

Der Einfluss von Lehrkräfteverbänden in der Steuerung von Schulsystemen: Deutschland und Frankreich im Vergleich

Michael Dobbins, Rita Nikolai

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Dobbins, Michael, and Rita Nikolai. 2019. "Der Einfluss von Lehrkräfteverbänden in der Steuerung von Schulsystemen: Deutschland und Frankreich im Vergleich." *Zeitschrift für Pädagogik* 65 (4): 564–83. <https://doi.org/10.3262/ZP1904564>.

Nutzungsbedingungen / Terms of use:

licgercopyright



Allgemeiner Teil

Michael Dobbins/Rita Nikolai

Der Einfluss von Lehrkräfteverbänden in der Steuerung von Schulsystemen

Deutschland und Frankreich im Vergleich

Zusammenfassung: Lehrkräfteverbände wurden bislang in Untersuchungen zur Schulpolitik als Akteure vernachlässigt. Der Vergleich der Schulpolitiken in Frankreich und Deutschland auf dem Feld output- und wettbewerbsorientierter Reformen zeigt, dass Verbände von Lehrkräften in der Politikgestaltung eine wichtige Rolle spielen. In Frankreich konnten Lehrkräfteverbände Vorhaben zur Stärkung interner und externer Evaluationen sowie Wettbewerbsmaßnahmen blockieren. In Deutschland blieb der Widerstand von Verbänden dagegen aus und der Fokus richtete sich eher auf Feinjustierungen der Maßnahmen. Der Beitrag untersucht, inwieweit die unterschiedlichen Umsetzungen auf Machtpositionen sowie Interessen und Strategien der Verbände von Lehrkräften zurückgeführt werden können.

Schlagworte: Schulpolitik, Steuerung, Lehrkräfteverbände, Deutschland, Frankreich

1. Einleitung¹

Nicht zuletzt seit der ersten PISA-Studie von 2000 stehen Bildungsreformen oben auf der nationalen Reformagenda und seither ist die Analyse von Steuerungsprozessen und das Zusammenwirken von Akteuren in Mehrebenensystemen in den Fokus gerückt (zum Forschungsstand der Educational Governance vgl. Altrichter & Maag Merki, 2015). In vielen europäischen Schulsystemen ist seit den 1990er Jahren und dann nochmal verstärkt durch die PISA-Studien in den 2000er Jahren ein Wandel in der Organisations- und Steuerungsphilosophie von Schulsystemen festzustellen: So wurden die Evaluation von Schulleistungen verstärkt bzw. implementiert (Outputsteuerung) und/oder durch Dezentralisierung, freie Schulwahl und Privatisierung Quasi-Märkte in Schulsystemen

1 Im Falle von Rita Nikolai erfolgte der Beitrag im Rahmen eines Heisenberg-Stipendiums der Deutschen Forschungsgemeinschaft (Förderkennzeichen: NI 1371/4-1). Wir danken zudem den Gutachtern für wertvolle Anregungen.

establiert (Wettbewerbssteuerung). In der Umsetzung dieser Steuerungsparadigmen lassen sich unterschiedliche Geschwindigkeiten beobachten, die erklärendenbedürftig sind.

Länderanalysen zu den Unterschieden in der Output- und Wettbewerbssteuerung konzentrieren sich bislang auf Variationen zwischen Wohlfahrts- und Bildungsregimen (Klitgaard, 2008; Köppe, 2014), Variationen innerhalb dieser werden jedoch nicht systematisch in den Blick genommen. Deutschland und Frankreich als konservative Wohlfahrtsstaaten sahen sich in den 2000er Jahren aufgrund unterdurchschnittlicher PISA-Ergebnisse und einer hohen sozioökonomischen Bildungsungleichheit einem ähnlichen Problemdruck ausgesetzt, nahmen jedoch unterschiedliche Reformen in der Output- und Wettbewerbssteuerung vor (vgl. Knodel, Martens, Olano & Popp, 2010).

Angesichts dieser Politikdivergenz geht der Beitrag folgender Frage nach: *Wie können die unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Umsetzungen der neuen Steuerungsparadigmen in Deutschland und Frankreich erklärt werden?* Während bisherige Beiträge Varianzen auf Veto-Spieler (Klitgaard, 2008), Internationalisierungseffekte (Knodel et al., 2010) oder Parteipolitik (Busemeyer, 2009) zurückführen, werden wir mit den Verbänden von Lehrkräften die Akteure in den Blick nehmen, die bislang in der Bildungsforschung vernachlässigt wurden. Auch aus Perspektive der Vergleichenden Erziehungswissenschaft stellen Lehrkräfteverbände ein lohnendes Untersuchungsobjekt dar, um zu analysieren, wie Reformanstöße internationaler Organisationen wie der OECD in nationalen und kulturellen Kontexten implementiert und verändert werden.

Wir argumentieren aus Perspektive der Korporatismusforschung, dass die Interessen, Strategien und organisatorischen Konstellationen von Lehrkräfteverbänden eine Schlüsselvariable bei den unterschiedlichen Umsetzungen von output- und wettbewerbsorientierten Steuerungsmechanismen darstellen und diese jenseits von parteipolitischen, institutionellen und internationalen Faktoren die divergente Entwicklung beider Länder erklären können.

Unsere Auswertungen basieren auf Pressemitteilungen und Positionspapieren von Lehrkräfteverbänden, leitfadengestützten Interviews mit Beteiligten von Lehrkräfteverbänden sowie Presseberichterstattungen und Sekundärliteratur. Zwar haben wir es mit Frankreich als einem zentralisierten Schulsystem zu tun und in Deutschland ist Schulpolitik auf Ebene der Bundesländer angesiedelt, doch die Politik der beiden mitgliederstärksten Verbände von Lehrkräften ist in den deutschen Bundesländern ähnlich, so dass wir v. a. die Positionen der Bundes- und Dachorganisationen der Lehrkräfteverbände untersuchen.

Zunächst stellen wir unsere Annahmen zu Lehrkräfteverbänden und Korporatismus im Bildungswesen vor. Anschließend folgt eine kurze Darstellung der historischen Entwicklung von Lehrkräfteverbänden in Deutschland und Frankreich. In Abschnitt 4 analysieren wir die Positionen, Strategien als auch den Einfluss von Lehrkräfteverbänden auf output- und wettbewerbsorientierte Schulreformvorhaben. Eine Zusammenfassung mit Ausblick auf weitere Forschungsfragen schließt den Beitrag ab.

2. Verbände von Lehrkräften und Korporatismus im Bildungswesen

Während es in den letzten Jahren zwar zu einem Anstieg von Beiträgen zur Schulpolitik der Bundesländer gekommen ist (vgl. Edelstein & Nikolai 2013; Blanck, Edelstein & Powell, 2013; Töller, Pannowitsch, Kuscheck & Mennrich, 2011), werden Verbände von Lehrkräften bestenfalls nur am Rande behandelt. Anders sieht es dagegen bei schulpolitischen Untersuchungen in anderen OECD-Staaten aus. So konnten Lehrkräfteverbände etwa Reformvorhaben zum Ausbau von Privatschulen, der Einführung von nationalen Bildungsstandards oder Instrumente der freien Schulwahl blockieren (vgl. Moe, 2011; Wiborg & Larsen, 2017; als kritische Beiträge vgl. auch den Sammelband von Moe & Wiborg, 2017). Zudem lässt sich ein Zusammenhang zwischen Schulleistungen und dem Organisations- und Fragmentierungsgrad sowie Streikhäufigkeiten der Verbände von Lehrkräften nachweisen (vgl. Murillo, 1999).

Das Handeln von Lehrkräfteverbänden kann aus Perspektive des *public sector corporatism* (vgl. Garrett & Way, 1999) verstanden werden. Der Korporatismusbegriff (vgl. Crouch & Streeck, 2006; Siaroff, 1999) bezieht sich auf institutionalisierte Austauschprozesse und -beziehungen zwischen Staat und Interessengruppen. Letzteren werden Vertretungsmonopole in politischen Verhandlungsprozessen zugeschrieben, was häufig zu einer Vermischung von Organisationsinteressen und kollektiven Interessen führt. Darüber hinaus erhalten in stark korporatistischen Systemen bestimmte Interessengruppen zwecks Entlastung des Staates Ressourcen für die Implementation von Politiken. Im Gegensatz zu Arbeitnehmergewerkschaften im privaten Sektor produzieren Gewerkschaften im öffentlichen Sektor keine marktfähigen, sondern öffentliche Güter. Generell verfügen sie über detaillierte sektorenpezifische Expertise sowie ein ausgeprägtes Ethos als öffentliche Dienstleister. Außerdem riskieren Gewerkschaftsmitglieder im öffentlichen Sektor ihre Arbeitsplätze nicht, wenn sie hohe Anforderungen an den Staat stellen (Terry, 2000, S. 3; Moe, 2011). Da nicht alle Interessenvertretungen von Lehrkräften als Gewerkschaften anzusehen sind, sprechen wir von Lehrkräfteverbänden. Diese verhandeln mit dem Staat oder der Schulverwaltung Gehälter und Arbeitsbedingungen auf nationaler oder subnationaler Ebene aus. Interessenvertretungen von Lehrkräften verfolgen häufig eine stark „statuserhaltende Politik“, indem sie versuchen, Schulen als autonom handelnde Institutionen zu stärken, Qualitätsstandards in ihrem Sinne zu prägen bzw. das Ausmaß wettbewerbsorientierter Leistungskriterien zu minimieren und v. a. das Überleben des öffentlichen Bildungssystems zu gewährleisten (vgl. Cooper & Sureau, 2008). Je nach Kontext versuchen Verbände von Lehrkräften die Bildungsbürokratie zu „infiltrieren“, andere Interessengruppen (z. B. Schulleitungen, Schülerschaft, Eltern) für ihre Ziele zu mobilisieren und die zentrale Stellung der Lehrprofession in Entscheidungsprozessen zu stärken. Infolgedessen kann die Implementation von Reformvorhaben maßgeblich davon abhängen, inwiefern Lehrkräfteverbände sie mittragen (vgl. Terhart, 2013).

Insgesamt bestehen erhebliche länderspezifische Unterschiede hinsichtlich der Mobilisierungskraft von Lehrkräfteverbänden sowie deren Beziehungen zur staatlichen

Bürokratie und Öffentlichkeit (vgl. Moe 2011; Moe & Wiborg, 2017; Wiborg & Larsen, 2017) und es existieren unterschiedliche Formen des ‚*Bildungskorporatismus*‘. An diesem Punkt setzt der vorliegende Beitrag an und untersucht Verbände von Lehrkräften als einen weitgehend in der Bildungsforschung vernachlässigten Schlüsselakteur in schulpolitischen Entscheidungsprozessen.

Unsere Annahme ist, dass divergente Entwicklungen in der Output- und Wettbewerbssteuerung von Schulsystemen mit unterschiedlichen Machtpositionen sowie Interessen und Strategien von Lehrkräfteverbänden erklärt werden können. Um ihre Inhalte durchzusetzen, greifen diese auf verschiedene formale wie informelle Allianzen und Wege zurück, etwa zu Regierungen und Parlamenten, politischen Parteien, Schulministerien und -verwaltungen, Schulen und Elterngruppen. Zudem können die Interessenvertretungen von Lehrkräften Streiks, Demonstrationen, Petitionen und andere breit angelegte Kampagnen organisieren, um die öffentliche Meinung zu beeinflussen und Agenden zu setzen.

3. Lehrkräfteverbände in Deutschland und Frankreich: Geschichte, Strategien und korporatistische Arrangements

3.1 Kurze Geschichte der deutschen Verbände von Lehrkräften

Die deutschen Lehrkräfteverbände sind durch eine „hohe Fragmentierung“ und „interessenpolitischen Zersplitterung“ (Hepp, 2011, S. 82) charakterisiert. Nicht alle Interessenvertretungen sind zugleich als Gewerkschaften zu verstehen, denn die beiden mitgliederstärksten Interessenvertretungen von Lehrkräften gehören mit der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) zum einem dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) und mit dem Deutschen Philologenverband (DPhV) zum anderen dem Deutschen Beamtenbund (DBB) an.² Die Lehrkräfteverbände werden in ihren Strategien auch stark vom Beschäftigungsstand ihrer Mitglieder beeinflusst.

Auffällig für den Forschungsstand ist, dass die Interessenvertretungen von Lehrkräften nur selten Gegenstand schulpolitischer Analysen sind (vgl. Kral 1984; Ratzke 1981) und Beiträge zumeist auch älteren Datums sind (vgl. Bölling 1978; Heinemann 1977; Fuhrig 1969, zum Forschungsstand vgl. auch Nikolai, Briken & Niemann, 2017). Konstitutiv für die heutigen Lehrkräfteverbände sind Entwicklungen im 19. Jahrhundert, wozu die Trennung in ein höheres und niederes Schulwesen, der Beamtenstatus

2 Nicht berücksichtigt werden kann im vorliegenden Beitrag der Verband Erziehung und Bildung (VBE), der in allen Bundesländern als Verband vertreten und wie der DPhV auch im Deutschen Beamtenbund organisiert ist. Nicht selten setzt sich der VBE kritisch von Positionen des DPhV ab und in der Schulpolitik agierte der VBE häufig auch in Konkurrenz zur GEW (zur Schulpolitik in Nordrhein-Westfalen vgl. Sass, 2018). Auch die konfessionellen Lehrkräfteverbände können in dem Beitrag aus Platzgründen nicht behandelt werden.

von Lehrkräften und die Differenzierung ihrer Ausbildung an Universitäten und Seminaren für Lehrkräfte gehören. Die Interessenvertretungen von Lehrkräften entwickelten sich entlang der Schulformen im mehrgliedrigen Schulsystem. Auf nationaler Ebene wurde 1848 mit dem „Allgemeinen Deutschen Lehrerverein“ (ADLV) der erste überregionale Lehrkräfteverband gegründet, der die männlichen Lehrkräfte aller Schulformen als Mitglieder hatte (vgl. Nikolai et al. 2017).³ Die dem Liberalismus nahestehende Vereinigung wurde aufgrund politischer Repressalien in der Zeit des Kulturkampfes bereits 1850 wieder aufgelöst. An seine Tradition versuchte der 1871 in Berlin gegründete „Deutsche Lehrerverein“ (DLV) anzuknüpfen, dem sich bis zum Ersten Weltkrieg die Vereine von Lehrkräften aller Länder des Deutschen Reiches anschlossen und dessen Mitglieder v. a. die männlichen Volksschullehrkräfte waren.

Lehrkräfte an Volksschulen waren lokale Beamte und Lehrkräfte an höheren Schulen Staatsbeamte. Diese Dichotomisierung setzte sich fort und prägt bis heute die Verbände von Lehrkräften in Deutschland. Die universitär ausgebildeten männlichen Lehrkräfte schlossen sich erst 1903 zum „Vereinsband akademisch gebildeter Lehrer Deutschlands“ zusammen, der 1921 in „Deutscher Philologenverband“ (DPhV) umbenannt wurde. Nach der Auflösung der Verbände von Lehrkräften im Nationalsozialismus kam es zu ihrer Wiederbelebung nach 1945: In der britischen Besatzungszone gründete sich 1947 der „Allgemeine Deutsche Lehrer- und Lehrerinnenverband“, der zum ersten Mal auch Frauen als Mitglieder aufnahm und 1948 in der GEW aufging. Im gleichen Jahr kam es zur Wiedergründung des DPhV, so dass die Dichotomisierung zwischen Volksschullehrkräften und Lehrkräften an Gymnasien fortgeführt wurde (vgl. Nikolai et al. 2017).

Mit der Trennung von Volksschulen in Grund- und Hauptschulen und nach Einrichtung von Gesamtschulen erfolgte Ende der 1960er Jahre ein deutlicher Wandel in der Verbandspolitik. Die GEW öffnete sich anderen Gruppen (z. B. Hochschullehrenden) und zählte zu ihren Mitgliedern nun v. a. Lehrkräfte aus Grund-, Haupt- und Gesamtschulen. Nach 1990 stieg die Mitgliederzahl der GEW erneut stark an, da in den ostdeutschen Bundesländern viele Mitglieder der ehemaligen DDR-Gewerkschaft *Unterricht und Erziehung* in die GEW wechselten. Die ebenfalls in den ostdeutschen Bundesländern gegründeten Landesverbände des DPhV konnten im Vergleich zur GEW nicht annähernd so viele Mitglieder gewinnen (Interview LV1 2015), zumal dieser auch mit anderen regionalen Verbänden von Lehrkräften konkurrierte (z. B. dem „tlv thüringer lehrerverband“ oder „Sächsischen Lehrerverband“) (vgl. Nikolai, 2018). Die GEW ist aktuell gemessen an ihren Mitgliederzahlen der größte Lehrkräfteverband und repräsentiert 23 % der Lehrkräfte an Schulen (Zahlen für 2012). Dahinter folgt der DPhV mit 12 % der Lehrkräfte (darunter mehrheitlich Gymnasiallehrkräfte). Während nur ein Viertel aller GEW-Mitglieder verbeamtet sind, gehören dem DPhV 80 % Be-

3 Frauen waren in den meisten Verbänden, wie dem DLV oder dem Philologenverband lange Zeit als Mitglieder nicht zugelassen und organisierten sich daher in eigenen Verbänden (etwa im 1890 gegründeten „Allgemeinen Deutschen Lehrerinnenverein“).

amt_innen an, mit deutlichen Unterschieden zwischen West- und Ostdeutschland (vgl. Nikolai et al., 2017).

3.2 Deutsche Lehrkräfteverbände: Strategien und korporatistische Arrangements

Schulpolitik ist in Deutschland eine Hoheit der Bundesländer und dementsprechend sind auch die Arbeitsmärkte der Lehrkräfte höchst unterschiedlich gestaltet (vgl. Nikolai et al., 2017). Die schulpolitischen Interessen und Strategien der Verbände von Lehrkräften sind eng mit dem Beschäftigungsstatus ihrer Mitglieder verknüpft. So ist die Verbandspolitik des DPhV v. a. auf Erhaltung und Weiterentwicklung des Gymnasiums und auf Verbesserung des Status von Lehrkräften an Gymnasien gerichtet (vgl. DPhV, 2010b). Der DPhV war in der Vergangenheit auch erfolgreich in der Mobilisierung des gymnasialen Bildungsklientels z. B. in Form von Volksabstimmungen bei Reformversuchen für ein längeres gemeinsames Lernen (vgl. Töller et al., 2011; Sass, 2018). Die GEW richtet ihre Verbandspolitik auf die anderen Schulformen aus, sie wendet sich gegen eine frühe schulische Selektion und präferiert Gesamt- bzw. Gemeinschaftsschulen (vgl. GEW, 2006a). In der Vergangenheit war die GEW dabei weniger in der Lage, das gymnasiale Bildungsklientel für Reformvorhaben zu gewinnen (vgl. Nikolai et al., 2017; Sass, 2018). Im Gegensatz zur GEW fordert der DPhV die Beibehaltung des gegliederten Schulsystems und der vierjährigen Grundschule (vgl. DPhV, 2010a).

Die deutschen Lehrkräfteverbände sind trotz des Streikverbots für verbeamtete Lehrkräfte nicht als durchsetzungsschwach zu charakterisieren. Denn durch die Artikulation, Aggregation und Selektion von Interessen üben sie eine mitentscheidende Rolle in schulpolitischen Entscheidungsprozessen aus. Die Interessenvertretungen von Lehrkräften sind Verhandlungs- und KontaktPartner für die Kultusministerien der Länder und können durch eigene Vorschläge auf die Schulverwaltung einwirken. Bei Gesetzesänderungen werden sie in parlamentarischen Ausschüssen bzw. von der schulischen Ministerialbürokratie angehört und befragt. Zwar haben sie kein formales Veto-Recht, doch greifen Lehrkräfteverbände in Deutschland auf verschiedene informelle Wege zu Regierungen, Parlamenten, politischen Parteien, Schulministerien und -verwaltungen, Schulen oder Elterngruppen zurück.

Zusätzlich zu ihrem Droh- und Mobilisierungspotential von Eltern, das in Referenden und Wahlen zur Geltung kommen kann (vgl. Nikolai et al., 2017), tragen Verbände von Lehrkräften zur Akzeptanz und Durchsetzung von schulpolitischen Entscheidungen bei. Die schulische Ministerialbürokratie und Landesregierungen haben ein Interesse daran, einen Konsens mit Lehrkräfteverbänden für Reformvorhaben zu finden. Die Interessenvertretungen von Lehrkräften können z. B. durch Aufrufe und Presseerklärungen Verbündete bei Parteien und Eltern gewinnen und üben letztendlich damit Druck auf Landesregierungen und Schulverwaltungen aus. Im Besoldungs- und Beamtenrecht der Länder versuchen Lehrkräfteverbände über ihre Dachverbände des DGB und DBB

auf Tarifverhandlungen einzuwirken, dies umso mehr, da seit der Föderalismusreform von 2006 die Besoldungshoheit allein bei den Bundesländern liegt. Nicht verbeamtete Lehrkräfte haben in der Vergangenheit wie etwa in Berlin über die GEW Berlin das Drohinstrument des Streiks genutzt und konnten Gehaltssteigerungen v.a. für Grundschullehrkräfte erreichen.

Diese vielfältigen beschriebenen Beteiligungsformen führen zu einer starken Verschränkung zwischen dem staatlichen und verbandlichen Sektor. Doch aufgrund der starken interessenpolitischen Zersplitterung zwischen GEW und DPhV werden anders als in Frankreich übergreifende Positionen oder schulpolitische Aktionsbündnisse erschwert (Hepp, 2011, S. 82).

3.3. Kurze Geschichte der französischen Verbände von Lehrkräften

Französische Lehrkräfteverbände entstanden mit dem Ausbau des zentralisierten Schulsystems während der Dritten Republik (1870–1940) (Ambler, 1994, S. 28, zum Forschungsstand vgl. Dobbins, 2017). Die starke bildungspolitische Zentralisierung war Ergebnis eines Machtkampfs zwischen der Zentralregierung und lokalen kirchlichen Interessen, der zugunsten des Zentralstaates ausging (vgl. Ambler, 1994; Cole, 2001). Dieser wurde zunehmend als progressive Reformkraft gesehen (van Zanten, 2002, S. 294), der den säkularen und neutralen Charakter von Schulen sowie die soziale Gleichheit gewährleisten sollte (Cole, 2001, S. 209–210). Nicht zuletzt deshalb übt der Zentralstaat nach wie vor einen starken Einfluss auf Lerninhalte, die Lehramtsausbildung und Personalangelegenheiten aus. Auch heute werden alle Schulen fast ausschließlich öffentlich finanziert und alle Lehrkräfte sind in den *service public* integriert, der in etwa dem deutschen Beamtenamt entspricht. Als Bedienstete des Zentralstaats genießen französische Lehrkräfte ähnliche Privilegien wie die deutschen verbeamteten Lehrkräfte, dürfen im Gegensatz zu ihnen jedoch streiken.

Die Geschichte französischer Lehrkräfteverbände ist als Geschichte strategischer Mobilisierung um und innerhalb der zentralistischen Pariser Bildungsbürokratie zu verstehen. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden einige kleinere Vorläuferorganisationen zum Dachverband *Fédération de l'éducation nationale* (FEN) zusammengeführt, während einige weitere Verbände von Lehrkräften im Sekundarschulbereich sich neu als SNES (*Syndicat national des enseignements de second degré*) innerhalb der FEN gruppierten. Neben dem SNES war das explizit laizistische *Syndicat National des Instituteurs* (SNI) (Bourdoncle & Robert, 2000, S. 75) auch innerhalb der FEN tätig. Zu den Kernforderungen der FEN gehören die Aufrechterhaltung des öffentlichen Schulsystems und die Verhinderung von Schulschließungen (vgl. Ambler, 1994).

Außerhalb der FEN (seit 1993 FSU) agiert das ebenso linksorientierte *Syndicat Général de l'Education Nationale* (SGEN), welches sich primär als pädagogischer Innovator und Sprachrohr der sozioökonomisch benachteiligten Schulen versteht (vgl. Geay, 2005). Das SNALC (*Syndicat national des lycées et collèges*) wird häufig als ein konservativer Verband von Lehrkräften bezeichnet, vertritt jedoch bei anderen Themen

(z. B. Schulautonomie, Aufrechterhaltung des *service public*) ähnliche Positionen wie die linksorientierten Gruppen (vgl. Dobbins, 2017).

Nachdem sie jahrzehntelang die französische Bildungspolitik maßgeblich prägte, zerbrach die FEN in den 1990er Jahren. Mitglieder der FEN-Unterorganisation *Unité et Action* gründeten 1993 die *Fédération Syndicale Unitaire* (FSU), der sich das SNES sowie eine Reihe anderer kleiner Gruppierungen anschlossen. Dabei gründeten weitere ehemalige FEN-Mitglieder mit der *SUD Éducation (Solitaires, Unitaires, Démocratiques)* eine neue linksextremistische Gewerkschaft, die sich vehement gegen Privatisierung und Deregulierung im Bildungswesen ausspricht (vgl. SUD Education, 2009). Aus den organisatorischen Umwälzungen der 1990er Jahre ging die FSU als wichtigster Lehrkräfteverband hervor und zählt rund 163 000 Mitglieder, die etwa die Hälfte aller organisierten Lehrkräfte ausmachen (vgl. FSU, 2013). Die Gewerkschaftsdichte ging in den letzten Jahrzehnten von ca. 70% in den 1970er Jahren und 50% in den 1990er Jahren auf ca. 30% in den 2000er Jahren zurück (Andolfatto & Labbé, 2007, S. 120). Doch das starke Interesse der Arbeitnehmergewerkschaften (CFDT, *Force Ouvrière*) an bildungspolitischen Themen verleiht den schrumpfenden Lehrkräfteverbänden weiterhin ein kontinuierlich starkes politisches Gewicht. Hinzu kommen zahlreiche größere Anti-Globalisierungsbewegungen wie etwa *Attac*, die gemeinsam mit den Verbänden von Lehrkräften sich häufig gegen staatliche Reformvorhaben im Bildungswesen mobilisieren.

3.4 Französische Lehrkräfteverbände: Strategien und korporatistische Arrangements

Bei Frankreich wird häufig von einem nahezu allmächtigen Zentralstaat ausgegangen, der an zersplitterten organisierten Interessen vorbereigert und zentral beschlossene Politiken bürokratisch autonom durchsetzt (vgl. Schmidt, 2000). Da organisierte Interessengruppen häufig nicht systematisch in den Politikformulierungsprozess einbezogen werden, erhält Frankreich meist relativ niedrige ‚Korporatismus-Werte‘ (Siaroff, 1999). Bei näherer Betrachtung ergibt sich jedoch in der Bildungspolitik ein komplett anderes Bild: Anstelle einer durchsetzungsstarken Exekutive bestehen stark institutionalisierte Austauschprozesse zwischen den Lehrkräfteverbänden und dem Bildungsministerium (MEN, *Ministère de L'Éducation*), die von einer starken sektoral-korporatistischen Logik geprägt sind.

Historisch war das MEN stark bemüht, die Bildungspolitik zu „demokratisieren“ und Konsens mit betroffenen Gruppen zu suchen (Duclaud-Williams, 1985, S. 91, eigene Übersetzung). Van Zanten (2002, S. 295) spricht von einer Allianz zwischen Bildungsstaat und Lehrkräften (v. a. in Personal- und Finanzangelegenheiten) und bildungspolitische Entscheidungen werden nicht ohne den Input der wichtigsten Lehrkräfteverbände getroffen. Zwei wichtige Einflusskanäle für die Verbände von Lehrkräften sind die *Commissions administratives paritaires* (CAP) und *Commissions techniques paritaires* (CTP). Diese ministerialen Ausschüsse, die paritätisch zwischen Bildungsbüro-

kratie und Lehrkräfteverbänden besetzt sind, verhandeln tarif- und personalrechtliche Angelegenheiten (Cole, 2001, S. 713; Duclaud-Williams, 1985, S. 82). Die sich daraus ergebenden wechselseitigen Verflechtungen werden dadurch gestärkt, dass viele Verbände von Lehrkräften auch finanzielle und sachliche Ressourcen (z. B. Büroplätze) für ihre Aktivitäten erhalten (vgl. Dobbins, 2014). Damit subventioniert die französische Regierung bestimmte Interessenvertretungen von Lehrkräften, die sie als politische Verbündete für die Politikimplementation erachtet. Alle französischen Lehrkräfteverbände befinden sich somit in einem permanenten Wettbewerb um höhere Posten in der zentralstaatlichen Bildungsverwaltung.

Generell verfolgen die Verbände von Lehrkräften zwei Strategien: Erstens nutzen sie ihre korporatistische Nähe zum Staatsapparat als Plattform für die Selbstverwaltung ihrer beruflichen Angelegenheiten. Zweitens verwenden sie häufig die Streiktaktik, um ihre Forderungen durchzusetzen. Da jede Gruppierung kontinuierlich versucht, privilegierten Zugang zu den staatlichen Verwaltungsgremien zu erlangen (CAP und CTP), besteht ein starker Wettbewerb zwischen den Lehrkräfteverbänden. Dieser Politikmodus wird ebenso durch die ideologischen Klüfte innerhalb der in der FSU organisierten Verbände von Lehrkräften verstärkt, da gemäßigt-linke und extrem-linke Kräfte um die Kontrolle über den FSU-Dachverband kämpfen. Dabei dienen Streiks häufig dazu, deren Präsenz und Sichtbarkeit gegenüber anderen Gewerkschaften zu erhöhen, um ihre Position als Hauptadressat für bildungspolitische Angelegenheiten und Hauptempfänger von staatlichen Ressourcen zu sichern. Kennzeichnend für die französische Bildungspolitik ist außerdem das Phänomen, dass die Interessenvertretungen von Lehrkräften auch dann streiken, wenn Reformvorschläge ihrer Meinung nach nicht weit genug gehen. Dies trifft insbesondere auf die reformorientierte SGEN zu, die sich aus Furcht vor einer zu starken Dominanz linker Gruppierungen auch an Streiks beteiligt, welche von linken Kräften organisiert werden (vgl. Interview SGEN, 2015).

Soziale Wünschbarkeit ist ein weiter wichtiger Faktor: Die Organisation und Durchführung der Streiks gelten als entscheidendes ‚reputationsstiftendes‘ Kriterium. So streben Gewerkschaftsführer nach einer Teilnahmequote zwischen 50 % und 80 % (Frajerman, 2008, S. 546), wobei Listen der nicht-streikenden Mitglieder ausgehängt werden (Interview SGEN, 2015). Zudem nehmen die ansonsten z. T. politisch gespaltenen Verbände von Lehrkräften an rotierenden Streiks teil, um Konflikte zu überwinden, soziale Kontakte zu pflegen und eine gemeinsame Front gegenüber dem MEN zu bilden (Frajerman, 2008, S. 544–545). Deren relative ideologische Nähe, trotz segmentierter Strukturen, erschwert es dem Staat, Konflikte zwischen den rivalisierenden Gruppierungen strategisch auszunutzen (vgl. Cole & John, 2001) und schwächen dessen Durchsetzungskapazität.

4. Rolle von Lehrkräfteverbände in schulpolitischen Entscheidungen zur Output- und Wettbewerbssteuerung

Zunächst schildern wir, wie französische Verbände von Lehrkräften ihre strategischen Interessen innerhalb der gegebenen korporatistischen Strukturen verfolgten, um output- und wettbewerbsorientierte Reformprojekte zu blockieren. Daran anschließend richten wir den Blick auf Deutschland und erläutern warum ein paradigmatischer Wandel in der bildungspolitischen Steuerung stattfinden konnte.

4.1 Frankreich

Trotz hoher Mitgliedschaft und Nähe zum Staatsapparat wäre zu vermuten, dass die Fragmentierung der Verbändelandschaft deren Einfluss schmälern und dem Zentralstaat es ermöglichen würde, zu ‚teilen und herrschen‘. Wir argumentieren jedoch, dass die Lehrkräfteverbände bei zahlreichen Versuchen, die schulpolitische Steuerung neu zu kalibrieren, eine erhebliche Blockademacht darstellten: Erstens wurden Reformvorhaben, die ihre professionellen Privilegien, Interessen und ideologischen Überzeugungen untergraben würden, häufig reflexartig blockiert. Zweitens wimmelten Interessenvertretungen von Lehrkräften aufgrund des permanenten inter-gewerkschaftlichen Wettbewerbs zahlreiche Politikvorschläge ab, die den Interessen rivalisierender Verbände zugutekämen (Interview SGEN 2015). Drittens wurden Politiken, die die bestehenden Opportunitätsstrukturen (d. h. professionelle Selbstverwaltung innerhalb des Ministeriums) untergruben, wiederholt abgelehnt.

Zu den wichtigsten output- und wettbewerbsorientierten Reformvorhaben in der französischen Bildungspolitik gehören die seit 40 Jahren andauernden Versuche sozialistischer und bürgerlich-konservativer Regierungen, das Bildungswesen zu dezentralisieren und die Schulautonomie zu erhöhen. Mit den ersten *lois de décentralisation* (1982/1983) zielte der Staat auf bessere schulische Leistungen und eine größere pädagogische Vielfalt durch erweiterte Einflusskanäle für lokale Akteure. Doch die größten Lehrkräfteverbände weigerten sich, Entscheidungskompetenzen, die ihren Status als öffentliche Bedienstete gefährden könnten, an lokale Behörden zu übertragen. Insbesondere die FEN bestand darauf, dass der Zentralstaat die Verantwortung für Bildungs-inhalte sowie organisatorische und personelle Angelegenheiten behält (vgl. Ferhat, 2011). Auch spätere Versuche des MEN, diese an die Kommunen und Schulen zu übertragen, stießen auf erbitterten Widerstand (vgl. Cole, 2001). So kam es 1994 zu einer Massenmobilisierung aller großen Verbände von Lehrkräften, bei der diese auf eine der wichtigsten Leitideen der französischen Bildungspolitik verwiesen – Bildung als säkulare, nationale und öffentliche Sphäre – (vgl. Dobbins, 2014). Mit ihrem Protest versuchten die Lehrkräfteverbände den Eindruck zu vermitteln, sie würden bei ihren vehementen Versuchen, die zentralistischen Governance-Strukturen aufrechtzuerhalten, im öffentlichen Interesse handeln.

Die Reaktion der Lehrkräfteverbände auf Dezentralisierungsmaßnahmen, die vom damaligen Bildungsminister (2004–2005) und späteren Premierminister (2007–2012) François Fillon vorgeschlagen wurden und die die Übertragung aller Personalangelegenheiten öffentlicher Bediensteter an lokale Behörden vorsahen, folgte demselben Muster. Auch hier kam es zu Massenstreiks der Verbände von Lehrkräften, die die Reformen als Angriff auf den öffentlichen Dienst und als Schritt in Richtung Privatisierung des Bildungssystems interpretierten. Die Streiks von Lehrkräften zwangen Premierminister Fillon dazu, alle Maßnahmen für eine Dezentralisierung der Lehrpersonalpolitik zurückzuziehen (vgl. Dobbins, 2017).

Auch die staatlichen Versuche Mitte der 2000er Jahre, die zentralisierte nationale Sekundarabschlussprüfung (*baccalauréat*) zu dezentralisieren, verliefen ins Leere. Die Schulen sollten die Möglichkeit bekommen, die Prüfung selber zu verwalten und die Schüler_innenleistungen der letzten drei Jahre in der Note mit zu berücksichtigen. Hiermit sollte eine stärkere Profilierung einzelner Schulen bewirkt werden. Die Lehrkräfteverbände sahen ihr Interesse an einem zentralisierten Bildungswesen gefährdet und interpretierten die Dezentralisierung als eine Entstaatlichung des gesamten Bildungswesens (vgl. Bronner, 2004; SNES, 2009, SUD Education, 2009). Zum wiederholten Male wurde aufgrund anhaltender Streiks dieses Reformvorhaben, welches die Output-orientierung der Schulen gestärkt hätte, dennoch verhindert.

Dieses Politikmuster setzte sich auch nach der dritten Runde unterdurchschnittlicher französischer PISA-Ergebnisse ab 2006 fort. Führende Bildungspolitiker_innen und Bildungsforschende widmeten sich zunehmend der Analyse der Erfolgsrezepte der „PISA-Siegerländer“ (v. a. Finnland, Kanada) (vgl. Dobbins & Martens, 2012) sowie der Ursachen für die anhaltend hohe Bildungsungleichheit und führten diese auf die mangelnde Schulautonomie sowie das Fehlen pädagogischer Varianz zurück. Es setzte sich die Überzeugung durch, dass das stark zentralisierte Bildungswesen die pädagogischen Handlungsmöglichkeiten für maßgeschneiderte Lern- und Lehrmethoden an Schulen einschränke (Rémond, 2006, S. 79).

Bildungsminister Xavier Darcos (2007–2009) verfolgte das Ziel, dass Schulen eigene bildungspolitische und pädagogische Strategien verfolgen und mehr finanzielle Autonomie erhalten sollten. Zusätzlich sollte die vermeintlich segregationsfördernde *carte scolaire*, eine Art Landkarte mit staatlich festgelegten Schulbezirken, abgeschafft werden, um einen begrenzten Schulwettbewerb zu ermöglichen. Zudem sollte zusätzliches speziell ausgebildetes Lehrpersonal an ‚Problemschulen‘ eingesetzt werden, um innovative Projekte zur Überwindung von Ungleichheiten anzubieten. Gegen diese Vorhaben kam es Ende 2008 wieder zu landesweiten Demonstrationen und Streiks. Diese richteten sich auch gegen den geplanten Abbau von ca. 13 500 Lehrstellen, aber vonseiten der FSU wurde ebenso argumentiert, dass der geplante zusätzliche Förderunterricht eine zu starke Belastung für die Lehrkräfte sei und dem französischen Bildungsideal gleicher Chancen widerspräche (d.h. gleiche Aufmerksamkeit und gleicher Aufwand für alle Schüler_innen) (vgl. Dobbins, 2017). Das eher reformorientierte und progressive SGEN, welches die Reformen grundsätzlich befürwortete, schloss sich auch den

Streiks an, da diese aus seiner Sicht nicht weit genug gingen und weil es aufgrund der organisatorischen Übermacht der FSU-Verbände nicht in Bedeutungslosigkeit geraten wollte (Interview SGEN 2015). Aufgrund des vehementen Widerstandes der Lehrkräfteverbände musste das Reformpaket erneut auf Eis gelegt werden.

Der Reformstillstand zwang das MEN dazu, seinen traditionell ‚hyperkorporatischen‘ Ansatz durch die Einbeziehung der Lehrkräfteverbände in den Politikgestaltungsprozess zu verfolgen. Diese konnten in monatelangen Verhandlungen erreichen, dass in dem 2010 verabschiedeten „*Nouveau lycée*“-Reformpaket auf die Dezentralisierung wichtiger Politikinstrumente verzichtet wurde (z.B. *baccalauréat*, *carte scolaire*, Finanz- und Personalautonomie) und dieses nur auf neue pädagogische Ansätze abzielte, welche die für die Interessenvertretungen von Lehrkräften vorteilheilhaften Opportunitätsstrukturen nicht veränderten (vgl. Dobbins, 2017).

Angesichts der andauernd schlechten PISA-Ergebnisse gerieten die Lehrkräfte Anfang der 2010er Jahre erneut ins Kreuzfeuer. Die Regierung unter Präsident Sarkozy wollte ein neues Evaluationsverfahren einführen, wonach alle Lehrpersonen durch die Schulleitung regelmäßig auf ihre pädagogischen Strategien und Leistungen hin evaluiert werden. Nach dem *Nouveau statut pour les enseignants* sollte die Schulleitung alle drei Jahre ein Gespräch mit jeder Lehrperson führen, um pädagogische Qualitäten zu beurteilen. Nicht zuletzt, weil die Ergebnisse lohnwirksame Folgen haben sollten, bildete sich unter den führenden Lehrkräfteverbänden ein vehemente Widerstand gegen die Neuausrichtung der Evaluationen von Lehrkräften und gegen die Stärkung der Entscheidungskompetenzen von Schulleitungen. Denn solche Maßnahmen drohten ihren privilegierten, geschützten nationalen Status zu untergraben und sie der Willkür neuer lokaler Akteure auszusetzen (vgl. *Le Monde*, 2011).

Im Dezember kam es 2011 zu einem landesweiten ‚Aktionstag‘, an dem alle Lehrkräfteverbände außer SGEN teilnahmen. SNES-FSU bezeichnete die vorgeschlagenen Maßnahmen als „Kriegserklärung“ gegen die Lehrprofession (*Le Monde*, 2011, o.S., eigene Übersetzung). Die Konfliktlinie zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung kam erneut zum Vorschein. Statt einen Konflikt mit den Interessenvertretungen der Lehrkräfte zu riskieren, schlug die Regierung von Premierminister Hollande 2012 ein alternatives Evaluationsverfahren vor, wonach ganze Schulen evaluiert werden sollten (vgl. *Vousnousils*, 2012). Doch die Durchführung institutioneller Evaluationen setzt die wesentliche Erhöhung der Autonomie einzelner Schulen voraus, welche vehement von den Lehrkräfteverbänden aus Furcht vor einer vermeintlichen Entprofessionalisierung abgelehnt wird.

Nach langen Beratungen mit den führenden Lehrkräfteverbänden wurde 2017 ein neues externes Evaluationsverfahren für Lehrkräfte eingeführt, welches viermal während der gesamten Dienstzeit einer Lehrperson durchgeführt wird und an eher lehrerfreundlichen Kriterien wie ‚Kooperationsfähigkeit‘, ‚Zusammenarbeit mit Eltern‘ und ‚Erstellung von Lehrfortschrittsberichten für Schüler_innen‘ ansetzt. Die Reform sieht nur finanzielle Belohnungen für positiv evaluierte Lehrkräfte vor, ohne dass der Staat und die Schulleitung über Möglichkeiten verfügen, negativ bewertete Lehrkräfte zu sanktionieren (RTL, 2017).

4.2 Deutschland

Der PISA-Schock von 2001 entfaltete eine dynamisierende Wirkung in den durch jahrzehntelangen Reformstau gekennzeichneten Schulsystemen der Bundesländer (Knodel et al., 2010). Die Debatten um Schulqualität bereiteten ein Klima, in dem ein Konsens in Schulstrukturfragen möglich wurde und viele Bundesländer Schulformenintegriertionen vornahmen (z. B. Helbig & Nikolai, 2015, S. 99–106). Zudem wurden v. a. seit den 2000er Jahren vielfältige Reformen in der Outputsteuerung vorgenommen (zu den einzelnen Reformen vgl. Beiträge in Altrichter & Maag Merki, 2015).⁴ Hierzu gehören Vergleichsarbeiten zum Lernstand in den dritten und achten Klassen, Instrumente der Schulinspektion oder gemeinsame Aufgabenpools für die Abiturprüfungen. Während in Frankreich keine internen wie externen Evaluationen von Schulen bestehen, wurden diese in Deutschland in den 2000er Jahren eingeführt. Dabei ist jedoch festzuhalten, dass eine Outputsteuerung z. T. nur partiell übernommen wurde, denn nicht in allen Bundesländern sind Evaluationsergebnisse auch für Eltern und Öffentlichkeit zugänglich und können als Elemente des Wettbewerbs dienen. In vielen Fällen gab es einen stillschweigenden Konsens zwischen der Kultusbürokratie und Lehrkräfteverbänden, Evaluationsergebnisse nur intern Schulen bzw. Lehrkräften zurückzumelden, nicht zuletzt um den traditionellen Status von Lehrkräften nicht in Frage zu stellen und lokale und regionale Quasi-Märkte von Schulangeboten zu vermeiden.

Der Wandel in der Steuerung von Schulsystemen hin zu einer Outputsteuerung hatte beträchtliche Auswirkungen auf die Arbeit von Lehrkräften und stellte deren Verbände vor große Herausforderungen in der Verteidigung ihrer Mitgliederinteressen. GEW wie DPhV war bewusst, dass ein Widerstand gegen Reformen auf der Outputebene angesichts des seit PISA wachsenden Problemdrucks nicht möglich war, zumal Vertreter_innen der deutschen Wirtschaft und Stiftungen bessere Schulleistungen und deren systematische und kontinuierliche Überprüfung einforderten, um die Performanz der deutschen Wirtschaft zu sichern (vgl. Hartong, 2012). Beide Verbände kritisierten dennoch, dass Schulleistungstests und Schulinspektionen zu ‚teaching-to-the-test‘ Effekten geführt hätten. In Niedersachsen oder Schleswig-Holstein war der Protest von Lehrkräfteverbänden so erfolgreich, dass die Schulinspektion zum Schulfeedback umgewandelt wurde, bei dem Schulen selbst bestimmen, in welchen Bereichen sie geprüft werden wollen bzw. werden freiwillig extern evaluiert. Von den Verbänden formierte sich gegen Reformen auf Ebene der Outputsteuerung kein Widerstand per se, vielmehr traten diese für Feinjustierungen ein und für Veränderungen von einem Kontroll- hin zu einem Beratungsinstrument (vgl. DPhV, 2006a; GEW, 2014). Beide Lehrkräfteverbände zeigen sich Schulevaluationen prinzipiell aufgeschlossen, denn anders als in Frankreich konkurrieren sie nicht um die gleiche Klientel und der Wettbewerbsdruck ist anders als im Bereich von Schulstrukturveränderungen auf dem Feld der Outputsteuerung geringer.

4 Einen programmatischen Kurswechsel leiteten einige Bundesländer aber bereits in den 1990er Jahren ein (vgl. Tillmann, Dederling, Kneuper, Kuhlmann & Nessel, 2008).

Dies fördert ein Klima der Reformwilligkeit, so dass GEW wie auch DPhV sich Reformen der Schulevaluationen nicht widersetzen.

Eine Reformbereitschaft der Lehrkräfteverbände lässt sich im Gegensatz zu Frankreich in der Dimension der Wettbewerbssteuerung auch dem Feld der Stärkung von Schulautonomie beobachten. Autonomie-Politiken in den Bereichen von Personal, Finanzen, Schulorganisation und Curriculum wurden in den Bundesländern seit Mitte der 1990er Jahre verfolgt (vgl. Nikolai & Helbig, 2013). Die Position der Verbände von Lehrkräften ist hierbei einhellig. Sowohl GEW wie auch DPhV begrüßen die erweiterten pädagogischen und organisatorischen Entscheidungskompetenzen von Einzelschulen. Anders als in Frankreich sehen deutsche Verbände in der Schulautonomie die Möglichkeit, die Lehrpersonen in ihrer Professionalisierung zu stärken und ihnen mehr pädagogische Freiräume in Diagnostik und Gestaltung der Lernprozesse zu geben. Jedoch wird vor einer völligen Freigabe von Lehrplänen und Personalauswahl gewarnt (vgl. DPhV, 2006b; GEW, 2001).

Widerstand gibt es gegen die Verknüpfung von Output- und Wettbewerbssteuerung. Erfolgreich waren Lehrkräfteverbände bislang darin, eine testbasierte Rechenschaftslegung, wie in den USA oder England, die mit Sanktionen für Lehrkräfte und Schulleitungen verbunden sind, zu verhindern. Denn testbasierte Rechenschaftslegungen in Verbindung mit Sanktionen beeinflussen die pädagogische Arbeit von Lehrkräften sowie deren Gehalt und Jobsicherheit. Und ein solches Element der Wettbewerbssteuerung kollidiert mit der Forderung des DPhV nach Beibehaltung des Beamtenstatus für Lehrkräfte (vgl. DPhV, 2010b). Schulrankings wie etwa in England werden ebenso von GEW wie DPhV abgelehnt (vgl. GEW, 2006b; PhV BE 2011).

Auch gegenüber der anhaltenden Expansion von Privatschulen äußern sich die beiden Interessenvertretungen von Lehrkräften kritisch und warnen vor einer sozialen Spaltung, da zunehmend leistungsfähige Schüler_innen aus bildungsnahen Schichten an Privatschulen abwandern und die pädagogische Arbeit von Lehrkräften dadurch an staatlichen Schulen leiden würde (vgl. GEW, 2015; BMP, 2014). Die Expansion von Privatschulen könnte zu einer Gefahr für Lehrkräfteverbände werden, wenn zunehmend mehr Lehrkräfte an Privatschulen arbeiten und diese weniger verdienen als an staatlichen Schulen.⁵ Da die Gehaltsstruktur und sozialstaatliche Absicherung von Lehrkräften an Privatschulen nicht Teil tariflicher Auseinandersetzungen im öffentlichen Dienst sind, können Lehrkräfteverbände in diesem Bereich die Interessen ihrer Mitglieder nicht vertreten (vgl. GEW, 2012). Daher haben sich beide Verbände in der Vergangenheit für eine Stärkung des öffentlichen Schulsystems ausgesprochen (vgl. GEW, 2015; Meidinger, 2006; PhV B/B, 2014). Im Vergleich zum DPhV verlangt die GEW in der Öffentlichkeit eine stärkere Regulierung und Kontrolle von Privatschulen (vgl. GEW, 2015).

5 Angesichts des Personalmangels und der z. T. auch Wiederkehr zur Verbeamtung von Lehrkräften (z. B. Thüringen) könnte das Privatschulwesen auch stärker vom Lehrkräftemangel betroffen sein, als das öffentliche Schulsystem.

5. Vergleichende Zusammenfassung und Ausblick

Vor ca. 15 Jahren standen die Schulsysteme Deutschlands und Frankreichs vor einer ähnlichen Problematik, nämlich vergleichsweise niedrigen Schülerleistungen, einer hohen sozioökonomischen Bildungsungleichheit und einem wachsenden politischen Konsens, dass die bisher stark bürokratisierten und input-orientierten Steuerungsmodelle den bildungspolitischen und pädagogischen Herausforderungen nicht gerecht werden. Dennoch zeichnet sich heute trotz ähnlichem Problemdruck ein höchst unterschiedliches Bild ab: in Deutschland wurde die output- und wettbewerbsorientierte Steuerung des Schulsystems mit der Einführung von Bildungsstandards, Schulinspektionen, Evaluationen sowie der Erweiterung der Schulautonomie erheblich gestärkt. Frankreich ist es dagegen nicht gelungen, die Schulautonomie zu stärken und die Evaluation von Schulen durchzusetzen. Wir zeigten, dass diese divergente Entwicklung weitgehend auf die Machtpositionen sowie Interessen und Strategien der Interessenorganisationen von Lehrkräften zurückgeführt werden kann.

Französische Lehrkräfteverbände befinden sich durch ihre starke Integration in den zentralistischen Entscheidungsapparat in einer privilegierten Stellung. Die französische Schulpolitik lässt sich als ‚hyperkorporatistische‘, lehrkräfte dominierte Drehtürpolitik kennzeichnen, die es den Verbänden von Lehrkräften ermöglicht, die zentrale Bürokratie zu kapern und Eigeninteressen mit öffentlichen Interessen zu verwischen. So können diese gerade innerhalb der verschiedenen Komitees einen starken Druck ausüben und ihre Partikularinteressen durchsetzen. Gelingt dies nicht, können französische Lehrkräfteverbände, anders als in Deutschland und trotz ihres Beamtenstatus, auf Streiktaktiken setzen. Auffällig ist, dass innerhalb der französischen Verbändelandschaft ein starker intergewerkschaftlicher Wettbewerb bei ähnlichen Zielsetzungen herrscht. Der Kampf um staatliche Ressourcen und die permanente Angst vor Erstarken anderer rivalisierender Gewerkschaften erschwert dabei eine gemeinsame Position. Jede Gruppierung möchte erster Ansprechpartner für bildungspolitische Angelegenheiten sein. Dies führt dazu, dass französische Lehrkräfteverbände auch ideologisch akzeptable Reformen blockieren, um zu verhindern, dass andere Interessengruppen die Oberhand in der Schulpolitik bekommen.

Die Zersplitterung der deutschen Lehrkräfteverbände resultiert aus anderen Beweggründen, aber im Gegensatz zu Frankreich hatte diese andere Auswirkungen auf output- und wettbewerbsorientierte Schulreformen. Die Dichotomie zwischen den beiden mitgliederstärksten Verbänden ergibt sich in Deutschland aus der historischen Entwicklung zwischen höherem und niederm Schulwesen. Das fehlende Streikverbot für verbeamtete Lehrkräfte nimmt ihnen im Vergleich zu Frankreich zwar ein wirkungsmächtiges Druckmittel, doch nutzen sie v. a. die Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeit als auch die Mobilisierung des Wählerpotentials in Referenden und Landtagswahlen, um die Interessen ihrer Klientel durchzusetzen. Zudem konkurrieren die deutschen Interessenvertretungen nicht um die gleichen Lehrkräfte wie in Frankreich, schließlich ist die Lehrprofession nach Schulformen, Ausbildung und Besoldung nach wie vor von der Schulstruktur geprägt und der Wettbewerbsdruck zwischen den Verbänden ist dem-

entsprechend weniger ausgeprägt. Vielmehr haben sie je nach Lehramtstyp ein Vertretungsmonopol. Schließlich stehen Lehrkräfteverbände unterschiedlichen parteipolitischen Strömungen nahe und sind nicht wie in Frankreich eindeutig dem linken Parteienspektrum zuzuordnen. Während in der Vergangenheit Schulstrukturreformen v. a. vom DPhV verhindert wurden, gibt es keinen wie in Frankreich vergleichbaren Widerstand gegen output- und wettbewerbsorientierte Reformen. Denn im Zuge des PISA-Schocks entwickelte sich in den Bundesländern ein Klima der Reformwilligkeit, so dass die Verbände den Kompromiss zur Evaluation von Schulen eingehen mussten, aber unter der Voraussetzung, dass diese nicht mit Sanktionen einhergehen. Auf Ebene der Wettbewerbssteuerung ist die Position der Lehrkräfteverbände zweigeteilt. Zwar wird die Stärkung der Eigenverantwortung von Schulen begrüßt, da die deutschen Verbände hierin anders als in Frankreich auch ein Instrument zur Professionalisierung sehen, doch widersetzen sich sowohl GEW wie DPhV der Expansion von Privatschulen. Diese wird von den Lehrkräfteverbänden als Gefahr für das öffentliche Schulsystem verstanden und dürfte v. a. die Organisationsmacht ihrer Verbände schwächen.

Aufbauend auf unserem Beitrag sehen wir neben der Ausweitung des empirischen Fokus auf andere (Bundes-)Länder drei zentrale Forschungsdesiderate. Erstens sollte untersucht werden, wie Interessenorganisationen von Lehrkräften andere schulpolitische Streitfragen beeinflussen. Besonders aktuell sind Debatten um Schulcurricula und Fragen der sexuellen, ethnischen und religiösen Vielfalt im Unterricht, aber auch umstrittene Themen wie die Implementation von Ganztagschulen und Inklusion. Zweitens sollte das Zusammenwirken von Lehrkräfteverbänden mit anderen Interessenvertretungen (z. B. Elternverbände, Wirtschaftsverbände) in der Steuerung von Schulsystemen stärker einbezogen werden. Drittens sollte die Rolle der Verbände von Lehrkräften in der Umsetzung von schulpolitischen Innovationen auf regionaler und auch lokaler Ebene in den Blick genommen werden. Da wir uns in dieser Untersuchung primär mit formalen staatlichen Politikinstrumenten befassten, bleibt offen, inwieweit Lehrkräfteverbände deren Implementation im Sinne ihrer eigenen Interessen verändern bzw. verhindern können.

Unser Beitrag hat gezeigt, dass bei der Implementation einer Output- und Wettbewerbssteuerung von Schulsystemen, wie sie v. a. von internationalen Organisationen wie der OECD forciert werden, die nationalspezifisch strukturierten und verankerten Verbände von Lehrkräften bei der Rezeption und Transformation solcher Ideen in die nationalen Kontexte eine besondere Rolle spielen. Die Berücksichtigung von Lehrkräfteverbänden mit ihren Strategien und Handlungen sollten daher nicht länger ein Desiderat der (vergleichenden) Bildungsforschung sein.

Literatur

- Altrichter, H., & Maag Merki, K. (Hrsg.) (2015). *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*. Wiesbaden: Springer VS.
- Ambler, J. S. (1994). Why French Education Policy is so Often Made on the Streets. *French Politics & Society*, 12(2-3), 41–64.
- Andolfatto, D., & Labbé, D. (2007). *Les syndiqu  s en France 1990–2006*. Nancy/Grenoble: IEP-PACTE.
- Blanck, J. M., Edelstein, B., & Powell, J. J. W. (2013). Persistente schulische Segregation oder Wandel zur inklusiven Bildung? *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 39(2), 267–292.
- BMP = Berliner Morgenpost (2014). Philologenverband warnt vor sozialer Spaltung an Schulen. Berliner Morgenpost vom 6. 1. 2014. <http://tinyurl.com/y4g3r83k> [13. 03. 2019].
- B  lling, R. (1978). *Volksschullehrer und Politik*. Göttingen: Vandenhock & Ruprecht.
- Bourdoncle, R., & Robert, A. (2000). Primary and Secondary School Teachers in France. *Journal of Education Policy*, 15(1), 71–81.
- Bronner, L. (2004). *Le SNES appelle seul    la gr  ve dans le second d  gr  e*. Le Monde Online vom 7. 12. 2004.
- Busemeyer, M. R. (2009). Social Democrats and the New Partisan Politics of Public Investment in Education. *Journal of European Public Policy*, 16(1), 107–126.
- Cole, A. (2001). The New Governance of French Education. *Public Administration*, 79(3), 707–724.
- Cole, A., & John, P. (2001). Governing Education in England and France. *Public Policy and Administration*, 16(4), 707–724.
- Cooper, B. S., & Sureau, J. (2008). Teacher Unions and the Politics of Fear in Labor Relations. *Educational Policy*, 22(1), 86–105.
- Crouch, C., & Streeck, W. (2006). *The Diversity of Democracy Corporatism, Social Order and Political Conflict*. Cheltenham: Edward Elgar.
- DPhV = Deutscher Philologenverband (2006a). *Philologenverband unterst  tzt l  nderbergreifende Vergleichsarbeiten*. <https://tinyurl.com/y817f9gr> [13. 03. 2019].
- DPhV = Deutscher Philologenverband (2006b). *Positionspapier des Deutschen Philologenverbandes zur Eigenverantwortlichen/Selbstst  ndigen Schule*. <https://tinyurl.com/y7erncb9> [13. 03. 2019].
- DPhV = Deutscher Philologenverband (2010a). *DPhV-Positionspapier zur Schulstrukturfrage*. <https://tinyurl.com/y8jge9pc> [13. 03. 2019].
- DPhV = Deutscher Philologenverband (2010b). *Lehrerinnen und Lehrer müssen Beamte sein*. <https://tinyurl.com/ybbhlzk5> [13. 03. 2019].
- Dobbins, M. (2014). Explaining Change and Inertia in Swedish and French Education. *Policy Studies*, 35(3), 282–302.
- Dobbins, M. (2017). Teachers Unions in France. In T. M. Moe & S. Wiborg (Hrsg.), *The Comparative Politics of Education* (S. 87–113). New York: Cambridge University Press.
- Dobbins, M., & Martens, K. (2012). Towards an Education Approach    la Finlandaise? *Journal of Education Policy*, 27(1), 23–43.
- Duclaud-Williams, R. (1985). Local Politics in Centralized Systems. *European Journal of Political Research*, 13(2), 167–186.
- Edelstein, B., & Nikolai, R. (2013). Strukturwandel im Sekundarbereich. *Zeitschrift für P  dagogik*, 59(4), 482–494.
- Ferhat, I. (2011). Le syndical et le politique. *Histoire et Politique*, 13(1), 125–145.
- Frajerman, L. (2008). Le syndicalisme enseignant français et la grève. *Paedagogica Historica*, 44(5), 543–554.
- FSU = Fédération Syndicale Unitaire (2010). *Appel national pour l  cole publique*. <https://tinyurl.com/y79qo6wv> [13. 03. 2019].

- Fuhrig, W. D. (1969). West Germany. In A. A. Blum (Hrsg.), *Teacher Unions and Associations*. (S. 83–118). Urbana: University of Illinois Press.
- Garrett, G., & Way, C. (1999). Public Sector Unions, Corporatism, and Macroeconomic Performance. *Comparative Political Studies*, 32(4), 411–434.
- Geay, B. (2005). *Le syndicalisme enseignant*. Paris: Editions La Découverte.
- GEW = Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2001). *Bildung braucht Zukunft. Schulpolitische Positionen der GEW*. <https://tinyurl.com/ya66cjoq> [13.03.2019].
- GEW = Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2006a). *Eine Schule für alle*. Frankfurt a. M.: GEW.
- GEW = Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2006b). „Kein öffentliches Schulranking“. <https://bildungsklick.de/schule/meldung/gew-kein-oeffentliches-schulranking/> [13.03.2019].
- GEW = Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2012). *Die Heilsbringer kommen*. <https://tinyurl.com/yb6tfen5> [13.03.2019].
- GEW = Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2014). *10 Jahre VerA – das Ziel ist verfehlt*. <https://tinyurl.com/y72vorgo> [13.03.2019].
- GEW = Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2015). *Privatschulen auf dem Prüfstand (Privatisierungsreport 16)*. <https://tinyurl.com/z7v317w> [13.03.2019].
- Hartong, S. (2012). *Basiskompetenzen statt Bildung?* Frankfurt a. M.: Campus.
- Heinemann, M. (Hrsg.) (1977). *Der Lehrer und seine Organisation*. Stuttgart: Ernst Klett.
- Helbig, M., & Nikolai, R. (2015). *Die Unvergleichbaren*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Hepp, G. F. (2011). *Bildungspolitik in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Interview LV1 2015 = Interview mit einer Vertretung eines deutschen Lehrkräfteverbands, 2015.
- Interview SGEN 2015 = Interview mit einer Vertretung des Syndicat Général de l'Education Nationale, 2015.
- Klitgaard, M. B. (2008). School Vouchers and the New Politics of the Welfare State. *Governance*, 21(4), 479–498.
- Knodel, P., Martens, K., Olano, D. d., & Popp, M. (Hrsg.) (2010). *Das PISA-Echo*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Koppe, S. (2014). *Wohlfahrtsmärkte*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Kral, G. (1984). *Struktur und Politik des Bayrischen Philologenverbandes 1949–1982*. Köln: Böhlau.
- Le Monde (15.12.2011). *Les enseignants mobilisés contre le projet de réforme de l'évaluation*. <https://tinyurl.com/cqhf1f6> [13.03.2019].
- Meidinger, H.-P. (2006). Warum öffentliche Schulen? In Deutscher Lehrerverband (Hrsg.), *Privatisierung im Bildungsbereich* (S. 6–9). Bonn: Deutscher Lehrerverband.
- Moe, T. M. (2011). *Special Interest*. Washington: Brookings Institution Press.
- Moe, T., & Wiborg, S. (Hrsg.) (2017). *The Comparative Politics of Education*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Murillo, M. V. (1999). Recovering Political Dynamics. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 41(1), 31–57.
- Nikolai, R. (2018). *Schulpolitik im Wandel*. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Nikolai, R., & Helbig, M. (2013). Schulautonomie als Allheilmittel? *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 16(2), 381–403.
- Nikolai, R., Briken, K., & Niemann, D. (2017). Teacher Unions in Germany. In T. M. Moe & S. Wiborg (Hrsg.), *The Comparative Politics of Education* (S. 114–143). Cambridge: Cambridge University Press.
- PhV BE = Philologenverband Berlin (2011). *Berliner Schulen brauchen mehr Lehrer, nicht mehr Konkurrenzdruck!* <https://tinyurl.com/yclxa8lv> [13.03.2019].

- Ratzke, E. (1981). *Die Stellung des Lehrerverbandes Niedersachsen (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft) in der niedersächsischen Schulpolitik 1946–1954*. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Rémond, M. (2006). Eclairages des évaluations internationales PIRLS et PISA sur les élèves français. *Revue française de pédagogie*, 157(4), 71–84.
- RTL = Radio Télévision Luxembourg (2016). *Éducation: le système d'évaluation des enseignants va être remis à plat en 2017*. <https://tinyurl.com/ybzwv93r> [13.03.2019].
- Sass, K. (2018). *Cleavages and Coalitions*. Dissertation, Universität Bergen/Norwegen.
- Siaroff, A. (1999). Corporatism in 24 Industrial Democracies. *European Journal of Political Research*, 36(2), 175–205.
- Schmidt, V.A. (2000). The Changing Dynamics of State-Society Relations in the Fifth Republic. In R. Elgie (Hrsg.), *The Changing French Political System* (S. 141–165). London: Frank Cass.
- SNES = Syndicat national des enseignements de second degré (2009). *Depuis la loi Fillon un collège à plusieurs vitesses*. <https://tinyurl.com/ya3yld8b> [13.03.2019].
- SUD Education = Solitaires, Unitaires, Démocratiques Education (2009). *Lycées: Analyse détaillée de la réforme Chatel*. <https://tinyurl.com/ycqmu9xw> [13.03.2019].
- Terhart, E. (2013). Widerstand von Lehrern gegen Schulreformen. In E. Terhart (Hrsg.), *Erziehungswissenschaft und Lehrerbildung* (S. 113–132). Münster: Waxmann.
- Terry, M. (2000). *Redefining Public Sector Unionism*. London: Routledge.
- Tillmann, K.-J., Dedering, K., Kneuper, D., Kuhlmann, C., & Nessel, I. (2008). *PISA als bildungspolitisches Ereignis*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Töller, A.E., Pannowitsch, S., Kuscheck, C., & Mennrich, C. (2011). Direkte Demokratie und Schulpolitik. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 42(3), 503–523.
- van Zanten, A. (2002). Educational Change and New Cleavages between Head Teachers, Teachers and Parents. *Journal of Education Policy*, 17(3), 289–304.
- Vousnousuis (2012). *Le décret sur l'évaluation des enseignants sera abrogé par Hollande, 10.5. 2012*. <https://tinyurl.com/yawowuqd> [13.03.2019].
- Wiborg, S., & Larsen, K. R. (2017). Why School Choice Reforms in Denmark fail. *European Journal of Education*, 52(1), 92–103.

Abstract: Teachers' unions have been previously neglected as actors in education policy-making. A comparison of output- and competition-oriented educational governance in France and Germany shows that teachers' unions play a critical role in the design of reform measures. In France teachers' unions succeeded in blocking plans to introduce internal and external evaluations as well as other competitive measures. In Germany, teachers' union resistance was weaker and essentially limited to the fine-tuning of such measures. This article examines to what extent the introduction of output-oriented governance instruments can be traced back to the interests and strategies of teachers' unions.

Keywords: School Politics, Governance, Teacher Unions, Germany, France

Anschrift der Autor_innen

Prof. Dr. Michael Dobbins, Universität Konstanz,
Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft,
Universitätsstrasse 10, 78457 Konstanz, Deutschland
E-Mail: Michael.Dobbins@uni-konstanz.de

Prof. Dr. Rita Nikolai, Heisenberg-Stipendiatin der Deutschen Forschungsgemeinschaft,
Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Erziehungswissenschaften,
Unter den Linden 6, 10099 Berlin, Deutschland
E-Mail: rita.nikolai@hu-berlin.de