



European Expert Network  
on Economics of Education

# Bereitschaft der Bildungssysteme und politische Lernprozesse während der COVID-19- Pandemie

EENEE-Kurz dossier Nr. 02/2022

## Autor\_innen

Miroslav Beblavý

Barbara Bačová

## Zwei Schlüssel zum Erfolg: Krisenbereitschaft und Anpassungsfähigkeit

Welche Faktoren sind für die sehr unterschiedlichen Leistungen der Mitgliedstaaten im Umgang mit Schulschließungen und Fernunterricht während der Pandemie verantwortlich? Es gab bei den Reaktionen der Regierungen nicht einen einzelnen Aspekt, der den Erfolg garantiert. Dieses Kurzdossier untersucht daher zwei Faktoren: (i) die Krisenbereitschaft, insbesondere Umfang und Zielsetzung von Investitionen in digitale Lern- und Unterrichtsverfahren, und (ii) die Fähigkeit der Politik, im Verlauf der Pandemie auf neue Bedürfnisse des Bildungssystems zu reagieren.

### Bereitschaft für die Pandemie

Allgemein gesprochen bezieht sich die Bereitschaft einer Regierung im Pandemiefall natürlich vorwiegend auf ihre Kapazitäten zum gesundheitlichen Bevölkerungsschutz. So enthielt beispielsweise der Global Health Security Index (GHSI, 2019), die „erste umfassende Messung und Bewertung der Kapazitäten zum gesundheitlichen Bevölkerungsschutz in 195 Ländern“ zwar keine bildungsbezogenen Indikatoren, allerdings meldeten die Länder, die im GHSI von 2019 gut abschnitten, eine niedrigere Sterblichkeit durch die Pandemie. Das ist relevant, weil die Regierungen in Ländern, in denen das Gesundheitswesen aufgrund der hohen Kapazitäten weniger unter Druck standen, bei der Öffnung der Schulen und der Rücknahme von Beschränkungen flexibler sein konnten. Ein noch wichtigerer Aspekt der Bereitschaft waren jedoch die Fortschritte beim digitalen Lernen, die zum Beispiel im Index of Readiness for Digital Lifelong Learning (IRDLL) erfasst werden. Ein positives Beispiel, das den Wert einer guten Vorbereitung zeigt, ist Estland. Das Land belegt in der Gesamtwertung des IRDLL den ersten und in der Kategorie „Verfügbarkeit und Zugänglichkeit digitaler Lernangebote“ den siebten Platz: *„Als die Schulen in Estland am 16. März 2020 in den Distanzunterricht wechselten, verzehnfachten sich die Benutzerzahlen auf den E-Learning-Plattformen. Der reibungslose Umstieg war möglich, weil schon vorher alle Schulen für Hausaufgaben und Kommunikation die nationalen Plattformen eSchool und Studium genutzt hatten. Weitere Vorteile waren Investitionen in gute Internetverbindungen, die Entwicklung elektronischer Unterrichts- und Lernmaterialien und die Verbesserung der digitalen Kompetenzen der Lehrkräfte.“* (SIRIUS, 2020).

Aber auch wenn die allgemeine Effizienz der Regierung und frühere Investitionen in die Digitalisierung des Bildungssektors sich in der Pandemie grundsätzlich als hilfreich erwiesen haben, gibt es auch Vorbehalte. So waren Investitionen, die vorwiegend auf die physische Infrastruktur für den Präsenzunterricht abzielten, viel weniger hilfreich als Investitionen zur Verbesserung der digitalen Kompetenzen von Lehrkräften und Lernenden. So belegten Italien und die Slowakei bei den Investitionen in die digitale Ausstattung von Schulen im IRDLL relativ gut Plätze, hatten jedoch nicht ausreichend in die Weiterbildung der Lehrkräfte investiert und den Zugang der Lernenden zu Geräten und Internetverbindungen zu Hause vergessen. In der Pandemie war die Ausstattung der Schulen jedoch natürlich weniger wichtig.

Die Autonomie der Hochschulen war ein weiterer wichtiger Faktor für eine relativ reibungslose Umstellung auf den Distanzunterricht. Hochschulen hatten bereits viel mehr Erfahrung mit digitalen Lernangeboten als Schulen und schon vor der Pandemie lagen Daten vor, die darauf hindeuteten, dass diese Angebote qualitativ Präsenzveranstaltungen gleichgestellt sein können (wenn auch nicht unbedingt müssen). So kam eine Befragung zum digital unterstützten Lehren und Lernen (DELTA) an europäischen Hochschulen zu dem Ergebnis, dass die Nutzung von internetgestützten und gemischten Lernformen seit der Studie zum Thema „E-Learning“ der European University Association (EUA) aus dem Jahr 2014 europaweit zugenommen hat. Außerdem hatten die Hochschulen laut der Befragung schon vor der Pandemie geplant, den Einsatz von DELTA auszuweiten. Mit Ausnahme von Fächern, in denen viel im Labor gearbeitet wird, haben die Hochschulen kaum Bedenken, dass sich der Umstieg auf die Online-Lehre negativ auswirken wird.

## Anpassungsfähigkeit der Regierungspolitik

Die Coronapandemie ist keine kurze Katastrophe, sondern eine Krise, die bereits mehrere Jahre dauert. Daher ist Anpassungsfähigkeit ein wichtiger Faktor für die Reaktion der Bildungspolitik auf die Krise. In der ersten Welle brauchten Lehrende vor allem Unterstützung und Beratung zum Online-Unterricht und eine Politik, die sich für ihre Bedürfnisse interessiert. In der zweiten Welle erkannten die politischen Entscheidungsträger langsam, dass der Distanzunterricht nicht die gleiche Bandbreite an Leistungen bietet wie der Präsenzunterricht an Schulen (Mahlzeiten, sozio-emotionale Gesundheit und Sozialisierung). Deshalb entwickelten sie auch politische Unterstützungsmaßnahmen in diesen Bereichen (Reimers, 2022). Im Schuljahr 2021/2022 haben sich die Prioritäten der Politik aufgrund der Impfkampagne erneut verschoben.

Als besonders anpassungsfähig haben sich die Bildungssysteme erwiesen, die schon länger dezentralisiert wurden und schnelle Reaktionen vor Ort ermöglichen, insbesondere in der ersten Phase der Pandemie. In einem dezentralisierten System haben Schulen und andere Bildungseinrichtungen auch tendenziell mehr Erfahrung und mehr Kapazitäten zu eigenständigen Entscheidungen. Dementsprechend entschieden sich Dänemark und Schweden für stark dezentralisierte Maßnahmen und nutzten dabei Kapazitäten, die vorausschauend schon vor der Pandemie wie folgt beschrieben wurden: „Schulen und Lehrende genießen bei der Finanzierung und Durchführung von Kursen viel Autonomie. Deswegen werden digitale Hilfsmittel in manchen Schulen auch viel stärker genutzt als in anderen. Allerdings bedeutet die große Autonomie auch, dass Experimente ermutigt werden und sich leichter innovative Praktiken entwickeln können.“ (Beblavý et al. 2019, im Kapitel über Schweden).

Die Slowakei dagegen verfolgte einen besonders zentralisierten Ansatz. Dadurch wurden zwar rasch entschieden, die Schulen zu schließen, die begrenzte Kapazität der Zentralregierung führte jedoch dazu, dass sich das Bildungssystem nur langsam und ungenügend an spätere Entwicklungen anpassen konnte (Ostertáková und Čokyna, 2020). In Frankreich haben die fragmentierten Zuständigkeiten in der Bildungspolitik zwar schon vor der Pandemie die Digitalisierung behindert, andererseits aber Erfahrungen mit der Koordinierung vieler Interessenträger ermöglicht (Beblavý et al., 2019). Das heißt, die (De-)Zentralisierung allein ist für den Erfolg nicht entscheidend. Wenn vor der Pandemie an den einzelnen Schulen ausreichend Kapazitäten aufgebaut wurden, ist Dezentralisierung jedoch ein wichtiges Element für das Management des Bildungssektors während der Pandemie.

## Schnelle und langsame politische Lernprozesse

Ein wichtiger Bereich, in dem sich die unterschiedliche Lerngeschwindigkeit verschiedener Regierungen beobachten lassen, ist die Schulöffnung. In der ersten Welle setzten alle Regierungen auf die komplette Schließung von Schulen (auch wenn diese in bestimmten Fällen nur kurz waren). Danach gingen immer mehr Länder dazu über, die Schulen möglichst offen zu halten und, wenn Schließungen unvermeidlich wurden, diese sehr gezielt einzusetzen. Besonders Frankreich, Dänemark und Schweden waren entschlossen, die Schulen offen zu lassen oder nach einer Schließung so schnell wie möglich wieder zu öffnen (eine Beschreibung der politischen Bedeutung dieses Themas in Frankreich findet sich in: McNicoll, 2021). Durch den weltweiten Austausch politischer Erfahrungen und Praktiken und die Erkenntnis von Bildungsforschern, dass Distanzunterricht Ungleichheiten verstärkt und die gesunde Entwicklung von Kindern und Jugendlichen behindert, verstanden immer mehr Regierungen wie wichtig es ist, die Schulen offen zu lassen. In den Ländern, in denen die Schulen sehr spät wieder geöffnet wurden, haben die Pandemiemaßnahmen Millionen Kinder vom Bildungssystem ausgeschlossen und Defizite geschaffen, die womöglich auch langfristig nicht mehr ausgeglichen werden können.

Dies ist auch das Ergebnis einer mangelnden Vorausplanung der Politik. Hier bilden die Niederlande eine seltene Ausnahme. Das Land hat bereits Anfang 2021 ein mehrjähriges Finanzpaket verabschiedet, das vor allem der Schließung von Lernlücken und Defiziten dient (Dutch News, 2021). Andere Regierungen diskutieren zwar über Pläne für die Zeit nach der Pandemie, diese erschöpfen sich aber bisher zum größten Teil in ehrgeizigen Ankündigungen.



Dieses Dokument wurde im Auftrag der Europäischen Kommission erstellt; es gibt jedoch ausschließlich die Meinungen der Autoren wieder und die Kommission haftet in keiner Weise für die Nutzung seiner Inhalte.

**ÜBER EENEE:** Das EENEE ist ein Netzwerk von Expertinnen und Experten, die sich mit den ökonomischen Aspekten der allgemeinen und beruflichen Bildung beschäftigen. Das EENEE wurde aufgrund einer Initiative der Generaldirektion für Bildung und Kultur der Europäischen Kommission gegründet und wird vom Programm Erasmus+ finanziert. Für die Koordination des Netzwerks EENEE ist das PPMi verantwortlich. Weitere Informationen über EENEE und seine Produkte finden sich auf der Website des Netzwerks [www.eenee.eu](http://www.eenee.eu).

**Mitglied werden** Wenn Sie zu den ökonomischen Aspekten der allgemeinen und beruflichen Bildung forschen, können Sie sich gerne in der Datenbank registrieren und neue Forschungsmöglichkeiten erschließen: [eenee.eu/en/database-of-researchers/](http://eenee.eu/en/database-of-researchers/)

**Halten Sie sich auf dem Laufenden:**



[/groups/1156545348177154](https://www.facebook.com/groups/1156545348177154)



[/company/eenee-expert-network](https://www.linkedin.com/company/eenee-expert-network)



[European Expert Network on Economics of Education](https://www.researchgate.net/profile/Eenee-Expert-Network)