in Lissabon in ihren Grundzügen skizziert wurden, insbesondere das Ziel, die Zahl der jungen Leute, die einen Abschluss der Sekundarstufe II nicht erreichen, zu halbieren, die Umwandlung von Schulen und Weiterbildungseinrichtungen in Zentren mit einer Vielfalt von Angeboten, die Erneuerung der Lehrpläne, die Entwicklung von Fertigkeiten im Bereich der Informationstechnologien, e-learning, Fremdsprachen und Mobilität. Das Arbeitsprogramm bildet so einen guten Hintergrund für eine effiziente Verwendung von Ressourcen, in Anbetracht der Situation, der Erfordernisse und politischen Entscheidungen im jeweiligen Land. Eine Analyse des Arbeitsprogramms für den Zielebericht zeigt, dass dieses zu Investitionen in folgenden Hauptbereiche auffordert:

– Investitionen in die Ausbildung und das Halten des Lehrpersonals

Dies betrifft hauptsächlich: a) junge, sich in der Laufbahn befindliche Lehrer als auch Ausbilder im Bereich beruflicher Ausbildung und in der Erwachsenenbildung, insbesondere im Bereich offener und flexibler neuer Lehrmethoden und e-learning, der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnik (IKT), der Neugestaltung der Lehrpläne für die Erstausbildung, die allgemeine und berufliche Weiterbildung und die Verfügbarkeit von neuen Medien; b) Leitungs- und Verwaltungspersonal aller Stufen, um die Dezentralisierung von Lehrplangestaltung und Management zu unterstützen und c) Personal, das individuell zugeschnittene Orientierungs- und Beratungsdienste erbringt. Die Alterung von Lehrkräften und sonstigem assistierenden Personal schafft einen besonderen Investitionsbedarf, in Form von Weiterbildungsmaßnahmen und von Maßnahmen, neues Personal für die Lehr- und Ausbildungstätigkeit zu gewinnen[41]. Entsprechend muss die Hochschulbildung für junge Forscher und erfahrene talentierte Kräfte attraktiv

[41] Eurydice Bericht zu den Lehrern, besonders Bericht 1 zur Erstausbildung und Bericht 3 zu den Bedingungen

bleiben, besonders indem Verbindungen und Mobilitätsmöglichkeiten zwischen Universitäten, Forschungslabors und der Industrie geschaffen werden.

– **Investitionen in neue Grundfertigkeiten für alle**

Zu den neuen Grundfertigkeiten gehört die Fähigkeit, mit Informationstechnologien umgehen zu können, zu lernen, wie man lernt, soziale Kompetenzen, unternehmerische Fähigkeiten und das Sprachenlernen; diese sollte allen Altersgruppen zugänglich sein. Ein höheres Niveau von an den neuen Arbeitsmarkt und die Wissensgesellschaft angepassten Grundfertigkeiten ist nötig und betrifft junge Menschen und Erwachsene, Beschäftigte und Arbeitslose, und ist insbesondere wichtig für bestimmte Gruppen unter ihnen (z.B. gering qualifizierte und ältere Arbeitskräfte, nicht erwerbstätige Frauen, die wieder eine Arbeit aufnehmen wollen) und für bestimmte Regionen und Länder. Das Potenzial des Einsatzes von IKT und von neuen e-learning Ansätzen für die Verbesserung des Lernprozesses, für das Erreichen von mehr Menschen und für Kostensenkungen sollte weiter untersucht und genutzt werden.

– **Investition in den Zugang zum lebenslangen Lernen für alle**

Die Ausgaben der öffentlichen Hand in diesem Bereich sind generell gestiegen, und es gibt deutliche Hinweise, dass die Verantwortung für die Finanzierung immer mehr geteilt wird, einschließlich eines Anstiegs der Ausgaben von Unternehmen für Weiterbildung. Seit 1997 haben die Mitgliedsstaaten Maßnahmen zur Unterstützung einer kohärenten Ausrichtung der Strategien des lebenslangen Lernens entwickelt und die Investition in Qualität und Zugangsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie erhöht. Die Mitteilung zum lebenslangen Lernen ruft nach ausreichenden Mitteln und deren Verteilung über das ganze Spektrum des Lernens. Eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg ist die weitere Entwicklung von fiskalischen und anderen Anreizen zum Lernen und der Einbezug der Sozialpartner hinsichtlich dieser Strategien.

– **Investitionen in Informations- und Kommunikationstechnik**

Investitionen sind nötig in Hardware, Software, Instandhaltung und Schulung, als auch in die Entwicklung von e-Learning-Aktivitäten und Lehrmaterial entsprechend dem neuen e-Learning-Programm[42]. In den letzten Jahren wurden in allen Ländern beträchtliche Investitionen getätigt, Schulen mit IKT auszustatten- beinahe 100% der Schulen haben jetzt einen Internetanschluss- Informationen und Bildungsmaterial im Internet bereitzustellen, usw. Dennoch wird der Bereich IKT wahrscheinlich weiterhin eine wesentliche Kostenposition bleiben, bis sich der technische Fortschritt verlangsamt und bis IKT zu einer alltäglichen Ware geworden ist, wie beispielsweise Büromaterial, was bis 2010 der Fall sein dürfte. Diesbezüglich scheint bisher das Potenzial von Netzwerken zwischen öffentlichen Bildungs-, Berufsbildungs- und Weiterbildungseinrichtungen und von öffentlich-privaten Partnerschaften als Quelle zusätzlicher Finanzmittel noch nicht voll ausgeschöpft zu sein[43].

---

[42] e-Learning: designing tomorrow's education, Europäische Kommission, 2000
[43] Aktionsplan Fertigkeiten und Mobilität der Kommission; op.cit. Ziffer 8

– **Investitionen in sozialen Zusammenhalt und aktives bürgerschaftliches Engagement**

Maßnahmen, die den sozialen Zusammenhalt fördern sollen, betreffen wichtige Bereiche wie Vorschulunterricht, Bildung zu aktivem staatsbürgerlichem Engagement, die Berücksichtigung der Belange der Frauen, die Verhinderung von Schulversagen und Ausbildungsabbruch, Schulen der zweiten Chance für erwachsene Lernende usw. Diese Aspekte reichen weit über beschäftigungsbezogene Maßnahmen hinaus und werden sowohl in der Mitteilung zum lebenslangen Lernen als auch im *detaillierten Arbeitsprogramm zu den künftigen Zielen der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung* deutlich herausgestellt. Diese längerfristigen Maßnahmen sind vielleicht die wesentlichsten. Sie verlangen auf der einen Seite tief greifende Lehrplan- und Strukturreformen, um die Qualität und Relevanz von Lernangeboten, die allen offen stehen sollten, zu fördern, wie auch gezielte zusätzliche staatliche Finanzinvestitionen zur Unterstützung dieser Reformen. Hierzu gehört auch die finanzielle Unterstützung von relevanten Organisationen der Zivilgesellschaft, die in der Vergangenheit und notwendigerweise auch in der Zukunft eine tragende Rolle in diesem Bereich in der ganzen erweiterten EU spielen werden müssen. Solche Investitionen sollten eine selbstverständliche Priorität in allen Ländern sein, die verstärkten Anstrengungen bedürfen, um sicher zu stellen, dass die Entwicklung der Systeme der Bildungssysteme allen zu Gute kommt.

– **Investitionen in Orientierung und Beratung**

Investitionen in Orientierung/Beratung sollten als frühzeitige Präventionsstrategien gesehen werden, die eine mangelhafte Übereinstimmung zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung und den Erfordernissen des Arbeitsmarkts signifikant reduzieren[44], die Abschlussquoten an Sekundarschulen und Hochschulen wesentlich erhöhen und den Übergang zum Erwerbsleben ebenso erleichtern wie die Wiederaufnahme des Lernens[45]. Die verbesserte Ausstattung dieser Dienste ist auch für die nötige Erhöhung der Zahl der jungen Menschen, insbesondere junger Frauen, die sich für ein weiter gehendes Studium und Karrieren im Bereich der Mathematik, der Naturwissenschaften oder der Technik entscheiden, erforderlich[46].

---

[44] Aktionsplan Fertigkeiten und Mobilität der Kommission; op.cit. Ziffer 1

[45] Why Guidance matters, OECD Arbeitspapier, Rationale, 2002

[46] Detailliertes Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa, op.cit. Ziel 1.4

5.2. Ineffiziente Bereiche angehen

Die vorrangigen Bereiche für Investitionen wurden im Arbeitsprogramm für den Zielebericht festgelegt; die eigentlichen Investitionsentscheidungen müssen mit Blick auf die Lage im jeweiligen Land getroffen werden. Die Rendite der Investitionen auf Länderebene kann u. a. durch die Ermittlung ineffizienter Ausgaben erhöht werden, wodurch Mittel eingespart und sinnvoller an anderer Stelle investiert werden können. Die folgenden Absätze enthalten eine Aufstellung allgemeiner Anzeichen und möglicher Ursachen von entsprechenden Ineffizienzen.

– **Überdurchschnittlich hohe Misserfolgs- und Abbrecherquoten.**

In der Europäischen Gemeinschaft verlassen immer noch ungefähr 30% der Schüler das Bildungssystem, ohne einen Abschluss der Sekundarstufe II absolviert zu haben und hohe Abbrecherquoten gibt es in mehreren Ländern auch im Bereich der Hochschulbildung. Überdurchschnittlich hohe Misserfolgs- und Abbrecherquoten können darauf zurückzuführen sein, dass sich die Lernenden (oder vielmehr ihre Eltern) zu früh auf einen der verschiedenen Pfade des Bildungssystems festlegen müssen. Diese Situation kann, entweder aufgrund der mangelnden Flexibilität der Systeme oder aus sozioökonomischen Gründen entstanden sein. Vorzeitige oder nicht ausreichend fundierte Entscheidungen können zu höheren Versagensquoten, Abbruch oder anderen Anzeichen von Motivationsverlust führen. Diesbezüglich wäre auf die indirekten Kosten zu verweisen, wenn zugelassen wird, dass die Berufsbildung nur als zweitbeste Lösung betrachtet wird, sowohl im Sekundarstufenbereich als auch im Hochschulbereich. Dadurch verlagern sich tendenziell Bildungsentscheidungen weg von Bildungsgängen, die für bestimmte Lernende besser geeignet wären, hin zu solchen, die als die prestigeträchtigeren betrachtet werden oder die besser zu bestimmten stereotypen Vorstellungen über Männer oder Frauen passen. Eine bessere Orientierung, die zu höheren Raten von Abschlüssen führt, würde die gesellschaftlichen Aufwendungen verringern, die sich aus Misserfolg und Abbrüchen ergeben, so dass die entsprechenden Ressourcen stattdessen für produktivere Investitionen in Bereichen wie der Sonderpädagogik oder die regelmäßige Aktualisierung der Lehrpläne verwandt werden könnten[47].

– **Über dem Durchschnitt liegende Arbeitslosigkeit bei Graduierten.**

Die allgemeinen wirtschaftlichen Faktoren spielen zwar eine bedeutende Rolle bei der Arbeitslosigkeit von Graduierten, aber sie kann in einigen Ländern auch deshalb vergleichsweise hoch sein, weil die Lehrpläne zu unflexibel sind oder nur teilweise dem Bedarf von Arbeitgebern entsprechen. Dies kann eine Umverteilung der Finanzmittel auf andere Teilbereiche des Bildungssystems erforderlich machen, oder das Abhängigmachen erhöhter Investitionen von verbesserter Relevanz und Flexibilität. Auch sind weniger offensichtliche, längerfristige Auswirkungen denkbar, die erhebliche Kosten mit sich bringen, z. B. wenn die Bildungssysteme offen oder stillschweigend Werte vermitteln wie Risikoscheu anstelle von Unternehmensgeist[48].

---

[47] Aktionsplan Fertigkeiten und Mobilität der Kommission; op.cit. Ziffer 3

[48] Entrepreneurship in Europe, Grünbuch der Europäischen Kommission, 2002

– **Niedrigeres Leistungsniveau**

Zwar besteht generell eine positive Korrelation zwischen Investitionsniveau und Leistung, doch trifft dies nicht auf alle Länder zu. In einigen Fällen sind die Leistungsniveaus (wie durch Instrumente wie PISA oder IALS ermittelt) niedriger als in anderen Ländern mit einem vergleichbaren oder sogar niedrigeren Ausgabenniveau. Mehrere Faktoren könnten für eine solche Situation verantwortlich sein. Dazu gehören eine schlechte Qualität der Bildungsinhalte, eine schlechte Qualität der Vermittlung, Unfähigkeit, die Probleme von benachteiligten Gruppen oder Regionen anzugehen oder eine suboptimale Verteilung der Mittel.

– **Zu lange Studienzeiten bis zur Erreichung eines bestimmten Grades oder zum Erwerb einer bestimmten Qualifikation.**

Bei der Zeit, die tatsächlich bis zum Erwerb eines bestimmten akademischen Grades benötigt wird, kann es zwischen Mitgliedstaaten Unterschiede von bis zu 100 % geben. Die Gesamtkosten, die ein Graduierter während der gesamten Studiendauer verursacht, weichen innerhalb der EU beträchtlich voneinander ab und können für einen großen Teil der sichtbaren Unterschiede in der Finanzierung in einigen Ländern und Institutionen verantwortlich sein. Die Bedeutung der Beobachtung der Studiendauer für die Ausgabeneffizienz wird auch dadurch unterstrichen, dass seit kurzem der Validierung des informellen und nicht formalen Lernens europaweit Bedeutung eingeräumt wird, welches sich zu einer anerkannten effektiven Investition entwickelt hat. Dieses senkt die Schwelle für den Zugang zum lebenslangen Lernen und erhöht die Rendite für die betreffende Person, den Arbeitgeber und die Gesellschaft. Dies bedeutet, dass weniger Zeit benötigt wird, um eine Qualifikation oder einen Abschluss zu erwerben. Die Anbieter müssen daher mehr individuell zugeschnittene, aber auch kürzere weniger umfangreiche und zielgerichtetere Module anbieten. Der Einzelne muss sich dementsprechend nur einen kürzeren Zeitraum finanzieren und, versäumt weniger Arbeitszeit. Außerdem entwickelt sich bei den einzelnen zusätzliche Motivation aufgrund des Bewusstseins, dass das, was sie bereits erreicht haben, ihnen helfen wird, schneller voranzukommen.

– **Bildungsmaßnahmen, die sich als Sackgasse erweisen**

Bildungssackgassen entstehen, wenn es einen Mangel an Flexibilität und Durchlässigkeit innerhalb und zwischen den verschiedenen Teilen der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung und manchmal auch zwischen Bildung und Erwerbstätigkeit gibt. Personen werden daran gehindert, ihren Bildungspfad zu verlassen, wenn sie herausfinden, dass sie auf dem falschen sind oder wenn sie auf einem höheren Niveau oder später im Leben die Bildung fortsetzen wollen. Dies ist gewöhnlich ein Ergebnis mangelnder Berücksichtigung früheren und informellen Lernens von Kursbewerbern, besonders wenn sie Bildungspfade wechseln, und im Bereich der beruflichen Weiterbildung und der Erwachsenenbildung.

Es gibt natürlich andere Bereiche, wo die Ausgabeneffizienz in Frage steht. Dies ist zum Beispiel bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Schulung von Arbeitslosen und anderen Arbeitssuchenden der Fall. Evaluierungen legen nahe, dass eine Kombination von Ausbildungskursen mit anderen Maßnahmen, wie zum Beispiel Berufspraktika und die Berücksichtigung es persönlichen Profils und der Arbeitsmarktbedingungen Schlüsselfaktoren für den Erfolg sind.

Allgemein, zahlen sich höhere Investitionen nur aus, wenn sie verbunden sind mit höherer Qualität, mehr Relevanz für den Lernenden, gesteigerter sozialer, wirtschaftlicher und demokratischer Effizienz und/oder einem verbesserten Zugang zu Bildung. Mehr in ungeeignete oder zu lange Bildungsgänge zu investieren, ohne sie zunächst zu reformieren, würde die Ineffizienz eher noch aufrechterhalten, anstatt sie zu beseitigen. Effiziente Investitionen sollten dazu dienen, Qualität und Innovation im Bereich des Lehrens und Lernens zu fördern und zu belohnen. Dies setzt eine genaue Überprüfung von Input und Output auf europäischer, nationaler als auch auf institutioneller Ebene voraus. Dabei sollte die Chancengleichheit beim Zugang für alle sozioökonomischen und Altersgruppen bei Berücksichtigung der Unterschiedlichkeit ihrer Lernbedürfnisse im Auge behalten werden.

5.3. Effiziente Verwaltung der Ressourcen

Es besteht eine positive Verbindung zwischen einer Dezentralisierung im Bildungsbereich (d. h. nicht nur Dezentralisierung der zentralen Verwaltung, sondern auch die Dezentralisierung der Möglichkeit, Lehrpläne, Methoden und Management zu ändern und anzupassen) und den Ergebnissen, was durch die Resultate der TIMSS-/PISA-Erhebung zunehmend deutlich wurde. Die Bedeutung eines lokalen Ressourcenmanagements wurde von den Mitgliedstaaten selbst in ihren Antworten zum Memorandum der Kommission über lebenslanges Lernen unterstrichen.

Eine effiziente Dezentralisierung verlangt jedoch Neuinvestitionen in a) die Schulung der lokalen Verwaltungen, der Schulverwaltung und der Lehrkräfte im Management und der effizienten Nutzung der Ressourcen; b) den Aufbau eines Qualitätssicherungssystems über alle Bildungsstufen hinweg, d. h. die Verbreitung einer Kultur des Qualitätsbewusstseins im gesamten Bildungssystem, basierend auf Vertrauen in die lokalen Akteure, die sich bei ihrer Arbeit von einigen gemeinsamen Qualitätsstandards leiten lassen, und auf deren Autonomie; diese Akteure sollten insbesondere sicherstellen, dass mehr Verantwortlichkeit auf schulischer/lokaler Ebene die Chancengleichheit, die Berücksichtigung der Belange der Frauen oder die Partizipation der Lernenden nicht gefährdet und c) ein transparentes Qualifikationsgefüge, das besonders allgemeine und berufliche Qualifikationen beinhaltet, nationalen Bedürfnissen entspricht, aber auch mit ähnlichen Gefügen auf europäischer Ebene kompatibel ist (vgl. Abschnitt 6 weiter unten).

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist der Einbezug von allen betroffenen Akteuren im Rahmen von Partnerschaften. Insbesondere sollten Regierung und Sozialpartner die Möglichkeiten ausloten, verschiedene Arten von Partnerschaften zwischen öffentlichen Unternehmen und privater Wirtschaft zu entwickeln, um zusätzliche menschliche und finanzielle Ressourcen zu mobilisieren[49]. Eine partnerschaftliche Arbeitsweise wurde unter dem Gesichtspunkt des lebenslangen Lernens weithin als kritischer Faktor für Motivation, Offenheit, Relevanz und Qualität der Bildung herausgestellt[50]. Partnerschaften, die auch private Finanzbeiträge einbeziehen, könnten das Potenzial haben, die Studierenden, die Familien und die Lehrkräfte zu verantwortungsbewussterem Verhalten anzuregen und so die Effizienz bei den

---

[49] Financing of education, Eurydice, 2002

[50] Einen europäischen Raum des lebenslangen Lernens schaffen, Mitteilung der Europäischen Kommission, op.cit.

Gesamtausgaben erhöhen. Dies darf jedoch auf keinen Fall den Zugang für benachteiligte Studenten erschweren.

Höchstmögliche Effizienz setzt auch ein koordiniertes Vorgehen der Ministerien voraus. Ein Abbau der Abgrenzung auf nationaler und europäischer Ebene zwischen den für Bildung, Beschäftigung, Wirtschaft, Forschung, Jugend, Umwelt, Gesundheit usw. zuständigen Ministerien könnte Doppelarbeit, oder die Verzettelung von Anstrengungen und Finanzierung verhindern und so den Ergebnissen der Reformen Schub verleihen. Ein besonders aufschlussreiches Beispiel dafür gibt es im Bereich der individuellen Beratung für Lernende und für erwerbstätige sowie arbeitslose Jugendliche und Erwachsene, von denen sich einige in einer schwierigen Lage befinden. Trotz des weithin gleichen Aufgabenprofils fällt die Zuständigkeit in verschiedene Ministerien, abhängig von der betreffenden Zielgruppe und/oder der geplanten Tätigkeit (Studium, erster Arbeitsplatz, arbeitsmarktbezogene Ausbildung usw.). Eine solche Fragmentierung bringt oft enorme Schwierigkeiten für die Benutzer mit sich und mindert die allgemeine Effektivität und Effizienz der erbrachten Dienstleistungen. Wirkungsvolle Investitionen für die Wissensgesellschaft setzen im Hinblick auf das doppelte Ziel von Barcelona, die F&E-Ausgaben und den Anteil, der von der Wirtschaft finanziert wird, zu steigern, auch ein koordiniertes Konzept der Stellen voraus, die für die Bildung und die für Forschung und Innovation zuständig sind. Ähnliche Wege werden auch auf europäischer Ebene beschritten, insbesondere in Form des integrierten Ansatzes bei der Umsetzung des Arbeitsprogramms für den Zielebericht und in anderen relevanten europäischen Politikfeldern.

Auch die Festlegung nationaler und europäischer Benchmarks ist in allen Ländern unerlässlich, um die eigene Leistung in Verhältnis zur Leistung anderer sehen zu können. Sie ist auch unerlässlich, um Fortschritte beim Erreichen des allgemeinen strategischen Ziels von Lissabon und im Hinblick auf die detaillierten Ziele zu messen, die für die europäischen Bildungs- und Berufsbildungssysteme vereinbart wurden[51].

6. EFFIZIENTE INVESTITIONEN MÜSSEN IM EUROPÄISCHEN KONTEXT VERANKERT SEIN

In jedem Land sind Reformen entsprechend den jeweiligen Strukturen, dem Leistungsniveau, den Stärken und Schwächen und den politischen Leitlinien durchzuführen. Solche Reformen fallen in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip in die Verantwortlichkeit der Mitgliedsstaaten und der Beitrittsländer. Dementsprechend beabsichtigt dieser Abschnitt nicht, sich mit möglichen einzelstaatlichen Reformen befassen, sondern vor allem darauf hinweisen, dass diese Reformen, während sie im nationalen Rahmen beschlossen und durchgeführt werden, auch der immer ausgeprägteren europäischen Dimension Rechnung tragen müssen, die zu einem kritischen Faktor ihrer Effizienz geworden ist.

---

[51] Europäische Benchmarks für die allgemeine und berufliche Bildung, Follow-up der Tagung des Europäischen Rates von Lissabon, op.cit.

Die Bedeutung von Investitionen in die europäische Dimension von Bildung und Berufsbildung ist in der Mitteilung zum lebenslangen Lernen hervorgehoben worden und im Kontext des Aktionsplans Fertigkeiten und Mobilität und wird auch im Arbeitsprogramm für den Zielebericht (insbesondere im Ziel 3.5) betont. Die Herstellung eines klaren und stabilen Rahmens von Zielen auf europäischer Ebene ist auch eine notwendige Bedingung für den Erfolg der Investitionsstrategien in den Beitrittsländern. Es räumt die Gefahr sich verändernder Zielsetzungen aus, die leicht die Wirkung sogar großzügiger Investitionsmaßnahmen abschwächen können. Auch kann es wesentlich zu Motivation und Integration beitragen, wenn alle (jetzigen und künftigen) Mitgliedstaaten konvergente Änderungen/Reformen im Hinblick auf on allen geteilten Zielen einführen. Dies verdeutlicht die Wichtigkeit einer vollständigen Einbeziehung der Beitrittsländer in die Umsetzung sowohl der Europäischen Beschäftigungsstrategie als auch des Arbeitsprogramms für den Zielebericht, wie im Juni 2002 von den Bildungsministern in Bratislava vereinbart.

6.1. Nationale Reformen im Kontext des europäischen Wissensraums

In einem stärker integrierten Europa weisen Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung inzwischen eine wesentlich ausgeprägtere europäische Dimension auf. Bildungsinvestitionen und -reformen in diesen Bereichen, die nur auf nationale und regionale Bedürfnisse zugeschnitten sind und die europäische Dimension außer Acht lassen, bleiben im Kontext des europäischen Wissensraums suboptimal. Die Kriterien für die Bewertung der Qualität und Relevanz von Bildungsprogrammen und -einrichtungen müssen auf europäischer Ebene kompatibel sein und den Weg zu ebnen zu dem Ziel, Europa in diesen Bereichen zu einer weltweiten Qualitätsreferenz zu machen. Anders ausgedrückt sind die Investitionen und Reformen so zu realisieren, dass *so viel Annäherung wie nötig* (bei *so viel Vielfalt wie möglich*) erzielt wird, entsprechend der Botschaft der Bildungsminister in ihrer Erklärung zur Bildungspolitik am Anfang des Arbeitsprogramms für den Zielebericht[52]. Ein solches abgestimmtes Vorangehen kann in der Hochschulbildung, der Erwachsenenbildung- und der Berufsbildung wie auch in anderen Politikbereichen, z.B. der Beschäftigungs- oder der Regionalentwicklungspolitik, einen beträchtlichen europäischen Nutzen herbeiführen. Solche Reformen sind auch für Wirtschaftswachstum und Beschäftigungspolitik sowie für die Effizienz der Investitionen von EIB und Strukturfonds wesentlich, d. h. für die allgemeine Erreichung der Zielsetzungen von Lissabon.

6.2. Im Kontext des europäischen Wissensraums in die Neugestaltung der Lehrpläne, die Qualitätssicherung und die Anerkennung von Qualifikationen investieren

Der größte Reformbedarf in der allgemeinen und beruflichen Bildung besteht, was die Herausbildung der Wissensgesellschaft angeht, in der Neugestaltung der Lehrpläne in der allgemeinen Bildung, der beruflichen Bildung, der Hochschulbildung und der Erwachsenenbildung- und Weiterbildung, d. h. im gesamten Spektrum des lebenslangen Lernens. Eine solche Überarbeitung sollte die

---

[52] Detailliertes Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa, op.cit. (Einleitung)

Priorität widerspiegeln, die den Grundfertigkeiten eingeräumt werden als auch der zunehmenden Vielfalt von Lernwegen und –methoden, um den verschiedenen Lerntypen gerecht zu werden, die effiziente Nutzung von IKT beim Lehren und Lernen, die Förderung einer nachhaltigen Beschäftigungsfähigkeit von Männern und Frauen, die Integration der europäischen Dimension in alle Bildungsprogramme, darunter auch durch das effektive Erlernen von Fremdsprachen, die Möglichkeit für Lernende und Auszubildende einen bedeutenden Teil ihres Bildungsprogramms in einem anderen Land zu absolvieren und auch mehr Flexibilität bei der Ankündigung der Kurse und größere Durchlässigkeit zwischen verschiedenen Bildungspfaden. Eine solche vielschichtige Neugestaltung der Lehrpläne ist zentrales Thema des Arbeitsprogramms zu den Zielen (vgl. Abschnitt 5.1). Es ist auch eine zentrale Anforderung des Bologna-Prozesses in der Hochschulbildung und der kürzlich angenommenen Entschließung zur verstärkten Zusammenarbeit in der beruflichen Bildung (Erklärung von Kopenhagen)[53]. In beiden Fällen könnten verstärkte Kontakte zwischen der Bildungs- und Arbeitswelt (Berufsorganisationen, Arbeitgeber, Forschungsabteilungen usw.) dazu beitragen, die Lehrpläne besser zu gestalten und Anreize für höhere Mittel für das Bildungssystem zu geben. Das Problem der Neugestaltung der Lehrpläne betrifft zwar alle Länder, hat aber besondere Bedeutung und Dringlichkeit in einigen Beitrittsländern, wo, wenn die Erneuerung der Lehrpläne weiter aufgeschoben werden, die Gefahr besteht, dass die Finanzierung möglicherweise auf unproduktive Teilbereiche der Bildungssysteme verwandt wird.

Verbunden mit der Reform der Lehrpläne ist die Qualitätssicherung. Doch werden sich nicht alle Investitionen in die Qualitätssicherung auszahlen: Dies wird nur der Fall sein, wo die Lehrplanreform vorrangig mit Blick auf die Erfordernisse in Wirtschaft und Gesellschaft durchgeführt wird und wo die Notwendigkeit jenseits nationaler Grenzen anerkannter Qualitätssicherungsmechanismen voll akzeptiert wird. „Qualität" kann aus europäischer Sicht nicht durch Gesetze oder Behörden verordnet werden. Es gibt sie nur, wo sie als solche von anderen (Benutzern, Arbeitgebern, anderen Einrichtungen, anderen Ländern) erkannt wird. Daher sollten die auf nationaler Ebene entwickelten Qualitätssicherungssysteme in erster Linie ihre Relevanz und Glaubwürdigkeit (z.B. durch die Einbeziehung von Interessenvertretern und Angehörigen anderer Länder in die Qualitätssicherungsgremien) und ihre Kompatibilität mit den in anderen europäischen Ländern verwendeten Systemen erhöhen. Diese Dimensionen sind Grundpfeiler für die künftige Entwicklung in der Hochschulbildung (wie im Bologna-Prozess hervorgehoben) sowie in der beruflichen Bildung (wie im Follow-up zum Qualitätsforum und in der Erklärung von Kopenhagen herausgestellt). In beiden Bereichen wird auf europäischer Ebene in Kernbestand gemeinsamer Qualitätskriterien benötigt, um so Transparenz, Vergleichbarkeit und Kompatibilität sicherzustellen. Arbeiten mit diesem Ziel sind begonnen worden, aber sie müssen verstärkt und beschleunigt werden.

---

[53] Entschließung zur verstärkten Zusammenarbeit in der Berufsbildung (Dok. 14343, 2002) und ‚Erklärung von Kopenhagen' der für die berufliche Bildung zuständigen europäischen Minister und der Europäischen Kommission vom 30. November 2002

Die erforderliche größere Effizienz bei den Bildungsinvestitionen, die im europäischen Kontext getätigt werden, und die Schaffung eines Europäischen Arbeitsmarkts verlangen wesentliche Fortschritte bei der Anerkennung der Qualifikationen und Kompetenzen, die in der EU erworben wurden. Der Europäische Rat in Barcelona im März 2002 begrüßte den Aktionsplan der Kommission, der darauf abzielt, die Barrieren zwischen den europäischen Arbeitsmärkten bis 2005 zu beseitigen, auch diejenigen, die aus der fehlenden Anerkennung formeller Qualifikationen und des nicht-formellen Lernens resultieren. Trotz umfangreicher politischer Maßnahmen in diesem Bereich (z. B. Richtlinien zur beruflichen Anerkennung, dem Aktionsplan Fertigkeiten und Mobilität der Kommission oder der vom Europäischen Rat in Nizza angenommene Aktionsplan „Mobilität") und verschiedener Instrumente, die zur Unterstützung eingeführt wurden (europäischer Lebenslauf, EuroPass, ECTS-Anrechungspunkte, NARIC-Netz, Diplomzusatz), wurden Fortschritte wesentlich langsamer erzielt als erwartet. Die in vielen Ländern und vielen Einrichtungen angewandten schwerfälligen und trägen Anerkennungsprozesse sind weiterhin das einzelne größte Hindernis, das einem durchlässigen und effektiven europäischen Arbeitsmarkt und europaweiten Beschäftigungsaussichten für Inhaber von Befähigungsnachweisen entgegensteht[54]. Kein europäischer Wissensraum und kein europäischer Arbeitsmarkt kann existieren ohne ein transparentes, benutzerfreundliches und vorhersehbares System für die Anerkennung von Abschlüssen und Qualifikationen über die nationalen Grenzen in der jetzigen und der erweiterten EU hinweg.

Wirkungsvolle Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung sowie Fortschritte im Erreichung der Zielsetzungen von Lissabon setzen generell ein entschiedenes Vorgehen gestützt auf klare Prioritäten in den oben genannten Bereichen voraus. In Zeiten einer beschleunigten Integration von Arbeitsmärkten und Volkswirtschaften kann und darf der Bildungssektor nicht zurückbleiben. Zudem sind sich Studenten und Lehrlinge in Europa zunehmend der Notwendigkeit und auch ihres Rechts bewusst, sich Qualifikationen anzueignen, die in ganz Europa genutzt werden können. Institutionen und Anerkennungseinrichtungen auf nationaler Ebene werden mehr Wege finden müssen, solche Qualifikationen auch anzubieten, und diejenigen, die es nicht tun, laufen Gefahr, ihre eigenen Bürger und Studenten zu bestrafen, indem sie deren Chancen im umfassenderen Europäischen Kontext der wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft begrenzen.

6.3. Steigerung des Werts der europäischen Bildung in der Welt

Wenn Europa hinsichtlich der Qualität und Bedeutung seiner Bildungsprogramme und -einrichtungen zu einer Bezugsgröße mit Weltgeltung werden soll, bedarf es spezieller Maßnahmen und Investitionen. Dies stellt eine enorme Herausforderung für die derzeitige EU und eine noch größere Herausforderung für die erweiterte Union dar. Initiativen wie ERASMUS-WELT und die Einführung einer gemeinsamen Visapolitik für Studierende und Praktikanten aus Drittländern, kombiniert mit ähnlichen Maßnahmen im Forschungsbereich, haben das Potenzial, das Image Europas als Ziel für Studenten, Gelehrte und Forscher weltweit zu verbessern. Der dauerhafte Erfolg in diesem Bereich wird jedoch weitgehend von der

---

[54] Aktionsplan Fertigkeiten und Mobilität der Kommission; op.cit. Ziffer 10,15,19 und 20

Neugestaltung der Lehrpläne, der Schaffung eines verständlichen, kohärenten Gefüges von Qualifikationen sowie von Anstrengungen zur Bekanntmachung der europäischen Einrichtungen und Abschlüsse in der ganzen Welt abhängen[55]. Die Akzeptanz europäischer Abschlüsse in der Welt dürfte allerdings kaum zunehmen und die Welt wird Europa kaum als Bezugsgröße betrachten, solange die Europäer selbst ihre eigenen Abschlüsse gegenseitig nicht anerkennen.

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN: ES BEDARF DRINGEND EINES ENTSCHIEDENEN VORGEHENS

Die von Staatsoberhäuptern und Regierungen festgelegten politischen Ziele implizieren, dass die Erwartungen in die allgemeine und berufliche Bildung extrem hoch sind. Diese sind im Hinblick auf die entscheidende Rolle von Bildung und Berufsbildung für das Erreichung des strategischen allgemeinen Ziels von Lissabon, wie vom Europäischen Rat ausdrücklich bestätigt, voll gerechtfertigt,

Die vereinbarten Ziele von Lissabon und die nachfolgend vereinbarten Zielsetzungen für das Bildungs- und Berufsbildungssystem bleiben mehr denn je gültig. Sie wurden von den Mitgliedstaaten selbst für ihre eigenen Belange festgesetzt. Die vorliegende Mitteilung möchte keine Hinweise dazu geben, was in irgendeinem bestimmten Land getan werden sollte, und manche der darin angesprochenen Probleme sind in einigen Ländern wichtiger und in anderen weniger wichtig. Die zentrale Verantwortung für die Erreichung der vereinbarten Ziele liegt bei den für Bildung zuständigen Behörden in den heutigen und künftigen Mitgliedstaaten. Es ist klar, dass Regionen und Länder, die es versäumen, mehr und wirkungsvoller in ihre Menschen zu investieren, wie auch Europa als ganzes, in ihrer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zurückfallen werden. Daher hält es die Kommission für erforderlich, an die Bedeutung der Einhaltung der vereinbarten Ziele und der Verfolgung einer Investitionspolitik, die genug Mittel in die Bereiche lenkt, in denen sie am meisten zur Erreichung der auf nationaler und europäischer Ebene festgesetzten Ziele beitragen werden, zu erinnern.

Diese Ziele werden schwerer zu erreichen sein, als ursprünglich gedacht, infolge gewachsener europäischer Ambitionen, stärkerem Wettbewerb durch erhöhte Investitionen in Wissenssysteme in anderen Regionen der Welt und der Herausforderungen in Verbindung mit Bevölkerungsentwicklung und der Erweiterung. Angesichts dieser Herausforderungen und der festzustellenden Anzeichen eines relativ langsamen Anlaufens der Maßnahmen ist die Kommission besorgt darüber, dass das Ziel, mehr und besser in allgemeine Bildung und Berufsbildung zu investieren' nicht bis 2010 erreicht werden könnte. In Anbetracht der zentralen Rolle der allgemeinen und beruflichen Bildung für andere Politikbereiche könnte das sehr wohl die allgemeine Zielsetzung der EU wie in Lissabon festgelegt, gefährden.

Um dies zu vermeiden, lädt die Kommission die Mitgliedstaaten und Beitrittsländer abhängig von ihrer jeweiligen Situation dazu ein:

---

[55] The globalisation of Education and Training: Recommendations for a Coherent Response of the EU, Bericht der Academic Cooperation Association (ACA) für die Europäische Kommission, GD EAC, September 2000.

- Öffentliche Investitionen zu überprüfen– insgesamt und für wichtige Teilbereiche des Bildungs- und Berufsbildungssystems - und sie in den Bereichen, wo es nötig ist, in zielgerichteter Weise zu erhöhen, wozu auch gehört, vorhandene Investitionen in die Entwicklung von Humanressourcen über den gesamten Lebenszyklus hinweg umzulenken. Dies ist wesentlich in der erweiterten EU um Qualität, Gleichbehandlung, sozialen Zusammenhalt und regionale Ausgewogenheit (in Bezug auf Wachstum und Beschäftigung) entsprechend den Beschlüssen von Lissabon, dem Arbeitsprogramm zu den Zielen im Bildungswesen (und dem lebenslangen Lernen), den Europäischen Strategien für Beschäftigung und Sozialen Zusammenhalt und dem „Europäischen Sozialmodell" zu gewährleisten.

- Politische Maßnahmen zu ergreifen und Anreize zu schaffen, um mehr private Investitionen in Bildung und Berufsbildung zu ermutigen, als Ergänzung zu- nicht als Ersatz für- ein angemessenes staatliches Ausgabenvolumen. Dies sollte angesichts des doppelten Barcelona-Ziels die allgemeinen Forschungsausgaben zu erhöhen und den Anteil, der von der Wirtschaft finanziert wird, auf 2/3 zu steigern, mit ähnlichen Anstrengungen im F&E-Bereich koordiniert werden. Dies verlangt einen Partnerschafts-Ansatz und den Einsatz aller relevanten Akteure: Privatpersonen, Unternehmen, Sozialpartner und der öffentlichen Verwaltung. Der Staat muss sicherstellen, dass eine Situation der Unterfinanzierung vermieden wird, die nicht nur die Qualität und Attraktivität des eigenen Bildungssystems, sondern auch das Erreichen der internen Ziele der EU und ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit gefährden würde.

- Die Investitionen auf die langfristige Effizienz der Systeme auszurichten, d. h. die Finanzierung auf Bereiche zu konzentrieren, in denen sie am wahrscheinlichsten zu mehr Qualität, Relevanz, Effizienz und Zugangsmöglichkeiten beiträgt. Dies setzt in den meisten Fällen eine Überprüfung der Aufteilung und Verwaltung der derzeitigen Ausgaben voraus. Dabei müssen ineffiziente Ausgaben ermittelt und ihre Kosten veranschlagt werden. Die Festlegung nationaler und europäischer Benchmarks ist in jedem Land unerlässlich, um die eigene Leistung im Vergleich zur Leistung anderer einschätzen zu können und entscheidend mit Blick auf das strategische Ziel von Lissabon insgesamt und die detaillierten Ziele, die für die Europäischen Bildungs- und Berufsbildungssysteme vereinbart wurden.

- Die Voraussetzungen für eine größtmögliche Effizienz bei den Investitionen zu schaffen, durch Neugestaltung der Lehrpläne, die Realisierung von Qualitätssicherungssystemen und von Mechanismen zur Anerkennung von Qualifikationen, die der neue europäische Kontext im Bildungs- und Beschäftigungsbereich verlangt. Reformen und Investitionen, die in einem rein nationalen Kontext entworfen und implementiert werden, ohne Rücksicht auf den breiteren europäischen Rahmen, werden nicht ihr volles Potential erreichen. Einrichtungen und Systeme, die nicht erkennen, dass Lernende Qualifikationen benötigen und verlangen, die in ganz Europa genutzt werden können, würden ihren eigenen Bürgern schaden und die Effizienz ihrer eigenen Investitionen verringern.

Wie im vorliegenden Dokument dargelegt, wird „der bestmögliche Gebrauch von Ressourcen" (Ziel 1.5) entscheidend sein dafür, dass die allgemeine und berufliche

Bildung ihre Ziele erreichen und voll zu den europäischen Zielen für Beschäftigung und sozialen Zusammenhalt und dem allgemeinen Ziel von Lissabon beitragen. Die Kommission freut sich darauf, diese Fragen mit den Mitgliedstaaten und den Beitrittsländern erörtern zu können und lädt sie dazu ein, ihre Politik in Bezug auf Investitionen und Wandel im Bildungssystem als entscheidende Faktoren ihrer eigenen Zukunft in der erweiterten EU und für die Zukunft Europas in der Welt zu betrachten.

ANHANG

Tabelle 1:Öffentliche Ausgaben für allgemeine und berufliche Bildung

Öffentliche Ausgaben für die allgemeine und berufliche Bildung in % des BIP

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
EU	**5.2i**	**5.2i**	**5.1i**	**5.0i**	**5.0i**	(:)	(:)
B	5.0i	5.0i	4.9i	5.2	5.5i	(:)	(:)
DK	7.7	8.1	7.9	8.2	8.0i	(:)	(:)
D	4.7	4.8	4.7	4.7	4.7	(:)	(:)
EL	2.9	3.1	3.4	3.5	3.7	3.5e	3.5e
E	4.7	4.7	4.5	4.5	4.5	4.5e	4.4e
F	6.0i	5.9i	6.0i	5.9i	5.9i	5.8e	5.8e
IRL	5.5	5.3	5.2	4.9	4.3	4.5e	(:)
I	4.9	4.9	4.6	4.6	4.5	4.6e	4.5e
L	4.3	4.0	4.1	(:)	(:)	(:)	(:)
NL	5.0	5.0	4.8	4.9	4.8	4.9e	5.0e
A	6.5	6.4	6.3	6.3	6.3	(:)	(:)
P	5.4	5.5	5.6	5.6	5.7	(:)	(:)
FIN	6.9	7.0	6.5	6.2	6.2	6.0e	(:)
S	7.5	7.6	7.9	8.0	7.7	8.4e	8.4e
UK	5.0i	4.8i	4.7i	4.6i	4.4i	4.8e	(:)
USA	4.9	:	5.2	5.0	5.2	:	:
JAP	3.5	:	3.5	3.5	3.5	:	:

Zahlen für 1999 für ausgewählte Beitrittsländer

BG	CZ	EE	CY	LV	LT	HU	MT	PL	RO	SK
3.7	4.3	7.4	5.7	6.3	6.2	4.7	5.1	5.2	3.4	5.1

Quelle: Eurostat, Zahlen für USA und Japan: OECD
e = Schätzungen (Angaben für 2000 und 2001)
i = siehe Fußnoten
(:) = Zahlen nicht verfügbar, Beitrittsländer, nur Länder, für die Zahlen vorhanden sind, sind aufgeführt
B: nur Flämische Gemeinschaft für 1995-1997
B, DK: Zeitreihenbruch im Jahr 1999
FR: Bildungsausgaben schließen die Übersee-Departements nicht ein
UK: Schätzungen, die auf Zahlen für Finanzjahre (1April-31 März) des Vereinigten Königreichs beruhen

Tabelle 2: Private Ausgaben für allgemeine und berufliche Bildung

Private Ausgaben für Bildungseinrichtungen % des BIP			**Ausgaben der Unternehmen für Weiterbildungskurse** % der Arbeitskosten		
	1995	**1999**		**1993**	**1999**
EU	**0.6**	**0.7**	**EU**	**1.6**	**2.3**
B	:	0.3i	**B**	1.4	1.6
DK	0.3i	0.3i	**DK**	1.3	3.0
D	1.3	1.2	**D**	1.2	1.5
EL	:	0.3i	**EL**	1.1	0.9
E	1.0	0.9	**E**	1.0	1.5
F	0.4	0.4	**F**	2.0	2.4
IRL	0.5	0.4	**IRL**	1.5	2.4
I	0.1	0.4	**I**	0.8	1.7
L	:	:	**L**	1.3	1.9
NL	0.1	0.4	**NL**	1.8	2.8
A	0.3i	0.3i	**A**	:	1.3
P	0.0i	0.1i	**P**	0.7	1.2
FIN	:	0.1	**FIN**	:	2.4
S	0.1	0.2	**S**	:	2.8
UK	0.2	0.7	**UK**	2.7i	3.6i
USA	1.7	1.6	**USA**	:	:
JAP	1.2	1.1	**JAP**	:	:

Zahlen zu den Unternehmensausgaben für die berufliche Weiterbildung für ausgewählte Beitrittsländer(I), % der Arbeitskosten, 1999

BG	**CZ**	**EE**	**LV**	**LT**	**HU**	**PL**	**RO**	**SI**
1.0	1.9	1.8	1.1	0.8	1.2	0.8	0.5	1.3

Quelle: Private Ausgaben für Bildungseinrichtungen: OECD EU-Wert: Berechnung der GD EAC Enterprise Ausgaben der Unternehmen für Weiterbildung: Eurostat
i = siehe Fußnote, A, B, EL, P: Staatliche Beihilfen an Haushalte in den Privatausgaben eingeschlossen
UK: aufgrund von Abweichungen zur Standardmethodik, sind die Zahlen zu den Unternehmensausgaben für die Weiterbildung nicht mit anderen Ländern vergleichbar
Beitrittsländer: nur Länder, für die Zahlen vorhanden, sind aufgeführt

Tabelle 3:Gesamtausgaben pro Schüler/Student nach Bildungsstufen, 1999
in 1000 US Dollar umgerechnet in Kaufkraftparitäten

	Primarstufe (ISCED 1)	**Sekundarstufe** (ISCED 2-3)	**Tertiärstufe** (ISCED 5-6)
EU	**4.1**	**6.2**	**8.5**
B	4.0	6.4	9.7
DK	6.7	7.6	10.7
D	3.8	6.6	10.4
EL	2.2	2.9	4.3
E	3.6	4.9	5.7
F	4.1	7.2	7.9
IRL	3.0	4.4	9.7
I	5.4	6.5	7.6
L	:	:	:
NL	4.2	5.7	12.3
A	6.6	8.5	12.1
P	3.5	5.2	4.8
FIN	4.1	5.9	8.1
S	5.7	5.9	14.2
UK	3.6	5.6	9.6
USA	6.6	8.2	19.2
JAP	5.2	6.0	10.3

Quelle: OECD (EU-Wert: Berechnung der GD EAC)
Niederlande: nur öffentliche und vom Staat abhängige private Einrichtungen eingeschlossen
Griechenland, Italien: nur öffentliche Einrichtungen
USA: nur öffentliche und unabhängige private Einrichtungen eingeschlossen
Österreich: Zahlen beziehen sich auf die Schüler/Studentenzahlen des Schuljahres 1998/99

Zahlen für ausgewählte Beitrittsländer:
Tschechische Republik: 1.8/3.4/5.7
Ungarn: 2.2/2.4/5.9
Polen: 1.9/1.6/3.9
Slowakische Republik: na/2.2/5.3

Tabelle 4: Ausgaben für die tertiäre Bildungsstufe von öffentlicher und privater Seite in % des BIP

	1995	1999		
	Insgesamt	Insgesamt	öffentlich	privat
EU	**1.1**	**1.1**	**1.0**	**0.2**
B	:	1.3	:	:
DK	1.6	1.6	1.5	0.0
D	1.1	1.1	1.0	0.1
EL	0.7	1.0	1.0	0.0
E	1.0	1.1	0.9	0.3
F	1.1	1.1	1.0	0.1
IRL	1.3	1.4	1.1	0.3
I	0.8	0.8	0.7	0.1
L	:	:	:	:
NL	1.2	1.3	1.0	0.3
A	1.5	1.5	1.4	0.0
P	0.9	1.1	1.0	0.1
FIN	1.9	1.8	1.8	0.0
S	1.6	1.7	1.5	0.2
UK	1.2	1.1	0.8	0.3
USA	:	2.3i	1.1i	1.2i
JAP	1.0i	1.0i	0.5i	0.6i

Quelle: OECD (EU-Wert: Berechnung der GD EAC)
i = siehe Fußnoten
Aufgrund von Rundungen stimmt der Gesamtwert nicht immer mit der Summe der Teilwerte überein
USA, Japan: Nach-sekundare nicht-tertiäre Stufe in der Tertiärstufe enthalten

Zahlen für ausgewählte Beitrittsländer, 1999:
Tschechische Republik: 0,9
Ungarn: 1,1
Polen: 1,0
Slowakische Republik: 1,1

Tabelle 5: Teilnahme der Erwachsenen am lebenslangen Lernen
Bevölkerung von 25 bis 64 Jahren

	Prozentsatz der in den 4 Wochen vor der Erhebung an allgemeinen oder beruflichen Bildungskursen teilgenommen hat				**Teilnahmequote an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen im Laufe eines Jahres**		
	1996	**1999**	**2000**	**2001**	Erhebungsjahr	Berufsbezogene Weiterbildungsmaßnahmen	Alle Weiterbildungsmaßnahmen
EU	**5.7e**	**8.2e**	**8.5e**	**8.4e**		:	:
B	2.9	6.9	6.8	7.3	95/96	14	22
DK	18.0	19.8	20.8	17.8	98/99	49	56
D	5.7	5.5	5.2	5.2	2000	29	42
EL	0.9	1.2	1.1	1.4		:	:
E	4.4	5.1	5.1	4.9		:	:
F	2.7	2.6	2.8	2.7		:	:
IRL	4.8	:	:	:	95/96	16	22
I	4.4	5.5	5.5	5.1	98/99	16	22
L	2.9	5.3	4.8	5.3		:	:
NL	12.5	13.6	15.6	16.3	94/95	24	36
A	7.9	9.1	8.3	8.2		:	:
P	3.4	3.2	3.3	3.3	98/99	:	13
FIN	16.3	17.6	19.6	19.3	2000	43	55
S	26.5	25.8	21.6	17.5b	94/95	:	54
UK	:	19.2	21.1	21.7	95/96	40	45
USA	:	:	:	:	2001	40	51

Quelle: Prozentsatz der in den 4 Wochen vor der Erhebung an allgemeinen oder beruflichen Bildungskursen teilgenommen hat: Eurostat
Teilnahmequote an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen im Laufe eines Jahres: OECD
(:) = Zahlen nicht verfügbar
b = Zeitreihenbruch
e = Schätzung

Tabelle 6: Veränderung der Zahl der jungen Leute in der EU, 1975-2000
1975-2000, in Millionen

	Altersgruppe 0-9	Altersgruppe 10-19	Altersgruppe 20-29	Altersgruppe 0-29
1975	54.2	55.6	50.5	160.4
1980	48.5	58.0	52.2	158.8
1985	44.7	54.9	55.8	155.4
1990	43.6	49.1	58.4	151.1
1995	42.9	46.0	56.6	145.4
2000	41.4	44.9	51.0	137.2
Prognose (baseline)				
2005	40.1	43.9	46.7	130.7
2010	39.2	42.4	45.3	126.9

Quelle: Eurostat

Tabelle 7: Zahl der Schüler und Studenten in der EU, Millionen

	Insgesamt	Davon Primar- und Sekundarstufe	Tertiärstufe
1996	83.5	61.4	11.9
1997	83.4	60.9	12.3
1998	83.7	59.5	12.3
1999	85.0	60.7	12.4
2000	85.1	60.7	12.6

Quelle: Eurostat
Der Gesamtwert enthält die Vorschüler und die post-sekundäre nicht-tertiäre Stufe
Zeitreihenbruch für das Vereinigte Königreich für 1999