1 Einleitung

Seit mehreren Jahren wird in Deutschland eine Alterung der Lehrerkollegien festgestellt (EACEA 2009; Dedering/Meetz 2007; Sackmann 2006). Einen besonders dramatischen Umfang weist dieser Prozess in Ostdeutschland auf, was eine Folge der seit Anfang der neunziger Jahre eingeschlagenen Politik der Personalreduzierung über Einstellungsstopps ist. Konfrontiert mit dem erheblichen Rückgang der Schülerzahlen als Folge des demografischen Umbruchs, reagierten ostdeutsche Lehrerarbeitsmärkte mit einer weitgehenden internen Schließung, indem Tarifverträge über eine kollektive Arbeitszeitreduzierung und Einstellungssperren geschlossen wurden, um Entlassungen zu vermeiden. Eine direkte Folge des sozialen Personalabbaus sind die seit Mitte der neunziger Jahre extrem niedrigen Berufseinstiegsraten an ostdeutschen Schulen, die eine Zeit lang sogar unter einem Prozent lagen. Polen ist seit der Systemtransformation 1989 mit ähnlich negativen demografischen Entwicklungen konfrontiert. Die Geburtenzahlen gehen mit leichten Schwankungen systematisch zurück. 2004 wurden in Polen nicht einmal halb so viele Kinder wie 1983 geboren. Trotz der ähnlichen demografischen Lage weist der polnische Lehrerarbeitsmarkt eine viel ausgewogenere Altersstruktur auf. Jährliche Neueinstellungsquoten unterschreiten nur gelegentlich drei Prozent, was als Zeichen einer ungestörten Generationenablösung betrachtet werden kann. Die Vermutung liegt nahe, dass die konstatierte ‚Abweichung' der Neueinstellungsraten auf die unterschiedlichen Reaktionen des polnischen Bildungssektors angesichts des demografischen Rückgangs der Schülerzahlen zurückzuführen ist. Wurde in Polen der für Arbeitsmärkte des öffentlichen Dienstes typische Weg der Personalreduzierung über natürliche Austritte und Einstellungsstopps verlassen? Welche alternativen Reaktionen gingen in Polen damit einher? Auf welche Faktoren sind diese unterschiedlichen Reaktionen auf Nachfragerückgänge zurückzuführen? Nicht zuletzt muss gefragt werden, welche Folgen sich für die Dynamik des Lehrerarbeitsmarkts durch die alternativen Reaktionen auf die Reduzierung der Schülerzahlen ergeben.

Diese vier Aspekte werden in der vorliegenden Arbeit systematisch fokussiert. Anhand der Analyse von qualitativen Experteninterviews mit Schulleitern (die im polnischen System die Personalentscheidungen bezüglich der Lehrerbeschäftigung treffen) und mit Bildungsverantwortlichen von Gemeinden (da in

K. Kopycka, *Demografischer Wandel, Bildungspolitik und Lehrerbeschäftigung,*
Studien zur Schul- und Bildungsforschung, DOI 10.1007/978-3-531-19399-1_1,
© Springer Fachmedien Wiesbaden 2013

Polen die meisten Schulen samt pädagogischem Personal in der Trägerschaft der Gemeinden bleiben) wurden zum einen personalpolitische Strategien als Antwort auf demografisch bedingte Rückgänge der Schülerzahlen herausgearbeitet. Dabei sind die in den untersuchten Schulen vorgefundenen Strategien sehr ähnlich, so dass sie als typische Reaktionsmuster der polnischen Schulen auf Schrumpfungsbedingungen verdichtet werden konnten. Als mögliche Erklärungskomponenten der gefundenen Strategien wurde der Fokus der Analysen zum anderen auf spezifische Bedingungen der Beschäftigungssituation in polnischen schrumpfenden Schulen, auf das personalpolitische Entscheidungsfeld und auf die spezifischen Interessen der dieses Feld konstituierenden Akteure gelegt. Mit der amtlichen Statistik des polnischen Bildungsministeriums wurden des Weiteren quantitative Analysen der Lehrerarbeitsmarktdynamik durchführt, die als Aggregationseffekt der personalpolitischen Strategien modelliert worden sind.

Es zeigten sich einige überraschende Ergebnisse. Zum einen orientiert sich die Personalpolitik in polnischen schrumpfenden Bildungseinrichtungen an dem für die internen Arbeitsmärkte des öffentlichen Sektors typischen Muster der internen Schließung angesichts der Nachfragerückgänge (Lutz 2008). Die Personalreduzierung erfolgt ausschließlich über natürliche Austritte aus der Beschäftigung (vor allem durch den Übergang in die Rente), interne Flexibilisierung und Wiederbesetzungssperren. Dieses Ergebnis ist insofern interessant, da es die Inflexibilität der einmal etablierten internen Arbeitsmärkte sogar unter stark veränderten Situationsbedingungen bestätigt (Lutz 1987). Der polnische öffentliche Bildungssektor ist dabei besonders auffällig, da die weitgehende Dezentralisierung der Schulverwaltung und die neue Bildungsfinanzierung pro Schüler gekoppelt mit der Einführung von Quasi-Bildungsmärkten (das Recht der Eltern auf freie Schulwahl) sowie die Lehrkräfteüberhänge auf dem Arbeitsmarkt tendenziell günstige Rahmenbedingungen für die Übernahme von externen personalpolitischen Strategien darstellen. Zum anderen treten in Polen, trotz der empirisch bestätigten Schließungslogik der internen Arbeitsmärkte der professionalisierten öffentlichen Dienstleistungsbereiche, keine vergleichbaren langfristigen Effekte der Schließungspolitik auf. Fünf Faktoren tragen zur Überwindung der Schließungsdynamik der polnischen Lehrerarbeitsmärkte bei. Verschiebungen in der Nachfragestruktur nach Fachlehrern, die auf Veränderungen der Lehrpläne zurückzuführen sind, und die Erhöhung der qualifikatorischen Anforderungen an Lehrkräfte infolge der Bildungsreform im Jahr 1999, haben die Übergangsdynamik in die Rente verstärkt. Die Dezentralisierung der Schulträgerschaft führte zur Herausbildung von kleinen, voneinander unabhängigen kommunalen Lehrerarbeitsmärkten, die tendenziell weniger internes Flexibilisierungspotenzial besitzen. Des Weiteren wurde mit der Bildungsreform

ein neuer Schultyp in die polnische Bildungsstruktur - ein dreijähriges Gymnasium - eingeführt. Das Auftreten von neuen Organisationen schafft typischerweise Chancen für Neueinsteiger (Carroll/Haveman/Swaminathan 1990; Windzio 2004). Ein vergleichbarer Effekt konnte auch für den polnischen Lehrerarbeitsmarkt beobachtet werden. Den vielleicht interessantesten Faktor, der die Schließungsdynamik mildert, stellt die Strategie der Expansion des Bildungsangebotes dar. Expansive Strategien werden dabei sowohl auf der Zentral- als auch auf der Gemeindeebene verfolgt. Expansive Strategien, wie z.B. außercurricularer Unterricht, Integrationsklassen oder eine Reduzierung der Klassenstärken, vermindern den Druck nach Personalreduzierung. Da die Expansion jedoch größtenteils bereichsspezifisch ist, hat sie einen stärkeren Effekt auf bestimmte Fächer, die am meisten gefördert werden, wie westliche Fremdsprachen und Sport. Diese Bereichsspezifik der Eintrittschancen ist weiterhin eine Folge der Lehrplanänderungen (z.B. die Umstellung von Russisch auf westeuropäische Fremdsprachen).

Die Arbeit gliedert sich in neun Kapitel. Auf die Einleitung folgt Kapitel 2, welches die theoretischen Grundlagen der Studie erörtert. Da es keine spezielle Theorie der Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Dienst gibt, wurde versucht, einen heuristischen Rahmen für die empirischen Analysen der Beschäftigung in den öffentlichen Dienstleistungsorganisationen mit hohem Professionalisierungsgrad zu entwickeln. Dabei wurden Arbeitsmarkttheorien um die institutionstheoretische und professionssoziologische Perspektive ergänzt. Im Ergebnis wurden drei konkurrierende Hypothesen formuliert, die unterschiedliche Zugänge zur Erklärung der Personalpolitik in professionalisierten öffentlichen Dienstleistungsbereichen widerspiegeln. Kapitel 3 stellt das methodologische Design der Studie dar. In der vorliegenden Arbeit werden qualitative und quantitative Methoden verknüpft, um auf der einen Seite tiefere Kausalanalysen und auf der anderen Seite Generalisierungen zu ermöglichen. Kapitel 3 geht zum einen auf die Methode des Experteninterview zur Gewinnung der qualitativen Daten ein und beschreibt zum anderen die amtliche Statistik des polnischen Bildungsministeriums, welche für quantitative Sekundäranalysen genutzt wurde. DesWeiteren stellt das Kapitel die Stichprobeneigenschaften für die qualitative Untersuchung dar. Kapitel 4 gibt einen Einblick in das polnische Bildungssystem und seine Veränderungen. Hervorgehoben wird dabei der expansive Charakter der Bildungsreform, welcher erheblich zur Verringerung des Anpassungsdrucks im öffentlichen Bildungssektor an fallende Schülerzahlen beigetragen hat. Das Kapitel präsentiert darüber hinaus Eckdaten zur demografischen Entwicklung in Polen, wobei der Fokus auf die Geburtenentwicklung gelegt wird. Nicht zuletzt wird im Kapitel 4 die Berufspragmatik polnischer Lehrer, das sogenannte Lehrergesetz, beschrieben sowie die wichtigsten Entwicklungs-

trends dieses Dokumentes zwischen 1989 und 2005 skizziert. Die Kapitel 5 bis 8 präsentieren die empirischen Analysen des qualitativen und quantitativen Materials. Kapitel 5 nimmt eine Rekonstruktion des Entscheidungsfeldes in Hinblick auf Personalpolitik in kommunalen Schulen vor. Es werden die Positionen der das Feld der kommunalen Bildung konstituierenden Akteure (Schulleiter, Gemeinde, pädagogische Schulaufsicht, Gewerkschaften und Lehrer sowie Eltern) in Hinblick auf ihre institutionalistisch abgeleiteten (Scharpf 1997) hypothetischen Interessen systematisch geprüft. Weiterhin werden die Implikationen der gefundenen Positionierungen der Akteure für die schulische Personalpolitik herausgearbeitet. Kapitel 6 fokussiert die durch Schulleiter und Bildungsverantwortliche wahrgenommenen Bedingungen der Personalpolitik an kommunalen Schulen. Die Analyse der Experteninterviews zeigte eine beträchtliche Unsicherheit der Entscheidungsträger bezüglich der zukünftigen Schülerzahlen und Nachfrageniveaus, die trotz vorliegender demografischer Prognosen besteht. Zudem wird die Inflexibilität des Lehrergesetzes von den interviewten Experten konstatiert und auf seine einschränkende Wirkung auf die Personalpolitik hin gedeutet. Auch die finanzielle Lage der Gemeinden wird in den Interviews reflektiert und vom Führungspersonal im Bildungsbereich als Notwendigkeit einer engeren Anpassung der Personalbestände an Kinderzahlen reflektiert. Des Weiteren wird ein bestehender Lehrerüberhang auf dem Lehrerarbeitsmarkt konstatiert, welcher, bis auf peripher gelegene Ortschaften, Lehrerrekrutierung unproblematisch macht. Obwohl das empirisch gefundene Bild der Beschäftigungssituation tendenziell externe personalpolitische Strategien theoretisch erwarten ließe, zeigen die im Kapitel 7 behandelten Personalstrategien polnischer Schulen keine entscheidende Wende in polnischen öffentlichen Schulen hin zur Externalisierung der Personalpolitik. Auf Schülerrückgänge und die Notwendigkeit der Personalreduzierung wird hauptsächlich mit internen Flexibilisierungsinstrumenten und der internen Schließung der Lehrerarbeitsmärkte zunächst auf der Schul- und dann auf der Gemeindeebene reagiert. Dabei spielt die Weiterbildung der Lehrer zur Gewährleistung einer hohen funktionalen Flexibilität des Personals eine wichtige Rolle in der Personalpolitik der interviewten Schulleiter. Neben den dominanten Strategien der Nichteinstellung, der internen Flexibilisierung und der Förderung der Rentenübergänge wird in bestimmten Situationen die externe Maßnahme der befristeten Beschäftigung verwendet. Befristungen werden, abgesehen vom ‚normalen' Fall der Vertretung bzw. im Fall der Berufseinsteiger (alle Berufsanfänger werden laut polnischem Lehrergesetz auf ein Jahr befristet eingestellt), allerdings nur vor dem Hintergrund der gut vorhersehbaren Nachfragefriktionen als Beschäftigungsform genutzt. Weder der Übergang zu externen Arbeitskräftestrategien noch eine dauerhafte Spaltung der Angestellten in Rand- und Kernbelegschaften ist

für den polnischen Bildungssektor absehbar. Aus den im Kapitel 7 herausgearbeiteten Prinzipien der Personalpolitik in schrumpfenden kommunalen Schulen in Polen wurde ein theoretisches Modell der Lehrerarbeitsmarktdynamik unter Schrumpfung abgeleitet. Im folgenden Kapitel 8 wurde dieses Modell empirisch mithilfe quantitativer Analysen auf seine Generalisierbarkeit geprüft, indem anhand logistischer Modellschätzungen die wichtigsten Veränderungen der Mobilitätsströme im Vergleich zum klassischen Modell eines internen Arbeitsmarktes unter Wachstumsbedingungen in Abhängigkeit von der demografischen Lage der Gemeinden modelliert worden sind. Des Weiteren wurden quantitative Analysen in Bezug auf Flexibilisierung durchgeführt, um zu prüfen, welche Beschäftigtengruppen von der Flexibilisierung am meisten betroffen sind. Wenngleich keine eindeutige Geschlechterdiskriminierung gefunden werden konnte, zeigten die Ergebnisse eine klare Altersspezifik der Flexibilisierung, was eine indirekte Bestätigung des qualitativ gewonnenen Modells der Lehrerarbeitsmarktdynamik unter Schrumpfung darstellt. Abschließend konnte der kompensatorische Einfluss der Expansionsstrategien auf die Personalpolitik der schrumpfenden Schulen in deskriptiven Analysen weitgehend bestätigt werden. Das letzte Kapitel 9 fasst die Ergebnisse der Arbeit zusammen und hebt die Hauptbefunde hervor.

http://www.springer.com/978-3-531-19398-4

Demografischer Wandel, Bildungspolitik und Lehrerbeschäftigung
Das Beispiel Polen
Kopycka, K.
2013, IX, 270 S. 15 Abb., Softcover
ISBN: 978-3-531-19398-4