

**Leere Worte oder
echte Wende:**
Sozialer Dialog und
Arbeitsbeziehungen
im Bildungswesen im
Spannungsfeld von
EU-Verwaltung und
europäischer Privatisierung

Zusammenfassung



Projekt und Voraussetzungen

Über die letzten Jahrzehnte hat sich hinsichtlich der zentralen Rolle der Lehrerschaft für die Qualität von Bildungssystemen ein globaler Konsens herausgebildet. Hierzu waren im europäischen Kontext politische Spannungen zu beobachten. Einerseits wurden der Bildungssektor und die Lehrkräfte als ausschlaggebend für nachhaltigen Wirtschaftsaufschwung und Wachstum anerkannt, doch andererseits wirkten sich in ganz Europa Sparprogramme dauerhaft auf die Bildungssysteme und Lehrkräfte aus. Angesichts der globalen Tendenz zu Liberalisierung und Privatisierung des Bildungssektors stellt sich die Frage, ob durch die Kombination aus Reformdruck, Technokratie, Budgeteinschnitten und gekürzten Investitionen der Status der Bildung als öffentliches Gut nicht untergraben wird.

Die Arbeitsbeziehungen und der Sozialdialog stehen im Mittelpunkt dieser Prozesse. Darüber, dass effektive Strukturen bei der Vertretung der Lehrerschaft in Politik, Sozialdialog und Tarifverhandlungen ein grundlegender Faktor für erfolgreiche Reformen und Qualität in der Bildung sind, besteht auf breiter Ebene Konsens. Im Gefolge der Wirtschaftskrise und der Sparmaßnahmen haben die europäischen Institutionen schließlich doch anerkannt, dass dem Sozialdialog Priorität eingeräumt werden muss, um der Entfremdung etlicher europäischer Länder von demokratischen Strukturen entgegenzutreten zu können.

Leider beschäftigt sich die vergleichende Forschung mit Arbeitsbeziehungen und Sozialdialog im Bildungswesen nach wie vor nur in begrenztem Ausmaß. Darüber hinaus weiß man viel zu wenig darüber, welche Beziehungen zwischen den Tendenzen bei Bildungsreformen, sich wandelnden Formen der Arbeitsbeziehungen und des Sozialdialogs und den Lehrerschaften bestehen.

Um diese Wissenslücke zu schließen, hat das Forschungsprojekt *Sozialer Dialog und Arbeitsbeziehungen im Bildungswesen: die Herausforderungen des mehrstufigen Verwaltungssystems und der Privatisierung in Europa* (IR-EDUREFORM) nachgezeichnet, wie Arbeitsbeziehungen und sozialer Dialog im Bildungswesen sich seit Beginn der Finanzkrise 2008 in Belgien (FR), Italien, Polen und Schweden sowie im mehrstufigen Verwaltungssystem der EU entwickelt haben. Der Schwerpunkt des Projekts lag dabei vor allem auf dem globalen Privatisierungs- und Liberalisierungsdrang bei Bildungsreformen, ebenso wie auf den wichtigsten Entwicklungen bei den EU-Verwaltungsstrukturen in Gestalt der Strategie Europa 2020, des Europäischen Semesters und der Europäischen Säule sozialer Rechte und auf der erneuten Betonung des sozialen Dialogs seit Mitte des letzten Jahrzehnts.

Das Projekt wurde durch ein Forschungskonsortium durchgeführt, dem UCLouvain (Belgien), die Universität Neapel Federico II (Italien), die Universität Warschau (Polen) und das Europäische Gewerkschaftskomitee für Bildung und Wissenschaft (EGBW) als Koordinator angehörten.

Die Ergebnisse zeigen, dass die einzelstaatlichen Entwicklungen in den Kontext der mehrstufigen EU-Verwaltung gestellt werden müssen, um die komplexe Dynamik zu verstehen, was auch die polyzentrische Entscheidungsfindung durch politische Akteure mit verschiedenen Handlungshorizonten und den relativen Kontrollverlust für die Regierungen der einzelnen Mitgliedsstaaten mit einschließt.

Politikgestaltung auf EU-Ebene

Bei der Verfolgung der Politik der Europäischen Kommission in Bezug auf Lehrkräfte im Zeitraum 2007-2020 stellt die Untersuchung eine **zunehmend wichtige Rolle der Aus- und Weiterbildung in der EU-Verwaltung** fest, die sich beispielsweise in den Politikfeldern des Europäischen Semesters und den Prinzipien der Europäischen Säule sozialer Rechte widerspiegelt.

Den Ergebnisse zufolge beinhaltet die Lehrkräftepolitik der Europäischen Kommission mehrere **privatisierungsfreundliche Komponenten**, darunter einen Rahmen von Kennzahlen, der eine wettbewerbs- und ergebnisorientierte Ausrichtung europäischer Bildungssysteme propagiert, das bereitwillige Annehmen öffentlich-privater Partnerschaften, das Engagement für eine europäische Bildungstechnologie-Branche und die verstärkte Mobilisierung privater Investitionen für Bildung durch EU-Finanzinstrumente.

Zudem macht das Projekt die Verflechtung - **oder „institutionelle Blockade“** - **zwischen der Politik und den Finanzinstrumenten der EU** deutlich. Mit der Strategie Europa 2020 stand der Europäischen Kommission eine Reihe alter und neuer strategischer Instrumente zur Verfügung, die ein **praxisnäheres Vorgehen und völlig neue Spielräume** für Veränderungen ermöglichten.

Die EU-Studie zeigt ein **zentrales Spannungsfeld** auf zwischen

- einem Diskurs, der **Inklusivität und die Einbindung von Interessengruppen auf allen Ebenen** betont; dies gilt für den Bildungssektor und darüber hinaus und betrifft z.B. auch die Sozialpartner, Interessenverbände, Unternehmen und andere Stakeholder. Dabei wird den pädagogischen Berufen und ihren Vertreterinnen eine wichtige Rolle für die Gestaltung und Umsetzung sinnvoller Reformen, auch im Wege des Sozialdialogs, zuerkannt.
- **wettbewerbs- und leistungsorientierten strategischen Instrumenten**, mit denen die Mitgliedstaaten verglichen und gegeneinander ausgespielt werden, was sich am sichtbarsten im wachsenden Arsenal an Benchmarks und Erfolgskennzahlen niederschlägt. Diese Rahmenwerke sind gekoppelt an Maßnahmen und Sanktionen, mit denen die auf der Agenda stehenden Strukturreformen in den Mitgliedstaaten, im Bildungssektor und darüber hinaus vorangetrieben werden.

Mit Schwerpunkt auf dem Bildungssektor zeigt das Projekt, dass diese Spannungen in der EU-Politikgestaltung **in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich in Erscheinung treten**. Je nach den wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen können die EU-Diskurse über Inklusivität und Sozialdialog aus Sicht der Mitgliedstaaten hohl erscheinen, weil sie von den politischen Maßnahmen der europäischen Institutionen konterkariert werden.

Angesichts der gegenwärtigen Corona-Pandemie sollten solche **Diskrepanzen zwischen Worten und Wirklichkeit in der EU-Politikgestaltung** in den kommenden Jahren genau verfolgt werden.

Die vier Fallstudien: Belgien (FR), Italien, Polen und Schweden

Sich wandelnde Muster bei Arbeitsbeziehungen und Sozialdialog im Bildungswesen

Die vier untersuchten Systeme stehen nach wie vor für unterschiedliche Traditionen im Hinblick auf Arbeitsbeziehungen und sozialen Dialog. Das Projekt, das zu Arbeitsbeziehungen und sozialem Dialog im Bildungssektor ein komplexes Bild zeichnet, zeigt vier unterschiedliche Muster auf:

- Die Stärkung des Sozialdialogs in **Belgien (FR)**, wo die Einbindung der Sozialpartner in die Politik als Mittel verstanden werden könnte, zunehmende staatliche Eingriffe in den Bildungssektor zu legitimieren.
- Eine schrittweise Beschneidung des Sozialdialogs und der Tarifverhandlungen in **Italien**. In diesem Land wird durch verstärkte behördliche Kontrollen, Sparmaßnahmen und geschäftsorientierte Reformen der Boden bereitet für einen allmählichen Wandel von einem zentralisierten und kollektiv ausgerichteten Arbeitsbeziehungssystem hin zu einer quasi-privaten Arbeitsmarktregulierung, bei der individualisierte Mobilisierung und Tarifverhandlungen hauptsächlich auf dezentraler Ebene stattfinden.
- In **Polen** stehen die Vereinbarungen im Rahmen der Arbeitsbeziehungen und des Sozialdialogs weiterhin unter Druck aufgrund einer marktorientierten Führung, eines nachgiebigen Tarifverhandlungsstils und des politisch aufgeladenen Kontexts.
- Das anhaltende Engagement, mit dem sich Sozialpartner und Regierung in **Schweden** zum organisierten Korporatismus bekennen. Dieser stützt sich auf den zweiseitigen sozialen Dialog und auf Tarifverhandlungen, was jedoch im Laufe der Zeit durch zunehmende Expansion und Einflussnahme privater Anbieter und Dienstleister im Bildungssektor in Frage gestellt werden könnte.

Arbeitsbeziehungen, Sozialdialog und Zusammenhang mit Mustern in der Reformierung und Privatisierung von Bildung

In allen vier untersuchten Systemen stellt das Projekt bei der Umgestaltung des Bildungssektors einen Trend zu New Public Management-Ansätzen fest, die manchmal auch öffentlich-private Partnerschaften und Privatisierungsmaßnahmen beinhalten. Aufgrund von historischen Gegebenheiten und den gegenwärtigen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umständen äußert dieser Trend sich in den einzelnen Systemen sehr unterschiedlich.

In **Belgien (FR)** erhielt der dreiseitige soziale Bildungsdialog seine Form durch verstärkte staatliche Eingriffe in das Bildungswesen, z.B. bei der Einführung von New Public Management-Instrumenten wie der Bewertung von Lehrkräften. Zum Teil laufen die kürzlich durchgeführten staatlichen Eingriffe den Arbeitgeberbemühungen um mehr Autonomie zuwider, was von den Bildungsgewerkschaften als Übereinstimmung mit ihrem Ziel gewertet wird, den Status des Lehrberufs zu heben.

In **Italien** gab es bedeutende Reformen im Bereich New Public Management, die auf Dezentralisierung, stärkere Autonomie der Schulen und mehr Evaluation und Leistungsmanagement ausgerichtet sind. Sie führten zu vermindertem Spielraum für Tarifverhandlungen, Zersplitterung und Wettbewerb unter den Lehrkräften, stärkeren Befugnissen von SchulleiterInnen und dem Entstehen von öffentlich-privaten Partnerschaften. Insgesamt brachten diese Veränderungen neue rechtliche Formen der Anspruchsregulierung und Streitbeilegung mit sich, die eine Abkehr von den etablierten Formen der Tarifverhandlungen und des Sozialdialogs darstellen.

In **Polen** lässt sich zwischen Arbeitsbeziehungen, sozialem Dialog und Privatisierungsstrategien kein klarer Zusammenhang feststellen. Die Zahl privater Einrichtungen steigt langsam an, und diese tendieren dazu, den Lehrkräften ähnliche Arbeitsverträge und -bedingungen anzubieten, da als Bezugspunkt der öffentliche Sektor dient. Bildungsgewerkschaften sind jedoch in privaten Einrichtungen kaum vertreten, und mit zunehmender Privatisierung läuft der Sozialdialog Gefahr, weiter geschwächt zu werden.

Schweden ist ein faszinierendes Beispiel für ein Land, wo organisierter Korporatismus neben einer bemerkenswerten Privatisierungswelle in der Bildung seit den 1990er Jahren existiert. Als seit langem „gegebene Tatsache“ sind Privatschulen (auch gewinnorientierte) und sonstige Geschäftsformen in der Bildung offenbar Normalität geworden und gelten als selbstverständlich. Im Rahmen der 2013 begonnenen großen „Expertenlehrkräfte“-Reform („förstelärare-Reform“) wurde durch die Mehrdeutigkeit des Begriffs und die Unklarheit, wer als ExpertenlehrerIn gelten sollte, ein Markt für Standards und evidenzbasierte Lösungen geschaffen, die der Unsicherheit und den komplexen Herausforderungen der Reform gewachsen waren.

Arbeitsbeziehungen, Sozialdialog und Privatisierung in bzw. mit der Bildung im Kontext der Politikgestaltung der Europäischen Union

Die Europäische Union ist zu einem immer einflussreicheren Akteur bei der Gestaltung der Bildungs- und Lehrkräftepolitik geworden, insbesondere durch das Europäische Semester als Mechanismus dafür, marktgerechte Reformen und die Einbindung der Sozialpartner und anderer Interessengruppen bei Konsultationen mit den europäischen Institutionen und nationalen politischen Entscheidern zu unterstützen, ebenso wie die Einführung von EU-Finanzinstrumenten, die eine Mischung öffentlicher und privater Finanzierung im Bildungswesen fördern.

In **Belgien (FR)** ist die europäische Ebene in der Bildungspolitik zunehmend präsent. Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Europäische Kommission die Reform des „Exzellenz-Pakts“ als grundlegende Reform zur Bekämpfung von Führungsproblemen und Ungleichheit gebilligt. Der Prozess des Europäischen Semesters hat den Sozialdialog mit den Gewerkschaften und Arbeitgebern vorangebracht und auf nationaler Ebene zu einer stärkeren „Gewerkschaftsfront“ beigetragen.

In Verbindung mit der innenpolitisch instabilen Situation und hohen Staatsverschuldung in **Italien** spielen die Institutionen der Europäischen Union seit 2008 durch Sparmaßnahmen und die neue wirtschaftspolitische Steuerung mittels Benchmarks und Kennzahlen eine aktive Rolle bei den Privatisierungsreformen im Bildungswesen und dem damit verbundenen Arbeitsmarktwandel. Hier hat das Europäische Semester mit den Länderspezifischen Empfehlungen zur Schaffung eines staatlichen Systems für die Bewertung von Schulen (National School Evaluation System, 2012-2013) und der Buona Scuola Reform (2014-2015) einen wichtigen Mechanismus für humankapital-orientierte Reformen bereitgestellt.

Die gut gefestigte Tradition des Sozialdialogs in **Schweden** drückt sich in den Beziehungen zur Europäischen Kommission bei den Veranstaltungen des Europäischen Semesters aus, an denen die branchenübergreifenden Sozialpartner aktiv beteiligt waren. Bei der Vermittlung zwischen den Sozialpartnern und der Europäischen Kommission scheint die schwedische Regierung eine zentrale Position innezuhaben. Das Europäische Semester wurde von der schwedischen Regierung auch als Gelegenheit genutzt, einen Besprechungszyklus mit den Sozialpartnern einzurichten. Hartnäckige politische Probleme in Schweden, die sich um Leistungsunterschiede bei Schülerinnen und Studierenden, Lehrkräftemangel und die Attraktivität des Berufs drehen, wurden im Rahmen des Semesters kontinuierlich angegangen. Die erste Lehrkräftereform, auch in den Semester-Unterlagen mehrfach erwähnt, zeigt die Ähnlichkeiten in den Diskursen von Schweden und der EU im Hinblick auf die Lehrer- und Bildungspolitik, ebenso wie das politische Bekenntnis dazu, auch kommerzielle Akteure mit ins Boot zu holen. Dennoch konnte in der Fallstudie kein direkter Einfluss der EU-Institutionen auf diese Reform festgestellt werden.

Auswirkungen auf die Gerechtigkeit der Arbeitsbedingungen für Bildungsbeschäftigte, berufliche Vorrechte, Sozialdialog und Bildungsqualität und -gerechtigkeit vor dem Hintergrund der Europäischen Säule sozialer Rechte

Laut Datenlage sind für die Zukunft ernsthafte Schwierigkeiten bei der europaweiten Umsetzung der Grundsätze und Rechte der Europäischen Säule sozialer Rechte zu erwarten.

In **Belgien (FR)** sind die neuen Public Management-Reformen in Form von Lehrerbewertungs-, Mess- und Leistungsmanagement-Systemen, die zwischen dem regulierenden Staat und Schulen in öffentlicher oder privater Trägerschaft eingerichtet wurden („vertragliche Niederlegung“ genannt), noch so neu oder so wenig entwickelt, dass es schwierig ist, die Folgen für Lehrkräfte und andere Bildungsbeschäftigte vorherzusagen. Die vertragliche Niederlegung könnte aber eine Verringerung der beruflichen Autonomie bewirken, während die Schemata zur individuellen Bewertung von Lehrkräften die Machtposition der Arbeitgeber und die prekäre Beschäftigung von LehrerInnen womöglich verstärken, und zwar vor allem bei Lehrkräften am Beginn ihrer Laufbahn, die ohnehin prekär beschäftigt sind.

In **Italien** hat die Regierung seit Ende der 2000er Jahre in Übereinstimmung mit den Empfehlungen und Anforderungen der EU eine Reihe von Maßnahmen eingeführt, die den sozialen Dialog stark untergraben und die Bedeutung der Gewerkschaften und Arbeitgeber als wirtschaftliche und politische Akteure verringert haben. Die Liberalisierung und Privatisierung der Bildung haben die berufliche Autonomie der Lehrkräfte und ihre Arbeitsbedingungen, Gehälter, Arbeitsplatzsicherheit und Arbeitsbelastung negativ beeinflusst. Das System, das einst die Arbeitsbeziehungen an den Rändern des Arbeitsmarktes geregelt hat, wurde erfolgreich auf die Kernbelegschaft („Insider“) ausgeweitet, die bis dahin von Reformen weitestgehend verschont geblieben war.

In **Polen** sind Einrichtungen des sozialen Dialogs durchaus vorhanden, aber der Mangel an Standards sorgt weiterhin für Probleme. Gewerkschaftsmitglieder bestätigen teilweise, dass der Sozialdialog gefördert wird und die Sozialpartner ermuntert werden, für Angelegenheiten, die die von ihnen vertretenen ArbeitnehmerInnen betreffen, Tarifverträge auszuhandeln. Jedoch dienen die Anhörungen häufig nur als Fassade für schnelle Politikwechsel, was bei der letzten Reformwelle deutlich wurde, die die Struktur der Schule änderte und größtenteils von den Präferenzen der Regierungspartei getragen war. In gewisser Weise ist der Sozialdialog in Polen erfolgreicher, wenn er auf lokalen Entscheidungsebenen stattfindet. So genießen Lehrkräfte in Polen bei der Ausübung ihres Berufs eine beträchtliche Autonomie und können an ihren Wirkungsstätten auch die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen teils mitbeeinflussen.

Die Europäische Säule sozialer Rechte (ESSR) hatte, obwohl 2017 beim Sozialgipfel in Göteborg ins Leben gerufen, in **Schweden** selbst nur wenig Einfluss. Als Bezugspunkt spielt sie in der schwedischen Politikgestaltung jedoch keine große Rolle, da Schweden bei den meisten ESSR-Parametern relativ gut dasteht. Die ESSR lässt sich vielmehr als Beispiel dafür verstehen, wie Schweden versucht hat, die Sozialpolitik und Sozialdialog-Modelle in Europa auf breiterer Ebene zu beeinflussen. Zwar werden die Grundsätze der ESSR von den politischen Hauptakteuren in Schweden unterstützt, doch zeigt der Fall der „Expertenlehrkräfte“-Reform, dass selbst Schweden - ein Land, dessen Arbeitswelt seit jeher demokratisch ist - vor komplexen Herausforderungen steht, wenn es darum geht, neue und belastbare Berufswege zu schaffen, die den einzelnen Lehrkräften, dem Beruf insgesamt und einer hochwertigen und inklusiven Bildung für alle zugute kommen.

