

Döbrich, Peter

Bildung unter Kostendruck. Nachdenken über die Rahmenbedingungen von Lehrerarbeit

Deutsche Lehrerzeitung 41 (1994) 10, S. IV

urn:nbn:de:0111-opus-11017

Nutzungsbedingungen

pedocs gewährt ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit dem Gebrauch von pedocs und der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Kontakt:

peDOCS

Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)

Informationszentrum (IZ) Bildung

Schloßstr. 29, D-60486 Frankfurt am Main

eMail: pedocs@dipf.de

Internet: www.pedocs.de

Digitalisiert durch DIPF

Bildung unter Kostendruck

Nachdenken über die Rahmenbedingungen von Lehrerarbeit

Peter Döbrich

"Die Kinder und Jugendlichen sind das größte und wichtigste Kapital zur Sicherung unserer Zukunft, jede Mark, die wir in ihre Bildung und Qualifizierung investieren, ist bestens angelegt." Niemand wird diesem Satz wohl ernsthaft widersprechen wollen, es gibt aber einerseits sehr ernsthafte Zweifel daran, daß die Art und Weise, wie wir die Mittel im Schulwesen verwenden, den gewachsenen Anforderungen noch gerecht werden kann; andererseits wächst das Bewußtsein dafür, daß gewachsene Aufgaben nicht mehr einfach durch die Bereitstellung von mehr Geld erfüllt werden können.

Wären die Abnehmer unserer Industrieprodukte so zufrieden wie die primären "Abnehmer" von Schulen und Lehrerarbeit - nämlich die Kinder und Jugendlichen, in deren Interesse dieses Unternehmen besteht - es gäbe wohl sehr viel zu tun, um das beschädigte Ansehen zu korrigieren.

Es gibt inzwischen eine wachsende Zahl von empirischen Erhebungen über die Zufriedenheit der Schüler mit der Schule. Beispielhaft sei hier folgendes zitiert: "Gnadenloser Leistungsdruck, zuviel Theorie, zuwenig Praxis, Rücksichtslosigkeit und absolute Unterordnung, kein Platz für Schülerinteressen und Neigungen, Lehrer, die erbarmungslos ihren Stoff durchziehen, ohne auf den einzelnen Schüler zu achten, fehlendes Mitspracherecht und veraltete Lehrmethoden ... Die Idealschule der Landauer Jugendlichen ist von Hilfsbereitschaft für schwächere Schüler und sozialem Verhalten geprägt, sie soll zur Verantwortung für sich und andere erziehen, zur Selbständigkeit und zur Gemeinschaft."

Wie soll das aber gehen, wenn die Lehrer selbst gestreßt durch Vorgaben und ständig überlastet den von ihnen nicht gesetzten Zielen naheilen? Was hat das überhaupt mit dem Kostendruck und der Lehrerarbeit zu tun? Zunächst einmal gilt es, nur die folgenden "Produktionsziele" für das Dienstleistungsunternehmen "staatliches Schulwesen" in Erinnerung zu rufen:

- Sicherheit bei den Schulabschlüssen
- Vermeidung von Schulversagen
- Klarheit und Verbindlichkeit bei den inhaltlich zu erreichenden Zielen
- Organisation der Schule als „lebenswerter“ Raum
- Vermittlung der Fähigkeit, selbständig zu lernen

Kostendruck und Schuldenlasten

Die Gesamtlage der Finanzierung des Bildungswesens und Möglichkeiten zu einer Sicherung der Ressourcen hat mein Kollege Manfred Weiß kürzlich in zwei Artikeln analysiert. Danach entfielen im Jahre 1991 ca. drei Viertel (74 Prozent) aller Ausgaben für das westdeutsche Bildungswesen auf die Länder der Bundesrepublik, den Rest der Gesamtausgaben in Höhe von 110 Milliarden teilten sich der Bund (ca.

10 Prozent) und die Gemeinden (16 Prozent). „Die Differenzierung der Bildungsausgaben nach Ausgabenarten (unmittelbare Ausgaben) läßt die Dominanz der Personalausgaben an den öffentlichen Bildungsausgaben der Gebietskörperschaften erkennen“, schreibt Weiß. Sie beliefen sich 1991 auf über 58 Prozent (ohne Berücksichtigung der "übrigen Ausgaben" lag ihr Anteil bei 70 Prozent). Gegenüber 1980 haben sich die Personalausgaben damit um fast 50 Prozent erhöht.

Durch den Prozeß der deutschen Einigung und eine gleichzeitige wirtschaftliche Rezession wird das Haushaltsdefizit aller öffentlichen Haushalte auf insgesamt zwei Billionen Mark bis zum Ende dieses Jahres ansteigen. Ob und eventuell welche Fehler bei den Ausgaben für die deutsche Einigung gemacht worden sind, kann hier nicht weiter erörtert werden. Die Schuldenlast von zwei Billionen Mark bedeutet jedoch, daß bei einer niedrig angenommenen Verzinsung von 6 Prozent jährlich 120 Milliarden DM nur für die Zinsen aufgebracht werden müssen. Damit müssen im Jahre 1994 wohl bereits 20 Prozent der staatlichen Einnahmen für die Zinsen aufgewendet werden, ab 1995 sind es bereits 25 Prozent Zinslast; die Tilgung der Schulden ist dabei noch nicht in Angriff genommen. Eine Sanierung der gesamten Staatsfinanzen ist also dringend geboten. Dabei rückt der größte Teil der Ausgaben - die Personalkosten - sofort in den Vordergrund des Interesses. (Siehe Tabelle 1)

Tabelle 1: Steuereinnahmen/ Personalkosten der Länder 1994		
Land	Steuereinnahmen in Milliarden DM	davon Personalkosten in Prozent
Nordrhein-Westfalen	61,72	51,9
Hessen	23,1	53,2
Bayern	42,14	55,7
Baden-Württemberg	38,5	55,7
Hamburg	11,36	58,0
Schleswig-Holstein	8,89	59,7
Niedersachsen	24,72	63,9
Rheinland-Pfalz	12,01	66,3
Saarland	3,37	71,4
Bremen	3,8	71,6
Berlin	15,8	88,5
Sachsen	8,88	89,0
Brandenburg	4,62	92,1
Thüringen	4,63	92,2
Sachsen-Anhalt	5,06	100,2
Mecklenburg-Vorpommern	3,32	104,4

1995 greift dann auch der Länderfinanzausgleich zwischen den westdeutschen und ostdeutschen Bundesländern, so daß sich die hier genannten Zahlen wieder verschieben werden. Insbesondere wird aber in den westdeutschen Ländern, die gegenwärtig gleichzeitig eine Erhöhung der Schülerzahlen verzeichnen, weniger Geld zur Verfügung stehen, als benötigt wird, obwohl der Länderanteil an den Einnahmen aus der Mehrwertsteuer von 37 auf 44 Prozent steigt.

Eine weitere Belastung der Arbeitnehmer mit höheren Steuern und Sozialabgaben erscheint kaum noch durchsetzbar, denn die Steuer- und Abgabenlast ist zwischen 1982 und 1994 von 39 Prozent auf 45 Prozent gestiegen und wird 1995 (mit der Solidaritätsabgabe) fast 50 Prozent erreichen.

Die lange Zeit von Experten im stillen geführte Debatte über die Pensionskosten der Beamten wird inzwischen mit zunehmender Heftigkeit in der Öffentlichkeit ausgetragen. Das Bewußtsein dafür ist rasch gewachsen, daß die Pensionslasten im öffentlichen Dienst von 36,8 Milliarden im Jahre 1980 über 54,5 Milliarden 1991 mehr als 200 Milliarden Mark im Jahr 20 10 ansteigen werden. Von dieser Entwicklung werden der Bund und die einzelnen Länder unterschiedlich betroffen.

In einem neuen "Vergleich der Kosten der Beschäftigung von Angestellten und Beamten" kommt Weilepp zu dem Ergebnis, "daß unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit der Vergleich zugunsten der Beamten ausfällt". Es kann jedoch nicht übersehen werden, daß die höheren Pensionierungskosten und die hohen Personalkosten im öffentlichen Dienst in den nächsten Jahren kumulieren werden und aus der gleichen Quelle - den Steuereinnahmen - bezahlt werden müssen. Sofern die Steuereinnahmen dafür aber nicht ausreichen, wird es entweder um eine Senkung der Ausgaben oder aber um eine weitere Erhöhung der Staatsverschuldung gehen. Eine dritte Möglichkeit liegt logisch in der Mischung aus den beiden ersten. In jedem Fall ist aber die Förderung eines sehr kritischen Kostenbewußtseins erforderlich, welches zu einer genauen Untersuchung führt, ob die gesetzten Ziele nicht auch auf kostengünstigeren Wegen erreicht werden können oder, ob mit den eingesetzten Mitteln nicht ein höherer Nutzen erzielt werden kann.

Lehrerarbeit- ein Potential für Veränderungen

Außer der Festlegung der Anzahl an Unterrichtsstunden pro Woche und der Dauer des Schuljahres (75 Werkstage Ferien) gibt es in Deutschland zur Zeit keine Festlegung der Arbeitszeit der Lehrer.

Alle Untersuchungen dazu weisen jedoch in der Regel eine höhere Arbeitszeit während der Unterrichtswochen aus, als im öffentlichen Dienst üblich ist. Wir leben außerdem mit der stillschweigenden Anerkennung, daß jede einzelne Unterrichtsstunde von jedem einzelnen Lehrer intensiv vor- und nachbereitet wird. Formen der kollegialen Zusammenarbeit, zur Aufteilung der Arbeit und damit zur Verteilung der Belastung zwischen den Lehrern scheitern in der Regel an dem vermeintlich zu hohen Koordinationsaufwand. Lehrer werden beruflich zu "Einzelkämpfern" erzogen, und so verhalten sie sich auch fast ausschließlich. Eine aktive Einbeziehung der Schülerinnen und Schüler in die Gestaltung ihrer Lern- und Lebensprozesse in der Schule ist die Ausnahme, Schulversagen wird in der Regel der individuellen Schuld der Schülerinnen und Schüler zugeschrieben.

Die Arbeitszeit der Lehrer ist aber bereits seit der Einführung der langfristigen Ferienregelungen für die Sommerferien in fast allen Bundesländern flexibel, wenn man die Jahresarbeitszeit betrachtet. (siehe Tabelle 2)

Tabelle 2: Unterschiede in der wöchentlichen/jährlichen Unterrichtszeit (in Unterrichtsstunden zu 45 Minuten)			
Grundschullehrer/in			
Pro Woche	Min/Jahr	Max/Jahr	Durchschn./Jahr
26	962	1118	1040
28	1036	1204	1120
Gymnasiallehrer/in			
Pro Woche	Min/Jahr	Max/Jahr	Durchschn./Jahr

23	851	989	920
27	999	1161	1080

Die relative Differenz innerhalb des Lehramtes an Grundschulen beträgt etwa 8 Prozent im Vergleich der Unterrichtsverpflichtungen zwischen den Bundesländern. Dagegen beträgt die Differenz in der Unterrichtsverpflichtung der Gymnasiallehrer im Vergleich zwischen den Bundesländern 18 Prozent. Die Besoldung der Lehrer ist aber für diese beiden Lehrerkategorien insgesamt verschieden, innerhalb der Kategorien (abgesehen von der Ost West-Differenzierung) jedoch einheitlich. Würde man die Differenz in der Unterrichtsverpflichtung der Gymnasiallehrer als Maßstab für die Arbeitszeit im öffentlichen Dienst nehmen und akzeptiert, daß 23 Unterrichtsstunden 38, 5 Arbeitsstunden entsprechen, dann würden im öffentlichen Dienst des einen Bundeslandes in Besoldungsgruppe A 13+/ A 14 38, 5 Stunden pro Woche gearbeitet sind in der gleichen Besoldungsgruppe des anderen Bundeslandes dagegen 45,4 Stunden.

Eine bessere Nutzung der vorhandenen Ressourcen hieße zunächst einmal anzuerkennen, daß es einer gemeinsamen Festlegung der jährlichen Gesamtarbeitszeit bedarf, die der Arbeitszeit im öffentlichen Dienst entspricht, d. h. 38, 5 Stunden pro Woche und 32 Urlaubstage im Jahr. Die in einer Schule anfallenden Arbeiten wären durch Kooperation sinnvoller und mit weniger Belastung erledigt werden können, damit neue Reserven in der Lehreraufgabe entstehen. Dazu bedarf es einer Übereinkunft über die Rahmenbedingungen der Lehreraufgabe und der Möglichkeit zu innerschulischen Vereinbarungen über die Ausfüllung der Rahmenzeiten. Die Rahmenbedingungen können nur so gestaltet sein, daß ein gleichmäßiges Unterrichtsangebot als Verpflichtung des Staates gesichert werden kann.

Mit einer Neuordnung der Lehreraufgabe kann ein Lehrermangel nicht ausgeglichen werden! Aber mit dem gleichen Personalbestand kann durch eine Neuordnung der Lehreraufgabe das Angebot der Schule deutlich verbessert werden, wenn die Möglichkeiten der Kooperation, gemeinsamen Vorbereitung usw. genutzt werden. Insgesamt geht es darum, den Schülerinnen und Schülern weitgehend feste Rahmenzeiten (Schule z.B. von 8.00 bis 14.00 Uhr oder von 9.00 bis 15.00 Uhr) anzubieten, die auch einen großen Teil der Zeiten für Hausaufgaben mit umfassen. Möglichkeiten der jahrgangsübergreifenden Zusammenarbeit, der Ausgliederung und gesonderten Bezahlung von Tutoren für bestimmte Arbeiten, Einbeziehung von Fachpersonal (z.B. in Bibliotheken) etc. müssen die eigentliche Lehreraufgabe zum Teil ersetzen. Pädagogisch sinnvolle Arbeiten, die im Bereich der gemeinsamen Verantwortung für die Schule liegen, z.B. Sauberhaltung und Erhaltung des Schulgebäudes, können zum Teil auch von den Schülerinnen und Schülern übernommen werden.

Kostenbewußtsein und Verfügungsmöglichkeiten

Die so freigesetzten Ressourcen müssen zur besseren Nutzung aber in der Verfügung der Schule bleiben. Daß es solche Möglichkeiten bereits gibt, möchte ich an zwei Beispielen erläutern.

Eine Sekundarschule mit knapp 600 Schülerinnen und Schüler verursacht durch mehrfache An- und Abfahrten täglich (keine festen Rahmenzeiten für alle) Schülertransportkosten in Höhe von 300000 DM im Jahr. Durch feste Rahmenzeiten die eine bessere Auslastung der Busse bringen und nur eine Anfahrt und eine

Abfahrt am Tag verursachen können 75000 DM eingespart werden. Diese Mittel reichen aus, um eine Mediothekarin zu beschäftigen, die die Arbeit in der Schulmediothek macht und den Schülerinnen und Schülern hilft (bestimmte Arbeiten selbständig zu erledigen: An einer ähnlich großen Schule wurden im Jahr 365 000 DM für die Reinigung aufgewendet. Ein Teil der Reinigungsarbeiten wird jetzt durch Schülerinnen und Schüler übernommen, die sich damit ganz anders mit dem Schulgebäude befassen und mehr Verantwortung übernehmen, nebenbei werden fast 85 000 DM Reinigungskosten gespart. Diese Summe kommt der Schule für pädagogisch sinnvollere Arbeiten zugute. Es sollte also an jeder Schule geprüft werden:

- Welche Kosten entstehen wofür?
- Wie können wir das anders machen?
- Wie erreichen wir, daß wir die eingesparten Mittel, pädagogisch sinnvoller verwenden können?
- Welche Gesamtarbeit fällt für die Lehrer an, und wie können wir sie sinnvoller aufteilen, um durch Zusammenarbeit mehr erreichen zu können?

Diese Prüfung muß erfolgen, weil der eingangs genannte Satz: "Die Kinder und Jugendlichen sind das größte und wichtigste Kapital zur Sicherung unserer Zukunft, jede Mark, die wir in unsere Bildung investieren, ist gut angelegt." weiterhin richtig ist und gilt. Aber wir müssen jetzt eben jede Mark dreimal umdrehen und die Ausgaben kritisch überprüfen. Denn wir können unseren Kindern aufgrund der hohen Staatsverschuldung nicht eine Lage hinterlassen, in der sie selbst die Zinsen für ihre eigene Schulzeit bezahlen.

Der Autor ist am Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) Frankfurt am Main tätig. Leichtgekürzte Wiedergabe seines Referats auf dem Bildungspolitischen Symposium des Verbandes Bildung und Erziehung am 9. September 1994 in Bonn.