
Stärkung des Einflusses der Arbeitgeber im Bildungswesen auf das Europäische Semester - Kurzfassung

Professor Howard Stevenson
Vasiliki-Eleni Selechopoulou

Fakultät für Sozialwissenschaften,
Universität Nottingham

Einleitung und Hintergrund

Das Europäische Semester wurde 2011 eingeführt. Seit zehn Jahren spielt es eine Schlüsselrolle bei der Koordinierung sowohl der Wirtschafts- als auch der Sozialpolitik in der Europäischen Union. Angesichts seiner Konzentration auf den wirtschaftlichen und den sozialen Bereich überrascht es nicht, dass die Bildungspolitik ein Schwerpunktthema des Semesters ist. Viele Politikmaßnahmen, die der Europäische Rat den einzelnen Mitgliedsstaaten im Rahmen des Semesterprozesses empfiehlt, beziehen sich auf verschiedene Aspekte des Bildungsangebots, und zwar in allen Bereichen – von der Frühförderung bis zur Hochschul- und Erwachsenenbildung. Aufgrund der großen Bedeutung der Empfehlungen des Europäischen Semesters für den Bildungssektor ist es unerlässlich, dass sich die Arbeitgeber im Bildungswesen an diesem Prozess beteiligen. Diese Bedeutung hat sich durch die jüngsten Bemühungen zur Beseitigung von Ungleichgewichten in der wirtschaftlichen und der sozialen Agenda der EU und durch die Verabschiedung der Europäischen Säule sozialer Rechte weiter erhöht. Die Erfahrungen der Coronaviruspandemie haben diese Tendenzen wahrscheinlich noch verstärkt, denn Bildung hat sich als Schlüssel zur Förderung von Wohlstand, Inklusion und einer nachhaltigen wirtschaftlichen Erholung erwiesen.

Ablauf des Europäischen Semesters

Das Europäische Semester ist ein sich jährlich wiederholender wirtschaftspolitischer Steuerungsprozess, bei dem die wirtschaftliche Lage der EU und der einzelnen Mitgliedsstaaten analysiert und die Fortschritte der Mitgliedsstaaten bei der Verwirklichung einer Reihe sozialer Ziele bewertet werden (anhand der Europäischen Säule sozialer Rechte). Das Ergebnis dieses Prozesses sind auf die einzelnen Mitgliedsstaaten zugeschnittene länderspezifische Empfehlungen (LE). Den Auftakt des Prozesses bildet das Herbstpaket, das eine Reihe von Berichten mit ausführlichen Bewertungen der aktuellen makroökonomischen Aussichten in ganz Europa umfasst. Der Jahreswachstumsbericht der Kommission gilt als der wichtigste Bericht des Herbstpakets. Er definiert den Rahmen für die nachfolgenden Elemente des Prozesses.

Ende Februar werden in der Regel die Länderberichte veröffentlicht. Sie enthalten ausführliche Analysen der Haushaltslage des jeweiligen Mitgliedsstaats und bewerten dessen Fortschritte bei der Umsetzung der LE des Vorjahres. Die Länderberichte gehen auch darauf ein, inwieweit die Mitgliedsstaaten die Europäische Säule sozialer Rechte umgesetzt haben.

Die einzelnen Länder müssen auf den Länderbericht reagieren und darlegen, welche politischen Maßnahmen sie in Bezug auf die angesprochenen Probleme ergreifen werden. Dies erfolgt in Form eines Nationalen Reformprogramms (NRP), das die einzelnen

Mitgliedsstaaten bei der Europäischen Kommission einreichen und in dem sie auch die ergriffenen Maßnahmen zur Umsetzung der LE des Vorjahres beurteilen.

Nach ihrer Prüfung der NRP erarbeitet die Kommission länderspezifische Empfehlungen für jeden Mitgliedsstaat und legt sie diesen als Entwurf vor. Im Anschluss an Konsultationen mit den Mitgliedsstaaten werden die endgültigen Empfehlungen Anfang Juli vom Europäischen Rat veröffentlicht. Zu diesem Zeitpunkt haben die Vorbereitungen für den nächsten Semesterprozess bereits begonnen.

Die Europäische Kommission hat das Europäische Semester 2021 als ‚außergewöhnlichen Prozess‘ bezeichnet, der an zahlreichen Stellen pandemiebedingt deutlich von dem beschriebenen Ablauf abweicht. Die Europäische Kommission kündigte zudem an, dass sie ihre Überprüfung der Regeln zur wirtschaftspolitischen Steuerung (die aufgrund der Pandemie ausgesetzt wurde) wieder aufnehmen und für den Semesterprozess 2023 neue Regeln einführen wird. Die erste Phase der Überprüfung (ein öffentliches Konsultationsverfahren, an dem sich Bürgerinnen und Bürger ebenso wie Organisationen beteiligen können) wurde Ende Dezember 2021 abgeschlossen.

Bei der Vorstellung des Jahreswachstumsberichts 2021 wies die Europäische Kommission darauf hin, dass sich der Semesterprozess 2022 wieder auf seine Kernaufgaben konzentrieren werde und ‚parallel dazu gemäß den Umsetzungsanforderungen der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) angepasst wird‘ (Europäische Kommission online, 2021).

Im Zuge der Abstimmung des Semesterprozesses und des ARF-Prozesses durch die Kommission sind für 2022 eine Reihe von Systemanpassungen vorgenommen worden. Die wichtigste Änderung für 2022 ist die Veröffentlichung der Länderberichte im Mai 2022 als Teil des Frühjahrspakets. Dies bedeutet, dass die Länderberichte und die Entwürfe der länderspezifischen Empfehlungen zeitgleich vorgestellt werden.

Die Schlüsselakteure des Europäischen Semesters

Der Prozess des Europäischen Semesters wird vom Generalsekretariat der Europäischen Kommission gesteuert. Das Sekretariat weist jedem Mitgliedsstaat eine:n Semesterbeauftragte:n zu. Diese sind in der Regel in dem jeweiligen Land ansässig, können aber auch für mehrere Mitgliedsstaaten zuständig sein. Die Semesterbeauftragten steuern das Europäische Semester auf Mitgliedsstaatsebene und koordinieren die Einbeziehung der Sozialpartner. Ein Großteil der Ausarbeitung der Berichte wird von Länderteams übernommen, denen mehrere Generaldirektionen der EU-Kommission angehören, wobei die Direktionen Wirtschaft und Finanzen entsprechend den Schwerpunkten des Semesters eine führende Rolle spielen. Wichtige Entscheidungen im Zusammenhang mit den Empfehlungen haben eine hohe politische Bedeutung und werden auf den entsprechenden Ebenen der Kommission getroffen.

Auf nationaler Ebene sind die Hauptakteure Ministerialbeamte. Dabei spielen die Finanzministerien (oder vergleichbar) in der Regel die Hauptrolle, andere Ministerien, z. B. das Bildungsministerium, sind aber ebenfalls beteiligt. Die einzelnen Länder verfügen über

eigene Verfahren in Bezug auf das Europäische Semester. Das nationale Reformprogramm wird in parlamentarischen Ausschüssen, zum Teil aber auch in größeren Kreisen diskutiert.

Die Gründungsverträge der Europäischen Union verpflichten die EU zum sozialen Dialog und die Kommission hat zugesagt, den sozialen Dialog auch im Rahmen des Europäischen Semesters ‚wiederzubeleben‘. Es ist davon auszugehen, dass Arbeitgeberorganisationen als anerkannte Sozialpartner in den sozialen Dialog im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene einbezogen werden. Die Ausgestaltung dieses Dialogs kann von Land zu Land jedoch sehr unterschiedlich sein.

Es ist gängige Praxis, neben den Sozialpartnern auch andere Organisationen der Zivilgesellschaft zur Teilnahme an den entsprechenden Gesprächen einzuladen.

Die wichtigsten Einflussmöglichkeiten für Arbeitgeber

Als anerkannte Sozialpartner gibt es für Arbeitgeber im Bildungswesen eine Reihe von ‚Einstiegspunkten‘ in den Prozess des Europäischen Semesters. Auf Unionsebene werden Gespräche in der Regel mit den europäischen Dachverbänden geführt, in diesem Fall mit dem Europäischen Arbeitgeberverband Bildung (EFEE). Auf nationaler Ebene eröffnen sich dagegen zwei wesentliche Möglichkeiten der Einflussnahme für Arbeitgeber. Die erste zielt auf die Meinungsbildung der Europäischen Kommission ab und konzentriert sich auf den Länderbericht. Jedes Jahr organisieren die Semesterbeauftragten Programme für die Informationsbesuche, zu denen Kommissionsbeamte im Dezember in die Mitgliedsstaaten reisen (sofern es die Pandemie zulässt). Häufig werden die Sozialpartner gebeten, sich an diesen Programmen mit eigenen Beiträgen zu beteiligen. Angesichts der zentralen Bedeutung des Länderberichts stellt dies eine wichtige Gelegenheit dar, Akzente zu setzen. Die zweite Möglichkeit besteht in der Beeinflussung der Meinungsbildung der Regierungen der Mitgliedsstaaten während der Ausarbeitung des nationalen Reformprogramms, denn dabei beraten sich diese häufig mit den Sozial- und anderen Partnern über ihre Reaktion auf den Länderbericht. Dies sind die wichtigsten offiziellen Möglichkeiten der Beteiligung. In späteren Phasen des Prozesses (z. B. während der Ausarbeitung der LE) finden Gespräche auf höherer Ebene statt, an denen Sozialpartner nur beteiligt werden, wenn sie gleichzeitig Ministerien sind.

Natürlich ist es wichtig, die offiziellen Möglichkeiten zu nutzen, aber auch informelle Beziehungen zu den zuständigen Kommissions- und Ministerialbeamten haben sich als sehr wertvoll erwiesen und sollten nach Möglichkeit aufgebaut und gepflegt werden.

Warum sollten sich Arbeitgeber im Bildungswesen am Semesterprozess beteiligen?

Das Frühjahrspaket des Europäischen Semesters 2018-2019 umfasste insgesamt 98 länderspezifische Empfehlungen für die 28 an dem Prozess beteiligten Mitgliedsstaaten. Jedes Land erhielt zwischen zwei und fünf Empfehlungen, die meisten Länder drei. Von den 98 länderspezifischen Empfehlungen enthielten 47 (ca. 48 %) Vorschläge, die die

Bildungspolitik und Bildungsinvestitionen berührten. Das heißt, fast die Hälfte der veröffentlichten Empfehlungen hatte einen Bezug zu Fragen der allgemeinen und beruflichen Bildung. Darüber hinaus erhielten alle Länder mindestens eine LE, die sich direkt auf die allgemeine und/oder berufliche Bildung bezog.

Im Europäischen Semester 2019-2020 wurden insgesamt 104 länderspezifische Empfehlungen für die 28 am Prozess beteiligten Länder veröffentlicht. Jedes Land erhielt zwischen zwei und fünf Empfehlungen, die meisten Länder drei. Etwa ein Drittel der Empfehlungen (35 von 104, 33,65 %) enthielt Vorschläge, die sich direkt auf die allgemeine und berufliche Bildung bezogen. Nur zwei Länder (*Luxemburg, Großbritannien*) erhielten keine LE mit Bezug zur allgemeinen und/oder beruflichen Bildung. Im Vergleich zu den länderspezifischen Empfehlungen für 2019 lässt sich ein Rückgang der Anzahl der bildungsbezogenen LE im Europäischen Semester 2019-2020 feststellen. Dies kann jedoch dadurch erklärt werden, dass sich die Kommission vornehmlich auf die durch die Coronaviruspandemie ausgelöste Gesundheits- und Wirtschaftskrise konzentriert hat, sodass das Jahr 2020 als untypisch zu betrachten ist.

Die Zahlen belegen klar, dass das Thema Bildung im gesamten Semesterprozess eine wichtige Rolle spielt. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die LE nicht das einzige ‚Ergebnis‘ des Europäischen Semesters sind, sondern dass Bildungsinhalte auch in anderen Dokumenten des Semesters thematisiert werden und die Agenda mitgestalten, wenn auch eher indirekt.

Wirksame Beeinflussung des Semesterprozesses: Sechs Schritte zum Erfolg

Die Beteiligung an einem so umfangreichen und komplexen Prozess wie dem Europäischen Semester erfordert eine strategische Herangehensweise, die mehrere Bausteine umfasst. Im Folgenden werden sechs Schritte für eine erfolgreiche Einflussnahme im Rahmen des Semesterprozesses vorgestellt:

1. **Entwicklung eines strategischen Plans mit langfristigen Zielen:** Das Europäische Semester beeinflussen bedeutet unter anderem, die Agenda zu gestalten. Dies kann langfristiges Engagement erfordern, das darauf abzielt, das entsprechende Thema auf der politischen Agenda weiter nach oben zu bringen. Führen diese Bemühungen im ersten Jahr nicht zum Ziel, muss ein Plan für die Vorgehensweise im nächsten Semesterprozess entwickelt werden.
2. **Herstellung von Verbindungen zu den Agenden der EU und Etablierung einer gemeinsamen Basis:** Die Themen sollten auf die Prioritäten der EU ausgerichtet sein und in die gleiche Richtung gehen statt in die entgegengesetzte.
3. **Verknüpfung von Interventionen auf europäischer und nationaler Ebene:** Botschaften lassen sich verstärken, indem wichtige Themen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene angesprochen werden. Dazu müssen die notwendigen Vereinbarungen abgeschlossen und Maßnahmen koordiniert werden.

4. **Entwicklung von Allianzen und Aufbau von Beziehungen:** Das Bewirken von Veränderungen im Rahmen komplexer, widerstreitender Prozesse erfordert die Kooperation mit Verbündeten. Es lohnt sich, das Potenzial für eine gemeinsame Basis zu ermitteln und nach Möglichkeit mit anderen zusammenzuarbeiten.
5. **Definition des Zeitpunkts und des Ziels der Einflussnahme:** Im Semesterprozess gibt es verschiedene Schlüsselpunkte, an denen Interventionen erfolgversprechend sind. Welcher Punkt gewählt wird, hängt davon ab, ob das Ziel in der Beeinflussung der Meinungsbildung der Europäischen Kommission, der nationalen Regierung oder beider besteht. Informelle Kanäle sind wichtig und müssen gepflegt werden.
6. **Gestaltung des Narrativs, Beibringen geeigneter Belege:** Das Europäische Semester ist sowohl ein politischer als auch ein technisch-bürokratischer Prozess. Eine wirksame Einflussstrategie muss beide Elemente berücksichtigen. Auf politischer Ebene ist es wichtig, die Interventionen in ein weiter gefasstes Narrativ einzubetten, das die wesentlichen Herausforderungen, mit denen die Mitgliedsstaaten konfrontiert sind, und die umfassenderen Ziele der Europäischen Union anspricht. Ein solches Narrativ muss jedoch auch durch einen faktenbasierten Ansatz für die Entwicklung politischer Maßnahmen gestützt werden, bei dem die grundsätzliche Argumentation durch relevante Daten belegt wird.