

Helmut E. Klein / Oliver Stettes

Reform der Lehrerbeschäftigung

Effizienzpotenziale leistungsgerechter
Arbeitsbedingungen

Positionen

Beiträge zur Ordnungspolitik
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Helmut E. Klein / Oliver Stettes

Reform der Lehrerbeschäftigung

Effizienzpotenziale leistungsgerechter
Arbeitsbedingungen



DEUTSCHER
INSTITUTS-VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-24137-8 (Druckausgabe)

978-3-602-45937-7 (E-Book|PDF)

Die Autoren

Helmut E. Klein, geboren 1953 in Plankstadt; Ausbildung zum Industriekaufmann; Studium der Erziehungswissenschaften, Anglistik und Geschichte an der Universität Heidelberg; seit 1989 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln; Referent für „Allgemeinbildende Schule“ sowie Leiter des Forschungsprojekts „Alphabetisierung und Grundbildung im Kontext von Wirtschaft und Arbeit“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik.

Dr. rer. pol. **Oliver Stettes**, geboren 1970 in Leverkusen; Ausbildung zum Industriekaufmann; Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln und Promotion an der Universität Würzburg; seit 2004 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln; Referent für „Industrielle Beziehungen und Personalökonomie“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2009 Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln
Postfach 51 06 70, 50942 Köln
Telefon 0221 4981-452
Fax 0221 4981-445
div@iwkoeln.de
www.divkoeln.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Arbeitsbedingungen von Lehrkräften im internationalen Vergleich	6
2.1	Beruflicher Status, Aufstieg und Beförderungen	6
2.2	Arbeitszeit und Unterrichtszeit	8
2.3	Niveau der Gehälter	19
2.4	Zulagen und Prämien	22
2.5	Lehrerfortbildung	27
3	Personalpolitischer Ansatz zur Reform der Lehrerbeschäftigung in Deutschland	32
3.1	Die personalrechtlichen Rahmenbedingungen im Spiegel der Personalökonomik	32
3.2	Inputsteuerung über Zulagen und Deputatsermäßigungen	36
3.3	Outputsteuerung über Leistungs- und Zielprämien	38
4	Leistungsgerechte Vergütung für Lehrkräfte	44
4.1	Das IW-Konzept eines leistungsgerechten Vergütungssystems	44
4.2	Beispiel für ein Zulagen- und Prämienmodell	48
4.3	Voraussetzungen für die Einführung eines neuen Vergütungssystems	50
5	Zusammenfassung	59
	Literatur	62
	Kurzdarstellung / Abstract	68

1

Einleitung

Auf der Suche nach den Gründen für das eher schlechte Abschneiden deutscher Schüler bei internationalen Leistungsvergleichen wird nicht nur die Schulstrukturfrage immer wieder aufs Neue gestellt, sondern es wird auch das Argument angeführt, dass die Arbeitsbelastung der Lehrer zu hoch und die Arbeitsbedingungen insgesamt zu ungünstig seien. Während die Schulstrukturfrage durch den Paradigmenwechsel hin zu einem qualitätswirksamen Systemmanagement zunehmend obsolet wird, bleibt die Frage bestehen, ob bessere Arbeitsbedingungen für Lehrer zu besseren Unterrichtsleistungen und damit letztlich zu einem besseren Abschneiden bei internationalen Schülerleistungsvergleichen führen können. Zweifellos üben die Lehrkräfte einen wesentlichen Einfluss auf den Bildungserfolg ihrer Schüler aus. Gleichwohl gibt es unterschiedliche Auffassungen darüber, was einen guten und was einen schlechten Lehrer ausmacht und ob sich die Arbeitszeit, das Entgelt und die sonstigen Arbeitsbedingungen als Indikatoren für die Qualität der Arbeit von Pädagogen eignen.

Arbeitszeiten, Entgelte und die sonstigen Arbeitsbedingungen von Lehrern stehen für den Einsatz materieller Ressourcen im Schulsystem. Analysen auf Basis von PISA- und TIMSS-Daten zeigen jedoch, dass sich zwischen dem Umfang der materiellen Ressourcen und den erzielten Schülerleistungen kein signifikanter Zusammenhang herstellen lässt (Wößmann, 2005; Fuchs/Wößmann, 2004). Mit anderen Worten: Mehr Geld führt nicht automatisch zu besseren Schülerleistungen. Eine wesentliche Ursache für diesen ernüchternden Befund liegt darin, dass in einem Schulsystem die Anreize fehlen, die (zusätzlichen) Ressourcen gezielt zur Qualitätsverbesserung einzusetzen. Dies gilt im besonderen Maße für das deutsche Schulsystem. Anreize fehlen immer dann, wenn die institutionellen Rahmenbedingungen im Hinblick auf das eigentliche Ziel von Schulen – nämlich Steigerung der Bildungsqualität und des Bildungserfolgs – ineffektiv und ineffizient ausgestaltet sind.

Unter institutionellen Rahmenbedingungen sind alle Regeln und Regulierungen des Schulsystems zu verstehen, die im Hinblick auf unterschiedliches Verhalten der Akteure explizit oder implizit Belohnungen einerseits und negative Sanktionen andererseits erzeugen. Wenn leistungsförderndes Verhalten zu positiven Konsequenzen und leistungshemmendes Verhalten zu negativen Konsequenzen führt, ist zu erwarten, dass ein Schulsystem hervorragende Schülerleistungen hervorbringt oder zumindest bessere, als es derzeit in Deutschland der Fall ist. Wenn

hingegen leistungshemmendes Verhalten die gleichen Konsequenzen nach sich zieht wie leistungsförderndes Verhalten, dann ist nicht zu erwarten, dass die entscheidenden Akteure auf der Schulebene, nämlich die Lehrkräfte, ihr Handeln stets darauf ausrichten, ihre Unterrichtsqualität zu erhöhen und das Lernen der Schüler zu fördern. Die institutionellen Rahmenbedingungen sollten daher allen am Bildungsprozess beteiligten Personengruppen (Lehrer, Schulleiter, Behörden) die Verantwortlichkeiten deutlich machen und im Sinne der Bildungsziele positives Verhalten honorieren. Negatives Verhalten sollte, wenn schon nicht ausdrücklich bestraft, so doch zumindest bei Beurteilungen, Beförderungen und bei der Verdienstenwicklung berücksichtigt werden.

Im Gegensatz zu anderen Bereichen, in denen der Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern Anreize für einen effizienten Einsatz der Ressourcen setzt, fehlt es im öffentlichen Schulsystem zumeist an wettbewerbsbedingten Anreizen (Enste/Stettes, 2005, 25 f.). Vielmehr erweist sich der relative Wettbewerbsmangel dort als ein Hindernis, das Anreize zur Qualitätsverbesserung und Kosteneinschränkung dämpft (Hanushek et al., 1994). Im öffentlichen Schulsystem müssen die Anreize daher durch adäquate personalpolitische Instrumente gesetzt werden. So zeigt sich beispielsweise im Bereich von Prozess- und Personalentscheidungen zumeist ein positiver Zusammenhang zwischen Schulautonomie und Schülerleistungen. Er weist auf eine Komplementarität zwischen Rechenschaftslegung von Schulen und Gehaltsautonomie hin (Wößmann, 2005, 23). Das bedeutet, dass in Systemen mit externen Prüfungen die Schülerleistungen insbesondere dann besser sind, wenn die Schulen zugleich Gehaltsautonomie haben und individuelle Lehrerleistungen honorieren oder negativ sanktionieren können.

Dass eine Notwendigkeit zu handeln besteht, wird durchaus erkannt. Einige Bundesländer versprechen sich zum Beispiel von der zeitlichen Factorisierung der Lehrerarbeit¹ oder von der Einführung von Pflichtstundenbandbreiten² positive Effekte in der Richtung, dass die Arbeit der Lehrkräfte mehr Wertschätzung erfährt, sie flexibler und transparenter wird und übermäßige Belastungen abgebaut werden. Doch im Grunde greifen diese Ansätze zu kurz, um die Wirksamkeit und den Wert von Lehrtätigkeiten nachhaltig erhöhen zu können. Zwar ist in diesem

¹ Die zu erteilenden Unterrichtsstunden eines Lehrers (Pflichtstundensoll) werden mit einem Faktor gewichtet, um damit die besondere Arbeitsbelastung eines Unterrichtsfachs zu berücksichtigen. So werden beispielsweise korrekturintensive Fächer mit einem höheren Faktor gewichtet als weniger korrekturintensive. Hochgerechnet auf die gesamte von einer Lehrkraft zu leistende Jahresarbeitszeit bedeutet dies, dass der einzelnen Lehrkraft von der Schulleitung zusätzliche Aufgaben zugewiesen werden können, um das Jahresarbeitszeitsoll zu erfüllen.

² Mithilfe von Pflichtstundenbandbreiten sollen Unterrichtsdeputate von Lehrkräften verändert werden, nicht jedoch der arbeits- oder dienstrechtlich geschuldete Beschäftigungsumfang. So kann das Unterrichtsdeputat der einzelnen Lehrerin oder des einzelnen Lehrers insbesondere bei der Gewährung von Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden (genannt Abminderungsstunden) im Rahmen der Pflichtstundenbandbreite abweichen.