

Die freie Verfügbarkeit dieses Beitrages wurde ermöglicht durch das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), Stabsstelle »Publikationen und wissenschaftliche Informationsdienste«



Hinweis zur Nutzung dieser PDF-Ausgabe

Für die Nutzung dieses Textes gelten die Bestimmungen des deutschen Urheberrechtsgesetzes.

Dieses Dokument ist für Privatpersonen somit ausschließlich für den persönlichen, nichtkommerziellen Gebrauch bestimmt.

Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern oder weiterverbreiten.

Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen ggf. vorhandene Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden.

© 2020 Vandenhoeck & Ruprecht GmbH & Co. KG, Göttingen

Lehrerberuf in Europa

Konvergenzen oder Divergenzen?

Summary: Tendencies towards a greater demand on education in EU member states on one hand and growing financial constraints on the other put a hard burden on the teaching profession. Convergencies are not seen against theoretical criteria of convergence, but they are against agreed norms of the EU or the International Labour Office. Convergence has been reduced on the way to the Maastricht Treaty, and the EU rule on mutual recognition of academic diploma is facing a demanding national interpretation, entailing difficulties for mutual recognition of teacher certificates. Imbalances on the labour market of teachers – in contrast – are opening chances for new teachers in other countries, but the costs of training are remaining with the country of origin.

1. Vorbemerkungen

Für den Autor gibt es zum Gelingen der beiden gleichzeitig verlaufenden Einigungsprozesse in Europa und in Deutschland gar keine denkbare Alternative.

„Europa“ wird dabei zunächst einmal politisch als der Raum der Europäischen Union umrissen, der aber untrennbar mit der Entwicklung in den anderen europäischen Ländern verbunden ist und als ein Teil des globalen Entwicklungsprozesses gesehen werden muß. In dem immer rascher verlaufenden globalen Strukturwandel werden Bildung und Qualifikation wieder stärker als zentrale Aufgaben angesehen; wobei der Widerspruch zwischen der Anerkennung ihrer Wichtigkeit und den finanziellen Möglichkeiten, sie für die gesamte heranwachsende Jugend zu sichern, immer gravierender wird.

Da der Einigungsprozeß innerhalb der Europäischen Union (EU) – verglichen mit dem deutschen Einigungsprozeß – der umfassendere und komplexere ist, soll hier versucht werden, anhand des Lehrerberufes herauszufinden, welche gegenwärtigen Entwicklungen sich in der übergeordneten europäischen Bildungspolitik und in einigen wichtigen Feldern des Lehrerberufes finden lassen. Der sicherlich sehr wichtigen Frage der „Europäischen Dimension“ im Lehrerberuf soll hier nicht weiter nachgegangen werden, weil u.a. CHRISTOPH KODRON¹ dazu kürzlich umfassend Stellung genommen hat und dieses Thema in seinen theoretischen und praktischen Facetten den Rahmen dieses Beitrages sprengen würde.

Unter dem Stichwort „Konvergenzen“ werden in vergleichenden Betrachtungen immer Hinweise auf die theoretischen Hintergründe zur Plausibilität der verwendeten „Konvergenzkriterien“ erwartet; darauf möchte ich zugunsten einer Explikation der vorhandenen Konvergenzkriterien und ihrer Anwendung auf ausgewählte Felder verzichten. Solche Kriterien liegen uns innerhalb der EU und in internationalen Abmachungen und Konventionen, von denen insbesondere die der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) eine wichtige Rolle spielen, vor. Angesichts des „30. Geburtstages“ der „Magna Charta des Lehrerberufes“ – nämlich der UNESCO – Empfehlung zum Status des Lehrers – sollte dabei in Erinnerung gerufen werden, daß auch diese in der pädagogischen und politischen Diskussion weithin vernachlässigten Regelwerke immer noch ein wichtiges Instrument zur Beurteilung der Lage des Lehrerberufes - besonders im internationalen Vergleich – sind.

2. Herausforderungen an die Bildungssysteme in Europa

Bildung und Erziehung genießen in allen europäischen Staaten eines hohen Ansehen, wenn es um die soziale und wirtschaftliche Zukunftsfähigkeit geht. Durch den globalen Wettbewerb wird zunehmend deutlich, daß insbesondere die weitestgehende Qualifizierung der nachwachsenden Generationen zu einem entscheidenden Faktor wird, weil die „einfachen“ Arbeiten in Europa zunehmend durch Automatisierung oder Verlagerung der Produktion substituiert werden. Neue Schlüsselqualifikationen, die sich insbesondere auf die Fähigkeit zum selbständigen, lebenslangen Lernen beziehen, erzwingen ein grundsätzliches Umdenken in den heutigen Schulen. Neben der Vermittlung von solidem Wissen wird der Prozeß des Lernens zum notwendigen Lerngegenstand. Der festgestellte Wandel in Kindheit, Familie und Jugend sowie die Notwendigkeit, tatsächlich demokratische Lebensformen in der Schule zu vereinbaren und zu praktizieren, stellen ebenfalls hohe Ansprüche. Dem Lehrerberuf wird bei der Realisierung des damit verbundenen Wandels in der täglichen Arbeit weiterhin eine wichtige Schlüsselrolle zugewiesen.

Hohe Staatsverschuldungen, ein nie gekanntes Maß an Arbeitslosigkeit sowie der schärfere internationale Wettbewerb lassen jedoch in dieser neuen Phase der Bildungsreform keine expansiven Möglichkeiten der Bildungsfinanzierung zu. Über die Effizienz der Verwendung der eingesetzten Mittel muß stärker als früher nachweisbar Rechenschaft abgelegt werden, dieses gilt auch für die Arbeit der Lehrer² im allgemeinen. Das heißt aber auch, liebgewonnene Denkmuster, die zum Beispiel den Lehrer überwiegend in einer ausführenden Rolle staatlicher Vorga-

ben verbunden mit einem hohen Maß individueller Gestaltungsfreiheit in „seinem“ Klassenzimmer sehen, abzulegen. Dadurch geraten Lehrer in die unbequeme Rolle, ihre Arbeit und ihre Entscheidungen begründen zu müssen, Verantwortung für ihre Arbeit zu übernehmen. Außerdem müssen neue Aufgaben – meist mit dem alten Personal – bewältigt werden, ohne daß die „klassischen“ Instrumente der Expansion von Mitteln und Personal zur Verfügung stehen. Sofern die Schulen bisher als Teil der fast ausschließlich staatlich gestalteten Entwicklung des nationalen Bildungssystems betrachtet worden sind, finden sie sich zunehmend im Wege der Dezentralisierung gehalten, Gestaltungskompetenz, aber auch Ergebnisverantwortung zu übernehmen. Dabei bleibt in der Regel aber – im Interesse der Schülerinnen und Schüler – ein Anspruch auf Vergleichbarkeit der erreichten Abschlüsse, Diplome usw. erhalten. Diese Prozesse der „Deregulierung“ verlaufen innerhalb der EU jedoch sehr unterschiedlich und ungleichzeitig, d.h., die Lehrer der EU-Mitgliedstaaten sind in unterschiedlichem Maße zu einem bestimmten Zeitpunkt davon betroffen. Generell kann aber festgestellt werden, daß es fast überall darum geht, mit den bisher eingesetzten Mitteln ein höheres Maß an Qualität zu erreichen und nachweisbar zu sichern.

3. Reduktion gemeinsamer Ansprüche in der EU

In den Leitlinien der EG-Kommission für den Bereich Bildung und Ausbildung vom 26. April 1989 heißt es zunächst grundsätzlich:

„Respektierung der Vielfalt“

Es ist unerläßlich, die reiche Vielfalt der Bildungstraditionen in der Gemeinschaft zu wahren und zu respektieren, wobei dieses gemeinsame Erbe optimal zu nutzen ist, um in der Zukunft höhere Standards zu erreichen. Eine pauschale Harmonisierung oder Vereinheitlichung der Bildungssysteme ist gänzlich abzulehnen; sie ist in diesem Bereich auch kein Ziel für die Kommission. Die Bemühungen aller Mitgliedstaaten und der Kommission sollten darauf ausgerichtet sein, die *Gesamtqualität des Bildungsangebots zu verbessern*, indem die verschiedenen Systeme an Prozessen der langfristigen Kontaktaufnahme, der Kooperation und der Konzentration beteiligt *und unnötige Divergenzen vermieden werden*, welche die Freizügigkeit von Personen und Ideen beeinträchtigen würden. (Hervorhebung, P.D.)

Subsidiarität

Bei der Entwicklung neuer Kooperationsformen auf Gemeinschaftsebene anerkennt die Kommission uneingeschränkt die Bedeutung einer klaren Unterscheidung zwischen Maßnahmen, die von bzw. in den Mitgliedstaaten durchzuführen sind und Aufgaben, die die Kommission aufgrund ihrer besonderen Katalysator-

und Koordinierungsfunktion sowie des gesteigerten Werts, den sie dadurch den Anstrengungen der Mitgliedstaaten hinzufügt, selbst durchführen kann. Daher wird die Kommission weiterhin eng mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten und der besonderen Rolle der föderalen, regionalen und lokalen Stellen im Bildungs- und Ausbildungsbereich Rechnung tragen.“¹.

Es ging der EG-Kommission im Frühjahr 1989 also durchaus um eigenständige Ziele im Bildungsbereich, deren Realisierung zu einer Weiterentwicklung der einzelnen Bildungssysteme - unter Wahrung der Vielfalt und Eigenständigkeit – beitragen sollten. Zu den wichtigsten Ziele zählten in diesen Leitlinien der EG-Kommission:

- „– daß beabsichtigte Reformen eines Bildungssystems in voller Kenntnis der Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten durchgeführt werden können.
- die gemeinsamen demokratischen Werte in den Mitgliedstaaten zu fördern, in dem Verständnis für die kulturelle Vielfalt geweckt wird; dies umfaßt die Einführung einer multikulturellen Dimension in die Bildung und Ausbildung der Bürger.
- ein ‚Europa hoher Qualitätsstandards‘ zu schaffen durch die Entwicklung der Fähigkeiten, der Kreativität und der Dynamik der Menschen. Gleichzeitig muß auch ein ‚Europa der Solidarität‘ aufgebaut werden, in dem die Chancengleichheit und der Zugang zu Bildungsangeboten während des ganzen Lebens gefördert werden.“⁴.

In diesem Text sind offensichtlich mit den Begriffen „multikulturelle Dimension“, „hohe Qualitätsstandards“ und „Chancengleichheit“ Reizthemen für eine ganz Reihe von Verantwortlichen in den Bildungssystemen der Mitgliedstaaten formuliert worden. Im Zuge einer Untersuchung der Prüfungspraktiken bei den Abschlüssen im Sekundarbereich innerhalb der EG wurde dann deutlich, daß unter „hohen Qualitätsstandards“ auch durchaus curricular-inhaltliche Standards verstanden werden können. Diese könnten auch als Minimalstandards formuliert werden, auf die dann jeder junge EG-Bürger einen Rechtsanspruch hätte, sie zu erreichen. Nach einem vorbereitenden Papier, welches keinen offiziellen Status der EG-Kommission erlangte, wurde dieses zuletzt genannte Thema nicht weiter verfolgt.

Die Anwendung des Artikels 48 EWG-Vertrag auf die Mobilität der Lehrkräfte war 1989 für die EG-Kommission von großer Bedeutung. Deshalb formulierte sie in ihren „Mittelfristigen Leitlinien bis 1992“ auch folgenden klaren Anspruch: „Wie die Kommission angekündigt hat, plant sie Maßnahmen auf dem Gebiet der Beschäftigung im öffentlichen Sektor, um den EG-Bürgern ein Höchstmaß an Freizügigkeit bei der Beschäftigungssuche zu ermöglichen. Zu diesem Zweck hat die Kommission bereits genau dargelegt, wie Artikel 48 EWG-Vertrag auf

Bereiche des öffentlichen Dienstes angewendet werden soll, die in so geringem Maße mit der Ausübung der öffentlichen Gewalt befaßt sind, daß sich eine Gleichbehandlung im Hinblick auf Mobilität rechtfertigen läßt (Verkehrsdienste, Gesundheitswesen, Lehrer und zivile Forschung). Gemeinsam mit den Auswirkungen der neuen Richtlinie des Rates über die allgemeine Regelung für die Anerkennung der Hochschuldiplome sollte damit gewährleistet werden, daß ausgebildeten Lehrern *uneingeschränkt* (Hervorhebung, P.D.) das Recht zugestanden wird, sich in anderen Mitgliedstaaten um eine Stelle zu bewerben.“⁴.

Ein halbes Jahr später sehen die im Rat der EG vereinigten Minister für das Bildungswesen jedoch die Frage der Mobilität der Lehrer in einem anderen Licht. In ihrer Entschließung vom 6.10.1989 heißt es: „Ein Europa der Mobilität durch: Freizügigkeit von Personen und freiem Wissenstransfer zu fördern insbesondere durch die Anerkennung der Diplome und die Entsprechung der beruflichen Qualifikationen;

Unterstützung von Programmen für den Austausch von Jugendlichen und für Ausbildungszeiten im Ausland für Lehrkräfte, Ausbilder, Schüler, Studenten und auf administrativer Ebene für das Bildungswesen Verantwortliche;

Einführung von Verfahren, die Lehrkräften die Möglichkeit bieten, ihre Tätigkeit vorübergehend in Bildungseinrichtungen der übrigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft auszuüben.“⁶

Im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft vom 7.2.1992 (Maastricht-Vertrag) verkürzen sich die Zielsetzungen für den Bildungsbereich nochmals. Dort heißt es nur noch:

„Art. 3 Die Tätigkeit der Gemeinschaft ... umfaßt nach Maßgabe dieses Vertrages c) einen Binnenmarkt, der durch die Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist;

p) einen Beitrag zu einer qualitativ hochstehenden allgemeinen und beruflichen Bildung sowie zur Entfaltung des Kulturlebens in den Mitgliedstaaten“⁷

Mit den Artikeln 126 und 127 des EG-Vertrages werden die 1989 noch sichtbaren Bemühungen um ein höheres Maß an Konvergenz und Mobilität noch einmal ein Stück weit reduziert. Dort heißt es: „Art. 126 (Ziele; europäische Dimension)

1) Die Gemeinschaft trägt zur Entwicklung einer qualitativ hochstehenden Bildung dadurch bei, daß sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie der Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt.

2) Die Tätigkeit der Gemeinschaft hat folgende Ziele:

- Entwicklung der europäischen Dimension im Bildungswesen insbesondere durch Erlernen und Verbreitung der Sprachen der Mitgliedstaaten;
- Förderung der Mobilität von Lernenden und Lehrenden, auch durch die Förderung der akademischen Anerkennung von Diplomen und Studienzeiten;“.

Damit verkürzt sich der Wunsch der EG-Kommission von der Gewährleistung, „daß ausgebildeten Lehrern uneingeschränkt das Recht zugestanden wird, sich in anderen Mitgliedstaaten um eine Stelle zu bewerben“⁹, auf die vertragliche Festlegung der Mitgliedstaaten zur „Förderung der Mobilität von Lehrenden, *auch* (Hervorhebung, P.D.) durch die Förderung der akademischen Anerkennung von Diplomen und Studienzeiten“¹⁰. Sicherlich ist die Entwicklungslinie von 1989 bis 1992 hier verkürzt dargestellt worden, aber bezüglich der Frage der Konvergenzen im Lehrerberuf, die sich zum Beispiel in einer großzügigen gegenseitigen Anerkennung von Lehramtsprüfungen zeigen könnte, sollte damit auf den *Wandel in den europäischen Rahmenbedingungen hingewiesen werden*. In sehr detaillierter Form werden die Probleme der europäischen Bildungspolitik „vor“ und „nach“ Maastricht von BERND WÄCHTER, einem Abteilungsleiter von ERASMUS im Brüsseler SOCRATES-Büro dargelegt¹¹. Für die inhaltlichen Fragen einer „Konvergenz“ im Lehrerberuf, die damit beginnt, daß die Ausbildung im jeweiligen Herkunftsland als äquivalent mit derjenigen im Zuzugsland anerkannt wird, ist eine *deutliche Abschwächung des Grades an Gemeinsamkeit zugunsten der Stärkung der einzelstaatlichen Regelungen erkennbar geworden*. Es wird noch anhand einzelner Beispiele zu prüfen sein, wie die Bildungsminister ihre Vorstellung von Mobilität der Lehrer in der Praxis der Anerkennung von Lehramtsprüfungen nach der Richtlinie 89/48 EWG zur gegenseitigen Anerkennung von Hochschuldiplomen in die Praxis umsetzen.

4. Mögliche Kriterien für Konvergenzen im Lehrerberuf

4.1. EG – Richtlinie 89/48

Am 21. Dezember 1988 hat der Rat der Europäischen Gemeinschaften die Richtlinie über eine „allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen“ erlassen. Binnen zwei Jahren nach Veröffentlichung der Richtlinie im Amtsblatt der EG im Januar 1989 sollten alle Mitgliedstaaten diese Regelung in innerstaatliches Recht umgesetzt haben. Mit dieser Richtlinie soll sichergestellt werden, daß auch in den sogenannten „reglementierten Berufen“ eine Mobilität zwischen den Mitgliedstaaten ge-

währleistet wird. Insgesamt geht die Richtlinie von einer sehr weiten Fassung des Begriffes „reglementierte berufliche Tätigkeit“ aus. Dabei spielen sowohl die erworbenen Diplome als auch entsprechende berufliche Tätigkeiten eine wichtige Rolle für die Anerkennung der Diplome im aufnehmenden Land. Für den Lehrerberuf, der in allen EG-Mitgliedstaaten zu den „reglementierten Berufen“ gezählt wird, soll hier nur der grundsätzliche Artikel 1 herangezogen werden.

„Im Sinne dieser Richtlinie gelten

- a) als Diplome alle Diplome, Prüfungszeugnisse oder sonstige Befähigungsnachweise bzw. diese Diplome, Prüfungszeugnisse oder sonstigen Befähigungsnachweise insgesamt, ...
- aus denen hervorgeht, daß der Diplominhaber ein mindestens dreijähriges Studium oder ein dieser Dauer entsprechendes Teilzeitstudium an einer Universität oder einer Hochschule oder einer anderen Ausbildungseinrichtung mit gleichwertigem Niveau absolviert und gegebenenfalls die über das Studium hinaus erforderliche berufliche Ausbildung abgeschlossen hat, und ...“¹².

Solange es sich um jeweils eine Amtssprache der EG handelt, ist diese Richtlinie in sich vollkommen stimmig und verständlich. Die Tatsache jedoch, daß diese Richtlinie in den neun Amtssprachen veröffentlicht worden ist und im zentralen Bereich der Bezeichnung der Institutionen, die die Diplome verleihen, dann auch die jeweiligen nationalen Konnotationen gelten, läßt die Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung bereits deutlich werden. Den deutschen Begriffen „Universität oder Hochschule oder einer anderen Ausbildungseinrichtung mit gleichwertigem Niveau“ stehen im Englischen u.a. der Begriff „post-secondary“, im Französischen u.a. der Begriff „post-secondaire“ oder im Dänischen u.a. der Begriff „vidderegaende uddannelse“ gegenüber. In jedem Begriff stecken dann auch ganz unterschiedliche Vorstellungen von den Grenzziehungen zwischen dem oberen Sekundarschulwesen und dem tertiären Bildungsbereich, die sich auf die Anerkennung der Diplome auswirken. Durch das unverbundene Nebeneinander der neun Amtssprachen wird die gewünschte Mobilität nicht besonders gut gefördert, man könnte auch sagen, dieser Richtlinie fehlt eine (gemeinsame?) Europäische Dimension.

Im Lehrerbereich beginnen die Schwierigkeiten der gegenseitigen Anerkennung aber bereits bei der Frage der Anerkennung der ausbildenden Institutionen, sofern es sich nicht um Universitäten handelt. Z.B. werden dänische Lehrerseminare, an denen alle Lehrer der Klassenstufen 1 – 10 ausgebildet werden, nach deutschem Verständnis nicht zu den gleichwertigen Ausbildungseinrichtungen gezählt, nach dänischem Verständnis sind sie selbstverständlich ein wichtiger Bestandteil der „vidderegaende uddannelse“. In Deutschland kommt eine Prüfung der Aner-

kennung eines dort ausgebildeten „Folkeskol-Lärars“ aber erst gar nicht in Betracht, weil es sich nicht um eine „richtlinienkonforme Ausbildung“ handelt. Gleiches gilt auch für die Absolventen der Pädagogischen Akademien in Österreich. Bei einem tieferreichenden Vergleich wird man aber sehr schnell feststellen, daß sowohl die dänische als auch die entsprechende österreichische Ausbildung qualitativ sehr gut und einer Ausbildung an einer deutschen Universität oder anderen Hochschule nicht unterlegen ist. Allerdings fehlt bei diesen Institutionen in Dänemark und Österreich die Verbindung zwischen Forschung und Lehre, die in Deutschland auf diesem Niveau zumindest de jure vorhanden ist, auch wenn sie in der Ausbildung der deutschen Lehrer eine außerordentlich geringe Rolle spielt.

Die diesbezüglichen Probleme des Vergleichs der Institutionen der Lehrerbildung versucht die EG Kommission unter Hinweis auf das Vertrauensprinzip, nach dem die Klassifizierung der Institutionen im Herkunftsland den Ausschlag geben soll, zu lösen. Dem wird zumindest von deutscher Seite u.a. wie folgt widersprochen: „Die Auffassung der Kommission führt dazu, daß Absolventen von absolut ungleichwertigen Ausbildungsgängen miteinander konkurrieren. Dies verletzt den auch überstaatlich geltenden Gleichbehandlungsgrundsatz. Außerdem führt die uneingeschränkte Anerkennung der Definitionshoheit des Entsendestaates dazu, daß selbst Unschlüssigkeiten und Widersprüche in der Begründung keine Berücksichtigung finden können (z.B. Nichtanrechnung von Ausbildungszeiten und Prüfungen an angeblich niveaugleichen Lehrerbildungseinrichtungen auf ein Studium an Universitäten und wissenschaftlichen Hochschulen in einigen EU-Mitgliedstaaten). An der bisherigen Praxis muß festgehalten werden, solange eine Definition des Begriffs „gleichwertige Einrichtungen“ nicht vorhanden ist. ...“¹³. Die Länder der Bundesrepublik Deutschland haben nach einer KMK-Empfehlung vom 14. September 1990 die EG-Richtlinie 89/48 in Landesrecht umgesetzt, die danach geltenden Regelungen lassen auch Unterschiede – vor allen in den für die Bewerber entscheidenden Details – erkennen.

Die Ausprägung der deutsch-französischen Freundschaft ließe sich empirisch auch an der Frage der gegenseitigen Anerkennung von Lehramtszeugnissen ablesen. So wie die deutsche Seite Sprachkenntnisse in Deutsch auf dem Niveau des Abiturs oder des großen Sprachdiploms der Goethe-Institute sowie den Nachweis von zwei Unterrichtsfächern verlangt, ist es in Frankreich - neben dem Nachweis gleichwertiger Sprachkenntnisse – erforderlich, daß deutsche Bewerber, die beide Staatsprüfungen erfolgreich abgelegt haben und bereits beamtete Lehrer sind, sich noch einmal einer Eingangs-Auswahlprüfung (dem Concours) unterziehen. Der Concours ist für alle, die in ein festes Beschäftigungsverhältnis als Lehrer an öffentlichen Schulen in Frankreich treten wollen, verpflichtend. „Wieviele der Teilnehmer am Concours diese Wettbewerbsprüfung bestehen, hängt davon ab,

wieviele Stellen jeweils im öffentlichen Schuldienst zu besetzen sind. Aus deutscher Sicht scheint ein Concours nicht akzeptabel, da der Concours und die Probezeit weitgehend als Bestandteil des Diploms anzusehen sind. ... Von französischer Seite wurde dagegen eingewandt, daß der Concours und die Probezeit als besondere ‚Einstellungsbedingungen‘ im Sinne des Ratsprotokolls zur Richtlinie vom 21.12.1988 anzusehen sind.“¹⁴ Dieses kann aber französische Stellen nicht daran hindern, Lehrer aus anderen europäischen Staaten – ohne Beteiligung am Concours – mit befristeten Arbeitsverträgen und meist mit einer geringeren Besoldung einzustellen, wenn die Lage vor Ort dieses verlangt und ein Bewerber dafür zur Verfügung steht. In Zeiten wachsender Arbeitslosigkeit unter den Lehrern ist damit zumindest ein beruflicher Einstieg möglich, wenn auch „zu niedrigeren Preisen“.

In einem Grundsatzurteil vom 28. November 1989 hatte der Europäische Gerichtshof die besondere Bedeutung der Kenntnisse der Amtssprachen des Aufnahmelandes für einen Lehrer betont, der im Aufnahmeland eine Dauerbeschäftigung anstrebt. Eine niederländische Lehrerin war in Dublin – nach einem vergeblichen Versuch, ihre Kenntnisse der irischen Sprache zu belegen – nicht auf eine Dauerstelle übernommen worden und hatte vor dem Europäischen Gerichtshof geklagt. Dieser hat die Klage mit dem Hinweis auf die besondere Rolle der irischen Sprache für die nationale und kulturelle Identität des Landes abgewiesen.¹⁵

4.2. IAO – Übereinkommen (Konventionen) 87 und 98

Bei diesen Normen handelt es sich um international anerkannte Grundsätze und Ziele der Sozialpolitik, die von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommen worden sind. Die Übereinkommen, sofern sie von einer Regierung ratifiziert worden sind, haben einen höheren Grad an Verbindlichkeit als die Empfehlungen. Durch die Ratifizierung verpflichtet sich eine Regierung, die innerstaatliche Gesetzgebung so zu modifizieren, daß sie dem Text des Übereinkommens entspricht. Die Konventionen Nr. 87 (Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes, einschließlich Streikrecht) und 98 (Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen) sind von allen Mitgliedstaaten der EU ratifiziert worden. Dennoch sind die Länder, in denen z.B. die Arbeitszeiten der Lehrer, die Besoldung der Lehrer durch Kollektivverhandlungen zwischen den Arbeitgebern und den Gewerkschaften ausgehandelt werden, auch in der EU noch in der Minderheit. Dieses betrifft vor allen Dingen diejenigen Länder, in denen die Lehrer Beamte sind. Über die Auslegung dieser Übereinkommen gibt es z.B. zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der IAO, bzw. ihren Experten grundlegende

Meinungsverschiedenheiten. Während es für die skandinavischen Länder oder für die Niederlande längst üblich ist, z.B. über die Arbeitszeiten der Lehrer Tarifverhandlungen zu führen und entsprechende Vereinbarungen abzuschließen, ist dieses für die meisten anderen EU-Staaten noch lange nicht selbstverständlich. Dabei handelt es sich um Normen, zu deren innerstaatlichen Umsetzung – auch für den Bereich der Lehrer – sich alle verpflichtet haben. Die staatliche Gestaltungshoheit für den Bildungsbereich spielt in dieser Frage offensichtlich ebenso eine Rolle, wie der erkennbare Unwille, auf ein Stück (Staats-) Macht zugunsten eines – prinzipiell akzeptierten – demokratischen Vereinbarungsprozesses zu verzichten. Den weitestgehenden Bezug zwischen den einzelnen Übereinkommen der IAO und dem Lehrerberuf stellt die UNESCO-Empfehlung zum Status des Lehrers¹⁶ aus dem Jahre 1966 dar. UNESCO und IAO haben zur Beobachtung der Einhaltung dieser Empfehlung einen Gemeinsamen Sachverständigenausschuß gebildet, der in regelmäßigen Abständen Bericht über die Anwendung der Empfehlung in allen Ländern erstattet. Aufgrund dieser Berichte werden die u.a. die Empfehlungen und Übereinkommen der IAO laufend überprüft und gegebenenfalls fortgeschrieben oder weiterentwickelt.

In welcher Weise solche Verfahren in einzelnen Staaten dann angewendet werden können, soll am Beispiel der Niederlande erläutert werden. Die Niederlande kennen seit 1917 (nach einem langen Streit um das Bildungswesen) das Prinzip der Freiheit des Unterrichts, welches Verfassungsrang hat. Das Verfahren der partizipativen Gesetzgebung, bei dem möglichst alle betroffenen Gruppierungen aktiv beteiligt werden, wird ebenfalls seit vielen Jahren gepflegt. Deshalb ist es auch inzwischen selbstverständlich, daß die Arbeitszeiten der Lehrer durch eine Vereinbarung zwischen Regierung und Lehrerorganisationen auf der allgemeinen Ebene ebenso geregelt werden, wie die Frage der Lehrerbesoldung. Es darf aber auch nicht verkannt werden, daß die Umsetzung dieser allgemeinen Regelungen in die Beziehungen zwischen den vielen Arbeitgebern (z.B. die Beiräte der einzelnen Schulen) und den bei ihnen jeweils beschäftigten Lehrern ein hohes Maß an Differenz unter einem einheitlichen Dach aufweisen kann. Außerdem muß beachtet werden, daß in den Niederlande für Lehrer keine Arbeitsplatzsicherheit wie in einem Beamtenverhältnis oder im deutschen Angestelltenverhältnis nach dem BAT gewährleistet ist.

Seit Anfang der 90er Jahre besteht in den Niederlande ein erhöhtes politisches Interesse am Lehrerberuf, welcher in den Jahren zuvor durch eine Senkung der Eingangsbesoldung erheblich an Attraktivität verloren hatte (was beabsichtigt war, um gegen eine wachsende Lehrerarbeitslosigkeit zu steuern). Im Bericht einer Expertengruppe über die „Zukunft des Lehrerberufes“ wurden dann auch ein Mangel im Selbstbild des Lehrerberufes, eine geringe Mobilität von Lehrern, Mangel

an Primarschullehrern bei gleichzeitig gestiegener Femininisierung in diesem Bereich und Probleme beim Übergang von der Ausbildung in den Beruf festgestellt. Als Lösung der Probleme wurden dann die Besoldung der Lehrer verbessert, den Schulen erweiterte Möglichkeiten der eigenen Personalpolitik gegeben und vor allen Dingen eine einheitliche Jahresnorm für die Lehrerarbeit zwischen Regierung und den Lehrerorganisationen vereinbart¹⁷. Insgesamt ist es Ziel dieses Programmes, eine „Vitalisierung des Lehrerberufes“¹⁸ in allen wesentlichen Feldern: Ausbildung, Besoldung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsmarkt zu bewirken. Dabei wird vor allen Dingen auf ein höheres Maß an Dezentralisierung schulischer Vereinbarungen über Ziele und Wege ebenso gesetzt, wie auf eine gestiegene Selbstverantwortung und die Vereinbarung von Methoden, wie die jeweils angestrebten Ziele erreicht werden. Ein Zusammenspiel von internen und externen Evaluationen ist dabei selbstverständlich.

Einer solchen Sichtweise des Lehrerberufes, die sich modifizierter Form auch in der Republik Irland, in Dänemark, Schweden und Finnland nachweisen läßt, steht in der EU die traditionelle Sichtweise des Lehrers als Staatsbeamten entgegen, der die Rolle der Schule als wichtigem Teil einer Bewahrung der nationalen Identität ausfüllen muß. Dafür wird er mit privilegierenden Arbeitsbedingungen (Lebenszeitbeschäftigung, Pension) ausgestattet und gelegentlich (z.B. in Luxemburg oder in Teilen Deutschlands) auch mit privilegierter Besoldung, dabei fehlen aber wichtige Elemente wie Verantwortungsdenken für die erreichten Arbeitsergebnisse, Selbstgestaltung der wesentlichen Arbeitsprozesse, die für ein modernes Schulwesen eigentlich unabdingbar sind. In vielen Fällen wird dabei die Loyalität der (beamteten) Lehrer mit einem hohen Maß an Unterschieden im beruflichen Engagement sowie einem unterentwickelten Verantwortlichkeitsdenken erkaufte.

5. Ungleichgewichte

Die Kapazitäten der Lehrerausbildung konnten bisher nur sehr ungenügend den Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt der Lehrer angepaßt werden. Dieses gilt vor allen Dingen für diejenigen Bildungssysteme, in denen die Lehrer-Ausbilder ebenso Beamte sind wie die Lehrer. D.h. Überkapazitäten in der Lehrerausbildung können genauso schwer einer rasch wachsenden Lehrerarbeitslosigkeit angepaßt werden, wie mangelnde Kapazitäten in der Lehrerausbildung durch Personalstellen aufgefangen werden können, wenn der Lehrerberauf wieder - wenn auch schon lange vorher erkennbar - rasch ansteigt. Ein mögliches Ventil für solche Ungleichgewichte ist mit einer wachsenden Mobilität in Europa geschaffen worden. Wenn ein erhöhter Bedarf an Lehrern an einer Stelle besteht, der mit eigenen

Mitteln nicht mehr zu befriedigen ist, dann werden – entgegen allen eigenen Regelungen zur Umsetzung der EG-Richtlinie 89/48 – selbstverständlich auch Lehrer aus den Nachbarländern eingestellt. Ob diese Einstellung dann jedoch zu den gleichen Bedingungen erfolgt wie für das eigene Personal, bedarf noch zusätzlicher Klärung, denn der Wunsch, gute Kräfte auch „billiger einkaufen zu können“, ist auch im Bildungsbereich eine mächtige Triebfeder.

Ein weitere Verlockung des europaweiten Arbeitsmarktes der Lehrer liegt unter Umständen darin, die eigenen Kapazitäten der Lehrerausbildung nicht mehr dem tatsächlichen Bedarf entsprechend auszuweiten. Luxemburg bildet selbst keine Lehrer für die Sekundarstufe auf Universitätsniveau aus, weil es in Luxemburg keine Universität gibt. Diese Lehrer werden schon seit langem in den Universitäten der Nachbarländer ausgebildet, ob und inwieweit die Nachbarländer dafür eine Ausbildungsvergütung durch Luxemburg erhalten, konnte bisher nicht ermittelt werden. Als in England Anfang der 90er viele Lehrer fehlten, weil die Kapazitäten der Lehrerausbildung zuvor drastisch beschnitten worden waren, konnten in einem Jahr allein 500 voll qualifizierte Lehrer aus der Republik Irland einen Arbeitsplatz in englischen Schulen finden. Die Fragen nach den Ausbildungskosten, die Irland in diesem Falle für England getragen hatte, galten in Irland als unfein, weil es hauptsächlich darum ging, daß die jungen irischen Lehrer einen Arbeitsplatz erhalten hatten und die Kapazität der eigenen Ausbildungsinstitutionen nicht in den Sog einer Anpassungskürzung wegen Lehrerüberschuß in Irland geraten sollte. Ähnliche Fälle werden sich wahrscheinlich in Kürze auch in Deutschland zwischen den „alten“ und den „neuen“ Bundesländern abspielen. Denn der reduzierten Ausbildungskapazität in der ersten Phase der Lehrerausbildung in Westdeutschland steht ein rasch wachsender Ersatzbedarf gegenüber, den die jeweiligen Bundesländer aus eigener Kraft nicht mehr decken können (oder nicht mehr decken wollen), dagegen steht der Ausbildungskapazität in Ostdeutschland ein zusammenbrechender Arbeitsmarkt für Lehrer gegenüber, der auf absehbare Zeit kaum neue Lehrer benötigt.

In den empirischen Entwicklungen des Lehrerberufes sind europaweit offensichtlich widersprüchliche Tendenzen festzustellen:

- dem offenkundigen Mobilitätswunsch der EG-Kommission stehen partikularistische Tendenzen zur „Aussperrung“ fremder Lehrer durch die Umsetzung der EG-Richtlinie 89/48 in nationales Recht entgegen;
- die mangelnden Kapazitäten in der Lehrerausbildung in einigen EU-Mitgliedstaaten erzwingen aber offenbar eine tolerantere Haltung gegenüber fremden Ausbildungen; wobei im Status- und Besoldungsgefälle zwischen den EU-Mitgliedstaaten eine zusätzliche Verlockung liegt, die Ausbildungskosten zu sparen und vielleicht gleichzeitig gut qualifizierte Lehrer zu einem günstigeren Preis zu erhalten. Diese Tendenz wird besonders dort sichtbar, wo Lehrer anderer Staa-

ten unter Hinweis auf die landesspezifische Umsetzung der EG-Richtlinie 89/48 ausgesperrt und gleichzeitig zu schlechteren Bedingungen (geringere Bezahlung, Unsicherheit des Arbeitsplatzes usw.) gern übernommen werden, um einen akuten Mangel zu beseitigen.

Der Arbeitsmarkt der Lehrer läßt also bisher – ebenso wie der industrielle Bereich – eine soziale Komponente im europäischen Einigungsprozeß vermissen. Vielleicht könnte eine mögliche Lösung des Problems darin liegen, daß die EU-Mitgliedstaaten sich für ihren Verantwortungsbereich wenigstens darauf einigten, die Verfahrensregeln, die sie alle bei der IAO anerkannt haben, auf gesamteuropäischer Ebene anzuwenden, um allzu große Ungleichgewichte und die Nachteile des „völlig freien Spiels der Kräfte“ abzubauen. Dann könnte durch sozial regulierte Vereinbarungen der Weg frei werden für mehr Konvergenzen im europäischen Lehrerberuf, den man auch als einen wichtigen Baustein für eine Europäische Union betrachten muß.

Anmerkungen:

¹ KODRON, CH.: Zu Kooperationsproblemen bei der Einführung einer Europäischen Dimension in die Lehrerbildungen. In: ZiesF 12 (1995) 1, S. 65 ff.

² „Lehrer“ schließt hier selbstverständlich immer auch „Lehrerinnen“ begrifflich ein, gleiches gilt für „Schüler“ und „Schülerinnen“ usw.

³ EG-Kommission, Mittelfristige Leitlinien: 1989–1992, S. 5 f.

⁴ ebda, (zusammengefaßt).

⁵ ebda, S. 9 f.

⁶ Rat der EG, Mitteilung an die Presse, 8905/89 vom 6.10.1989, S. 5 f.

⁷ Der Vertrag, Europäische Gemeinschaft, Europäische Union, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1993, S. 22 (kurz: Maastricht-Vertrag).

⁸ ebda, S. 102.

⁹ EG-Kommission, Mittelfristige Leitlinien: 1989–1992, S. 5 f.

¹⁰ Maastricht-Vertrag, a.a.O., S. 102.

¹¹ WÄCHTER, B.: Probleme der europäischen Bildungspolitik. In: Das Hochschulwesen 1996/1, S. 6 ff.

¹² Amtsblatt der EG, Nr. L 19 vom 24.1.1989, S. 17.

¹³ Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vom 31. Januar 1995, S. 11.

¹⁴ DÖBRICH, P./JEUTHE, E.: Zugang zum Lehrerberuf über Auswahlverfahren. In: GPF – Nachrichten, 2/1994, S. 4 f.

¹⁵ EG-Gerichtshof Urteil vom 28. November 1989 in der Rechtssache C–379/87.

¹⁶ Magna Charta des Lehrerberufes, UNESCO-Empfehlung zum Status des Lehrers. In: GEW – Material und Nachrichtendienst, Nr. 123, März 1967.

¹⁷ EILANDER, S.: Vitalität des Lehrerberufes in den Niederlanden – Jahresnorm der Lehrerarbeits als Bestandteil der Lehrerpoltik; in: GPF Materialien Nr. 30, Frankfurt am Mai 1995, S. 35 ff.

¹⁸ VAN DER DUSSEN, A. M.: Vitalizing teachers – a matter of growing concern to Dutch education; paper for the ATEE Winter University. Falun (Sweden) 1995.

Kurzbiographie:

PETER DÖBRICH, Dipl. Päd., geb. 1945, wissenschaftlicher Mitarbeiter des DIPF. Schwerpunkte: Lehrerbildung und Lehrberuf im internationalen Vergleich, Gutachter zur Lehrarbeit, z.Zt. Leiter des Projektes „Schulentwicklung und Lehrarbeit“ in Hessen.

Anschrift: Dt. Institut f. Internationale Pädagogische Forschung, Schloßstr. 29, D-60486 Frankfurt am Main.