

Döbrich, Peter

## **Probleme der Berechnung des Lehrerbedarfs. Konsequenzen für eine realistische Planung im nationalen und internationalen Vergleich**

*Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft / Landesverband Nordrhein-Westfalen [Hrsg.]: Brauchen wir eine Neuorganisation des Schulwesens? Witten GEW-LV NRW 1990, Referatsband der Fachtagung von DGB und GEW Nordrhein-Westfalen am 16. Oktober 1990 in Düsseldorf. 1990, S. 17-37*

urn:nbn:de:0111-opus-19342



### **Nutzungsbedingungen / conditions of use**

Gewährt wird 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.

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

### **Kontakt / Contact:**

**peDOCS**  
Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)  
Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
Schloßstr. 29, D-60486 Frankfurt am Main  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

**Probleme der Berechnung des Lehrerbedarfs.  
Konsequenzen für eine realistische Planung im  
nationalen und internationalen Vergleich.**

Referat auf der Fachtagung des DGB-Landesbezirks Nordrhein-Westfalen und des GEW-Landesverbands Nordrhein-Westfalen über "Brauchen wir eine Neuorganisation des Schulwesens in Nordrhein-Westfalen?" am 16. Oktober 1990 in Düsseldorf

Vorbemerkung

Nachdem im Einigungsvertrag mit der ehemaligen DDR für die Grundlinien des Bildungswesens in den 5 neuen Bundesländern die Regelungen des Hamburger Abkommens festgeschrieben worden sind, scheint gegenwärtig die Frage einer Neuorganisation des Schulwesens in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und damit auch in Nordrhein-Westfalen nicht auf der Tagesordnung zu stehen. Die bisherigen Ergebnisse von Planungen (oder besser: nicht fortgesetzte Planungen) im Lehrerbereich sind jedoch dazu angetan, dem Bildungswesen neue, wenn auch nicht immer positive Aufmerksamkeit zuzuwenden.

Insbesondere das Problem des weiterhin bestehenden Unterrichtsausfalls bei gleichzeitiger Lehrerarbeitslosigkeit, Veränderungen in den Familienstrukturen und den Erwartungen an die allgemeine Dienstleistungsfunktion der Schule zeigen deutlich die Grenzen der bisherigen Leistungsfähigkeit unseres Schulwesens auf. Die Spannungen werden noch verschärft durch Angriffe von Kultusministern, die unisono mit Rechnungshöfen die berechtigten Anliegen der Lehrer auf Realisierung von Arbeitszeitverkürzungen mit neuen Arbeitsbedingungen und Verschärfungen der Lage beantworten.

Die Vorstöße verschiedener Rechnungshöfe, die auf eine Reduzierung von vermeintlich "unsinnigen" Entlastungsstunden zielen, sind selbst kontraproduktiv, wenn es um die Erhaltung der Leistungsfähigkeit unseres Schulwesens geht. Es war immer ein besonderes Kennzeichen von deutschen Schulen, daß sie in der produktiven Spannung von geplantem und planmäßigem Unterricht auf der einen Seite und flexiblen Reaktionen auf neue Anforderungen und Situationen auf der anderen Seite aktiv gestaltet wurden.

"Das Leben" war in der Form von Festen, Feiern, Gestaltungen und jetzt auch Projekten, Erkundungen, Praktika und eigenverantwortlichem Tun Bestandteil deutschen Schullebens. Insofern ist dem baden-württembergischen Kultusminister zuzustimmen, daß "eine Verwirklichung der Sparvorschläge (der Rechnungshöfe, P.D.) eine ungeheure Verarmung der Schule bedeuten würde; ohne zusätzliche Angebote im musischen oder sportlichen Bereich müsse sie zur Paukschule verkommen".<sup>1)</sup>

Das heißt, die Rationalisierungsvorschläge von Rechnungshöfen, um mehr Zeit für Unterrichtsstunden zur Vermeidung von Unterrichtsausfall herauszuholen, erweisen sich bei näherem Hinsehen als sachlich ungerechtfertigt und falsch. Die Bemühungen des nordrhein-westfälischen Kultusministers Schwier, Unterrichtsstunden durch ein straffes Rationalisierungsprogramm zu gewinnen, sind in diesem Land hinlänglich bekannt. Abgesehen davon, daß einige Dinge ohnehin selbstverständlich sein sollten, z. B. Konferenzen außerhalb der eigenen Unterrichtszeit, habe ich den Eindruck, daß die Motive für dieses Programm ganz andere sind und daß es am Ende genau so wirkungsvoll sein wird, wie der Vorschlag, den Kultusminister Schwier angesichts der wachsenden Lehrerarbeitslosigkeit gemacht hatte, durch Lohnkürzungen bei den Lehrern mehr Stellen zu schaffen. Das konkrete Ergebnis dieses früheren Vorschlages ist bekannt.

Hinter allen diesen Debatten über Arbeitszeit und Arbeitsbedingungen der Lehrer stecken meines Erachtens aber zwei grundsätzliche Probleme:

1. die Tatsache, daß Lehrer als Beamte nicht an den üblichen Tarifverhandlungen, in denen solche Fragen behandelt werden, beteiligt sind; für dieses Problem wird es wohl kurzfristig keine Lösung geben können;
2. daß die Planung und Feststellung des tatsächlichen Lehrerbedarfes bisher nur unzureichend erfolgt ist; hierauf werde ich später näher eingehen.

Doch zunächst möchte ich aktuelle Fragen des Lehrerbedarfs in Nordrhein-Westfalen zum Ausgangspunkt der weiteren Erörterungen nehmen.

## 1. Planung des Lehrerbedarfs in NRW Ende 1990

Seit längerer Zeit nehmen die Probleme des Kultusministeriums mit der Lehrerversorgung zu. Die Behörde selbst wird zum Gegenstand der Kritik, weil vor der Sommerpause pro Woche 120.000 Unterrichtsstunden ausgefallen sein sollen, obwohl die Versorgung des Landes mit Lehrern noch nie so gut wie jetzt gewesen sein soll. Bundesweit haben 1990 und teilweise bereits 1989 öffentlichkeitswirksame Proteste gegen den Unterrichtsausfall stattgefunden. Dabei ist Unterrichtsausfall eigentlich zu keiner Zeit ganz weggefallen, seit die Bildungsexpansion in der Mitte der 70er Jahre verbunden mit zunächst großem oder noch größerem Lehrermangel in unserem Schulwesen stattfand. Obwohl die Klassen seitdem durchschnittlich kleiner geworden sind, obwohl die sinkenden Schülerzahlen auch einen sinkenden Lehrerbedarf zu signalisieren schienen, ist das Phänomen des Unterrichtsausfalls nie ganz aus den Schulen verschwunden. Angesichts einer neuen Elterngeneration, einer höheren Aufmerksamkeit gegenüber der Schule und wegen des Ärgers über Unterrichtsausfall auf der einen und Lehrerarbeitslosigkeit auf der anderen Seite ist das öffentliche Interesse an diesem Thema wieder rasch gewachsen.

Die nordrhein-westfälische Regierung und die SPD-Fraktion versuchen gegenwärtig das Problem kostenneutral durch eine eventuelle Umorganisation und Dezentralisierung politisch zu lösen. Als Außenstehendem drängt sich dabei der Verdacht auf, daß der "Schwarze Peter" dabei möglichst rasch weitergereicht wird, auch die Rationalisierungsvorschläge des Kultusministers gehören zu diesem Vorgehen. Offensichtlich ist man jedoch gewillt, dieses Problem einer dauerhaften Lösung zuzuführen. In der Regierungserklärung vom 15. 8. 1990 hat die Bildungspolitik - erwartungsgemäß - einen breiten Raum erhalten. Auf die eingangs in Erinnerung gerufene Selbstverständlichkeit "die Schule ist für die Schüler da", wird später noch ausführlich einzugehen sein. Von großer Wichtigkeit für NRW und die anderen Bundesländer ist der politische Wille zur Überprüfung und eventuellen Neuregelung der Personalbewirtschaftung, zur Organisation von Schulverwaltung und Schulaufsicht, zur Dezentralisierung der Stellen- und Personalbewirtschaftung und zum Lehrerbedarf.

Grundlage künftiger Entscheidungen wird die Organisationsanalyse einer interminister-

riellen Projektgruppe sein, in der eine Unternehmensberatungsfirma mitwirken wird. Ziel dieser Arbeit, die auch mit den entsprechenden beteiligten und betroffenen Gruppen besprochen werden soll, ist die Bereitstellung von neuen Organisationsformen der Unterrichtsversorgung. Die Ausweitung ganztägiger Angebote ist - neben weiteren - der zweite inhaltliche Schwerpunkt der Schulpolitik in den kommenden Jahren. Die Kommunen sollen dabei stärker als bisher beteiligt werden, auch was die Kosten angeht. Kernpunkt der Organisationsanalyse ist die Problematik des weiterhin vorhandenen Unterrichtsausfalls und die großen finanziellen und demographischen Probleme, die eine Ausweitung des Stellenbestandes der Lehrer erschweren. Dieses um so mehr, als in der Öffentlichkeit der Eindruck vertreten wird, daß die rückläufigen Schülerzahlen und die dadurch entstehenden Überhangstellen eine Lösung des Problems vor allem durch organisatorische Maßnahmen im Schulbereich ermöglichen könnten. Inhaltlich soll sich die Analyse auf folgende 6 Bereiche beziehen:

1. Personalbewirtschaftung
2. Organisation der Schulverwaltung/Schulaufsicht
3. Kommunalisierung der Stellen- und Personalbewirtschaftung
4. ADV-Unterstützung
5. Ermittlung des Lehrerbedarfs
6. Deckung des Lehrerbedarfs

Darin sind insgesamt 16 Vergleiche mit den anderen Bundesländern vor allen Dingen im Kernbereich der Ermittlung des Lehrerbedarfs enthalten. Dadurch erhält diese Analyse durchaus einen wesentlichen Stellenwert für die weitere Entwicklung in der Bundesrepublik.

Für die Ermittlung des Lehrerbedarfs "soll eine vollständige Überprüfung und Bewertung der geltenden Systemkomponenten zur Ermittlung des Lehrerbedarfs unter Einbeziehung eines Vergleichs der entsprechenden Regelungen der übrigen Länder erfolgen".<sup>2)</sup>

Grundsätzlich geht es weiterhin um eine Bedarfsdeckung, die mit der Haushaltsaufstellung in Einklang zu bringen ist, und die von dem in sich differenzierten aber doch glo-

balen Parametern der Schüler-Lehrer-Relation als Grundlage der Bedarfsermittlung ausgeht. Die Organisationsanalyse folgt damit den hergebrachten Grundsätzen der Ermittlung des Lehrerbedarfs in der Bundesrepublik.

## 2. Grundsätze und Kritik der Ermittlung des Lehrerbedarfs

Seit dem Beginn einer gemeinsamen Bildungsplanung auch von Bund und Ländern ist als Grundparameter die Schüler-Lehrer-Relation zur Ermittlung des Lehrerbedarfs festgelegt worden. Zweifellos haben die Anstrengungen im Bildungsbereich allgemein zu vorzeigbaren Verbesserungen geführt. Die Langzeitanalysen der Schüler-Lehrer-Relation belegen dieses. Zum Beispiel lag die Schüler-Lehrer-Relation im Primarbereich im Jahre 1970 (als großer Lehrermangel herrschte) noch bei 37:1 und ist bis 1986 auf 20,0:1 gesunken. Dahinter verbergen sich aber

- a) große Unterschiede zwischen den Bundesländern und
- b) Unterschiede innerhalb der Bundesländer, wenn auch hier versucht wird, die Bandbreite möglichst klein zu halten.

Trotz dieser günstigen Globalziffern wird aber weiterhin über Unterrichtsausfall geklagt. Frankfurter Elternvertreter haben in mehreren Messungen immer wieder um die 10 % Unterrichtsausfall durch Notierung des nicht erteilten Unterrichts über mehrere Wochen ermittelt. Von den Befürwortern der Verkürzung der Gymnasialzeit auf 8 Jahre (Abitur nach Klasse 12) wird in Hessen ebenfalls von durchschnittlich 10 % Unterrichtsausfall ausgegangen, der bei konsequenter Vertretung in den verbleibenden 8 Gymnasialjahren zum beinahe gleichen Unterrichtsumfang wie - mit Unterrichtsausfall - in 9 Jahren bis zum Abitur führen müsse. Das heißt, bei Beseitigung des Unterrichtsausfalls in der verbleibenden Zeit könne ein ganzes Schuljahr eingespart werden. Es bedarf meines Erachtens schon eines sehr ausgeprägten Zynismus gegenüber den Schülern, um darin noch einen Vorteil zu sehen.

Es kann jedoch festgehalten werden, daß allgemein mit 10 % Unterrichtsausfall - aus den verschiedensten Gründen - gerechnet werden kann.

Die Messungen in Frankfurt haben deshalb auch konsequent zu einer Forderung nach 10 % Vertretungsreserve, aber mindestens einer Lehrerstelle pro Schule, geführt. Die 10 % Unterrichtsausfall in Frankfurt repräsentieren 11.250 Unterrichtsstunden pro Woche. Gemessen an den ca. 90.000 Schülern und ca. 4.500 Lehrerstellen in Frankfurt erscheinen die 120.000 Lehrerstunden, die in NRW pro Woche ausgefallen sind, noch eine sehr niedrige Ziffer zu sein. Vielleicht liegt es aber auch daran, daß Hessen in der Lehrerversorgung immer noch hinter NRW liegt.

Die gemeinsame Bildungsplanung in der BLK scheiterte 1982 an dem Votum der Finanzseite. Für 1985 hatte die BLK einen Gesamtbedarf von 581.800 Lehrerstellen ermittelt. Darin waren 63.400 Stellen für den besonderen Lehrerberuf enthalten. Die tatsächlichen Schülerzahlen machten jedoch - nach den gleichen Schüler-Lehrer-Relationen wie im Entwurf des Bildungsgesamtplans II - insgesamt 602.100 Stellen im Jahre 1985 aus. Erreicht worden sind nur 571.600. Besonders gravierend war dabei die Versorgungslage im berufsbildenden Bereich, wie folgende Tabelle zeigt <sup>3)</sup>:

		Bildungsgesamtplan II		Lehrer-Ist <sup>3)</sup>
		prognostizierter Lehrerberuf <sup>1)</sup>	korrigierter Lehrerberuf <sup>2)</sup>	
Allgemeinbil- dende Schulen	allgemeiner Lehrerberuf	401,9	419,9	474,4
	Lehrerberuf insgesamt	460,4	478,0	
Berufliche Schulen	allgemeiner Lehrerberuf	116,5	119,0	97,2
	Lehrerberuf insgesamt	121,4	124,1	
Insgesamt	allgemeiner Lehrerberuf	518,4	538,9	571,6
	Lehrerberuf insgesamt	581,8	602,1	

1. Deutscher Bundestag 1982, S. 82 u. 86. - 2. Eigene Berechnungen anhand der Schüler-Lehrer-Relationen im Bildungsgesamtplan II und der tatsächlichen Schülerzahlen (WEISHAUPT 1987, S. 31). - 3. Lehrer an staatlichen und privaten Schulen; Teilzeit-Lehrer und nebenberufliche Lehrer wurden entsprechend ihres Beitrags zur Unterrichtsversorgung in Vollzeitlehrer umgerechnet. Um mit den Haushaltsdaten vergleichbare Angaben zu erhalten, wurde der Mittelwert aus den statistischen Angaben für die Schuljahre 1984/85 und 1985/86 zugrunde gelegt.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11: Bildung und Kultur, Reihe 1: Allgemeinbildendes Schulwesen 1984, 1985 und Reihe 2: Berufliches Schulwesen 1984, 1985, eigene Berechnungen

Die zunehmende Differenzierung des Bildungswesens, die neu hinzukommenden Aufgaben hatten im Entwurf des Bildungsgesamtplans von 1982 zur Ausweisung folgender Ziffern für den Besonderen Lehrerbedarf im Jahre 1990 geführt:

Besonderer Lehrerbedarf nach Bedarfsfaktoren 1990  
 Prognose Entwurf BGP II, 1982.<sup>4)</sup>

Schulberatung	3.500 *
Ganztagsbetreuung	19.400 *
Förderung Ausländer/Aussiedler	10.200 *
Besondere Schülergruppen	2.400 *
Kleine Schulen	8.400 *
Lehrer in Lab+Lfb tätig	2.800 * <sup>1</sup>
Vertretung längere Krankheit, Kur, Schwangerschaft	16.800 *
Lehrerteilnahme in Lfb	5.500 * <sup>2</sup>
	<hr/>
	69.000

\*<sup>1</sup> NRW = Anrechnung auf Pflichtstunden

\*<sup>2</sup> NRW = Sonderbedarf

Summe \*= 60.200 : 4 = ca. 15.000 NRW-Stellen

Wir können diese Ziffern jedoch heute noch für - sicherlich grobe - Schätzungen heranziehen, die dennoch eine gewisse Glaubwürdigkeit haben. Zumindest können sie helfen, bestimmte Diskrepanzen zu erklären.

Im internationalen Vergleich ist es nicht ohne Ironie, daß die gesamtstaatliche Bildungsplanung und Planung des Lehrerbedarfs 1982 ergebnislos eingestellt wurde, während 1983 in den USA eine Regierungskommission die äußerst schlechten Leistungen des US-amerikanischen Bildungswesens feststellte und eine aufsehenerregende Schrift unter dem Titel "A Nation at Risk" veröffentlichte. Die Mängel wurden in diesem Bericht in harter, militanter Sprache dargestellt und gipfelten unter anderem in der Feststellung: Wenn eine fremde Macht uns ein so schlechtes Bildungswesen aufzwingen



wollte, würden wir dieses als Kriegserklärung betrachten. Seitdem sind zahlreiche und umfassende Bemühungen festzustellen, die Situation zu verbessern. Präsident Bush hat die Bildungssache zu einer wesentlichen seiner Amtszeit gemacht; Haushaltsdefizit und Golfkrise hindern ihn jedoch erheblich an einer raschen Umsetzung seiner Pläne auf dem Erziehungssektor. Die USA haben inzwischen zumindest ideologisch den Schwenk von einer Hochbegabtenförderung zurück zu einer breiten Volksbildung für alle vollzogen. Ohne eine breite Volksbildung ist in den Augen vieler Amerikaner auch die Demokratie eines Landes nicht zu sichern.

Der Ausstieg aus der gemeinsamen Bildungsplanung war bei uns 1982 mit dem Einstieg in die Hochbegabtenförderung, der Förderung von informations- und kommunikationstechnischer Grundbildung und sicherlich verdienstvollen Programmen zur Linderung der gravierenden Lehrerarbeitslosigkeit gekennzeichnet. Angesichts des haushaltstechnischen Übergewichts in der Frage des Lehrerbedarfs kamen gar keine ernsthaften Überlegungen und Zweifel auf, ob denn die Einsparung von Lehrerstellen angesichts des tatsächlichen Bedarfs überhaupt gerechtfertigt sei. Angesichts der gesetzlichen Lage, die dem Haushalt das entscheidende Gewicht einräumt, der jährlich neu verhandelt wird, ging und geht es in der Regel nicht um die Frage "Wieviel Lehrer werden nach den gegenwärtigen Bedingungen tatsächlich gebraucht?", sondern gehandelt wird nach der Maxime: "Wieviele Lehrer wollen wir uns im nächsten Jahr leisten, wieviele Stellen können wir durch kw-Stellung möglichst rasch umwidmen." In dieser Entwicklung haben beinahe alle Bundesländer mitgewirkt, die Übersteuerungen wurden Ende der 80er immer deutlicher sichtbar und auch die Ursache des Dilemmas. Aufgrund der Tatsache, daß die Schüler-Lehrer-Relation jährlich in Übereinstimmung mit dem Haushalt festgesetzt wird, hat der Kultusminister keine handfeste gesetzliche Grundlage, die es ihm ermöglicht, klar zu beweisen, wieviele Lehrer er zur Abdeckung des Grundbedarfs und des Sonderbedarfs braucht. Außerdem haben Eltern gegenwärtig keine gerichtliche Möglichkeit, gegen längerfristigen Unterrichtsausfall erfolgreich zu klagen. Grundsätzlich gesehen bedeutet dies, daß die Schüler zwar verpflichtet sind, zur Schule zu gehen, daß der Staat im Umkehrzug jedoch nicht verpflichtet ist, den Unterricht in vollem Umfang und nach den selbst gesetzten Regeln (z. B. Umfang und Inhalt der Stundentafel sowie Klassengrößen etc.) anzubieten. In einem sozialen Rechtsstaat ist dies eine absurde und untragbare Lage.

Das Problem ist jedoch, daß es im Rahmen der tatsächlichen Haushaltswirtschaft bisher nicht um die Beseitigung von Unterrichtsausfall, sondern eher um die Beseitigung von Lehrerstellen ging. Gegen diesen Mißstand und für ein einklagbares Recht auf Unterricht demonstrierten am 2. Dezember

Frankfurt, am 4. Oktober 1990 waren es aus gleichem Anlaß 40.000 Eltern, Schüler und Lehrer in Hamburg.

Wer also - wie Ministerpräsident Rau - in der Regierungserklärung feststellt, daß "Schule für die Schüler da ist", der sollte auch dafür sorgen, daß ihr grundsätzliches Recht auf Unterricht Vorrang vor den Erwägungen des Haushalts haben muß. Ohne diese prinzipielle Vorgabe kann man in der Verteilung der Lehrerstellen lange nach Mängeln suchen; aber die Organisation dieser Verteilung kann nur verteilen, was vorhanden ist. In der Schule müssen wieder die Aufgaben die Ausgaben bestimmen, darf es nicht umgekehrt sein, weil sonst die Rechte der Schüler/Schülerinnen offensichtlich an vielen Stellen unter die Räder kommen. Solange diese prinzipiellen Gesichtspunkte jedoch außer acht bleiben, kann auch eine Organisationsanalyse wenig bewirken. Es drängt sich zumindest der Verdacht auf, als sollte eine Unternehmensberatungsfirma den Schiedsrichter zwischen Teilen der Landesregierung auf der einen Seite und dem Kultusminister auf der anderen Seite spielen. Die unerwarteten Ergebnisse der Knight-Wegenstein-Studie zur Lehrerarbeitszeit

Hoffnungen für die möglichen Ergebnisse der nordrhein-westfälischen Organisationsanalyse. Doch in diesem Fall sind es auch noch ein paar wesentliche Probleme, auf die ich jetzt eingehen möchte.

### 3. Die Organisationsanalyse in unterschiedlicher Perspektive

#### Perspektive A: Ländervergleiche innerhalb der Bundesrepublik Deutschland

Zwei Bildungssysteme unterschiedlicher Prägung, unterschiedlicher Abschlüsse und Inhalte sowie unterschiedlicher Personalausstattung wurden mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland vereinigt. Streng genommen handelt es sich grundrechtlich jetzt um 16 Bildungssysteme mit einer einheitlichen Klammer durch das

Grundgesetz und das Hamburger Abkommen sowie die entsprechenden Abkommen der KMK. Die 5 neuen Länder besitzen weitgehende Gestaltungshoheit. Aufgrund der Wahlergebnisse vom letzten Sonntag lassen sich zumindest Tendenzen erkennen, in welcher Weise sich diese Gestaltung entwickeln wird. Hinsichtlich der Lehrerversorgung und der Versorgung der Schulen mit sonstigem Personal stehen die neuen 5 Länder sicherlich besser da als die restlichen 11. Darin liegt aber hinsichtlich der Kosten das Problem eines eventuell weitgehenden, in jedem Fall aber schmerzhaften, Personalabbaus. Wie hoch der Personalbestand im Bildungswesen einzuschätzen ist und welche - immer noch zentralen Planungen für das Gesamtgebiet der ehemaligen DDR vorliegen - wird in einer dreibändigen Studie von Rolf Ermer und Klaus Wosilowsky aus dem Jahre 1987 für die Akademie der Pädagogischen Wissenschaften deutlich. Diese Studie war lange Zeit eine "Vertrauliche Dienstsache" und westdeutschen Forschern nicht zugänglich. Durch die Zusammenarbeit mit den ostdeutschen Kolleginnen und Kollegen werden solche Schriften jetzt zugänglich. Ein fairer Ländervergleich Nordrhein-Westfalens mit den anderen Bundesländern sollte auch die Entwicklungen in den 5 Ländern auf dem Gebiet der ehemaligen DDR berücksichtigen. Dabei könnte dann folgendes festgestellt werden: **"Über die im Volkswesen eingesetzten pädagogischen Fachkräfte gibt seit Jahren die bereichsinterne statistische Berichterstattung "Belegschaftswechsel des pädagogischen Fachpersonals" Auskunft ...** Nach diesen Unterlagen waren im Schuljahr 1985/86 im Bereich Volkswesen insgesamt **333.800!** Personen als pädagogisches Fachpersonal eingesetzt. Davon verfügten **293.300** Personen über eine pädagogische Hochschul-, Fachschul- bzw. Teilausbildung." <sup>5)</sup> 1989 zeigte sich folgende Situation: <sup>6)</sup>

Qualifikationsstruktur des pädagogischen Fachpersonals<sup>1</sup>

Qualifikation als ...	Personen	Anteil am Gesamtbestand in %
Lehrer mit pädagogischem Fachschulabschluß	72.662	21,9
Lehrer mit pädagogischem Hochschulabschluß	122.258	36,9
Harterzieher	16.944	5,1
Heimerzieher	8.911	2,7
Internaterzieher	218	0,1
Freundschaftspionierleiter	7.143	2,2
Kindergärtnerinnen	65.061	19,6
Fachpersonal ohne abgeschlossene pädagogische Ausbildung	38.419	11,6
Pädagogisches Fachpersonal gesamt	331.616	100,0

<sup>1</sup> Nach Angaben aus dem "Belegschaftswechsel" 1989 des Ministeriums für Bildung

Stand: 30. 9. 1990

Nordrhein-Westfalen und die ehemalige DDR haben annähernd eine vergleichbare Bevölkerungs- und Schülerzahl. 10-jährige Schulpflicht ist ebenfalls in beiden Fällen gegeben. Aber hinsichtlich des Personalbestandes gibt es offensichtlich sehr große Unterschiede, selbst wenn man noch das Personal anderer Träger im Bildungsbereich in NRW hinzurechnen würde. Selbst wenn man zugesteht, daß die enormen Kosten des Bildungswesens der DDR vielleicht mit ein Grund für ihre mangelhafte Wirtschaftlichkeit waren, bleiben - nach gewissen Abstrichen in den Ländern der ehemaligen DDR - sicherlich andere Personalbestände bestehen, als dies in den 11 Ländern der Bundesrepublik der Fall ist. Ländervergleiche innerhalb der Bundesrepublik Deutschland ohne die 5 neuen Bundesländer müssen jedenfalls als zu kurz greifend und zumindest unfair angesehen werden, wenn darauf ernsthaft Bildungspolitik in NRW aufbauen will.

#### Perspektive B: NRW und Europa

"Wir wollen im vereinten Europa dem Frieden und der Welt dienen", so Richard von Weizsäcker am 3. Oktober 1990 um 0.00 Uhr vor dem Reichstagsgebäude in Berlin. "Im vereinten Europa" und kein Stück weniger. Und Johannes Rau am 15. 8. 1990: "Die Schule hat auch die Aufgabe, junge Menschen vor provinzieller Enge zu bewahren, sie zu weltoffenen Bürgern zu erziehen, sie für Toleranz gegenüber anderen Kulturen zu gewinnen. Dauerhafte Kontakte zwischen Schulen bei uns und Schulen unserer europäischen Nachbarn, aber auch Schulen in den Vereinigten Staaten von Amerika und der Sowjetunion können viel dazu beitragen." <sup>7)</sup>

"Junge Menschen vor provinzieller Enge zu bewahren", ein sicherlich wertvolles Ziel. Doch wer schützt die nordrhein-westfälische Landesregierung vor provinzieller Enge? Der Organisationsanalyse - und darin vor allen Dingen den Ländervergleichen zu 16 Kernbereichen - zufolge ist diese Landesregierung geradezu von engstirniger Intoleranz gegenüber dem europäischen Einigungsprozeß geprägt. Kein Wort im Ausschreibungstext vom EG-weiten Arbeitsmarkt der Lehrer in jüngster Zukunft. Keine Silbe von den Risiken und Chancen, die ein so riesiger Arbeitsmarkt von ca. 4 Mio Fachkräften auch für die weitere Entwicklung des Personalbedarfs und des Personalbestandes in Nordrhein-Westfalen hat. Kein Wunder für denjenigen, der die nordrhein-westfälische Praxis der Lehramtsanerkennung aus dem Bereich eines anderen Dienstherrn in den 11 Län

dern der Bundesrepublik kennt. Neben Bayern und Baden-Württemberg gehörte NRW bisher zu den Hardlinern bei der Ablehnung von Lehramtszeugnissen aus anderen Bundesländern. Erst eine jüngst getroffene Vereinbarung in der KMK scheint da eine Entspannung zu bringen.

"Die Schule ist für die Schüler da", so Ministerpräsident Rau. Warum wird dann in einer so teuren Organisationsanalyse nicht deutlich gemacht, wieviel Schule für die heranwachsende Generation im Vergleich zu unseren europäischen Nachbarn, wieviel - oder besser wie wenig - Unterrichtszeit **und** Betreuungszeit sich NRW z. B. im Vergleich mit Dänemark leisten will. Welchen Weg mit welchen Folgen NRW z. B. im Verhältnis von staatlichen und privaten Schulen aller im Verhältnis von staatlichen Grundkosten und kommunalen oder privaten Kosten gehen will. In welcher Weise und in welchem Umfang die nordrhein-westfälische Schule über die notwendigen Hausaufgaben schon jetzt auf private Mithilfe zurückgreift. Private Mithilfe, die häufig genug über Hausaufgabenbetreuung, Nachhilfe etc. privat finanziert wird, was in größerem Umfang z. B. auch in Griechenland vorkommt.

Eine Organisationsanalyse für das Schulwesen in NRW ohne EG-Perspektive am Ende des Jahres 1990 ist nicht nur provinziell, sie ist schon beinahe fahrlässig.

### Perspektive C: Methodische Probleme

Um heute wirksame Aussagen über die möglichen Folgen politischen Handelns zu erhalten, müssen entsprechende Analyseinstrumente und Methoden angewendet werden. Erst dadurch sind einigermaßen verlässliche Folgenabschätzungen möglich (auch im pädagogischen Bereich müssen wir allerdings immer mit einem gewissen Restrisiko rechnen). Daß die Ländervergleiche hinsichtlich ihres Umfangs in der Bundesrepublik wahrscheinlich auch in der EG mit Sicherheit zu kurz greifen, ist deutlich. Aber auch inhaltlich werden sie voraussichtlich zu kurz greifen. Eine bloße Synopse der Stunden- tafeln und Schüler-Wochen-Stunden, wie sie in der Organisationsanalyse neben anderen Vergleichen vorgesehen sind, reichen eben heute nicht mehr aus. Sie geben zum Beispiel keinen Aufschluß über das konkrete Maß an Unterrichtszeit pro Schüler (und sei es nur auf der Soll-Ebene) im Laufe seiner Schulzeit. Solche Informationen erhält man

erst, wenn man die statischen Studentafeln mit den konkret zur Verfügung stehenden Unterrichtswochen, Schuljahren etc. quasi in Bewegung setzt, das heißt wesentliche dynamische Analysen anstellt. Ich möchte das an einem Beispiel erläutern:

Unterschiede zwischen Hamburg und Bayern in der Unterrichtszeit

Grundschule:

Bayern	=	3.017 Stunden	=	<b>121,5 %</b>
Hamburg	=	2.484 Stunden	=	100 %

Primar bis Ende Sek. II

Bayern	=	10.970 Stunden	=	<b>108,5 %</b>
Hamburg	=	10.114 Stunden	=	100 %

Basis: P+S.I = Studentafeln

S II = Mindestverpflichtung

Schaubild 1: Anzahl der Unterrichtswochenstunden der Grundschulen in der Bundesrepublik Deutschland im Schuljahr 1989/90 <sup>8)</sup>

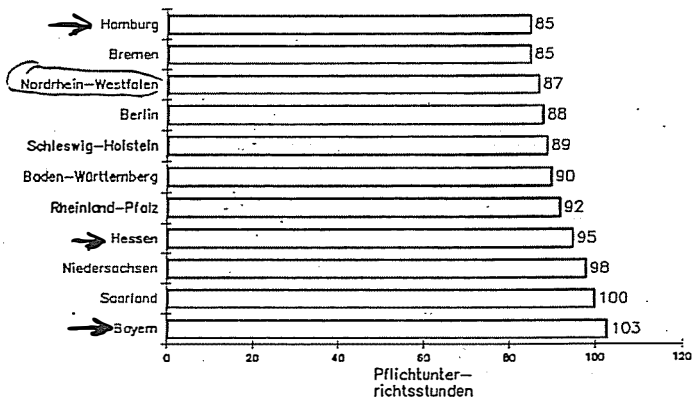


Schaubild 2: Summe der Unterrichtswochenstunden in Gymnasien von Klasse 5-10 <sup>9)</sup>

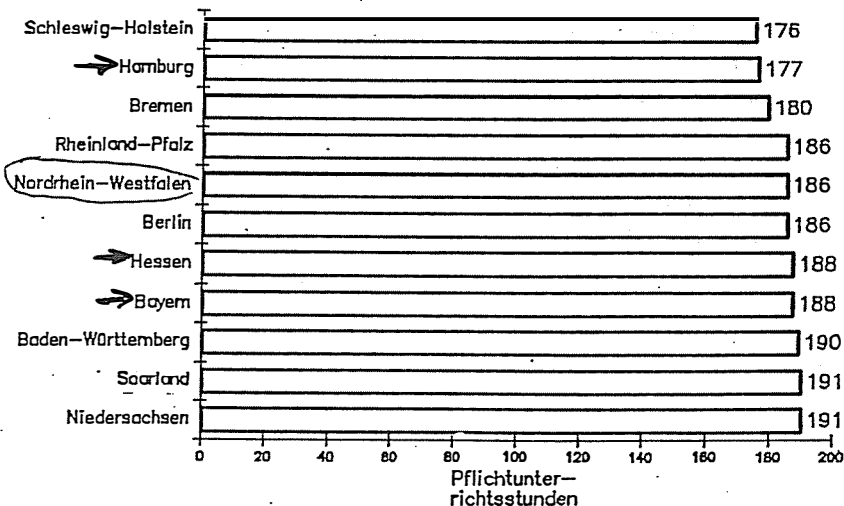
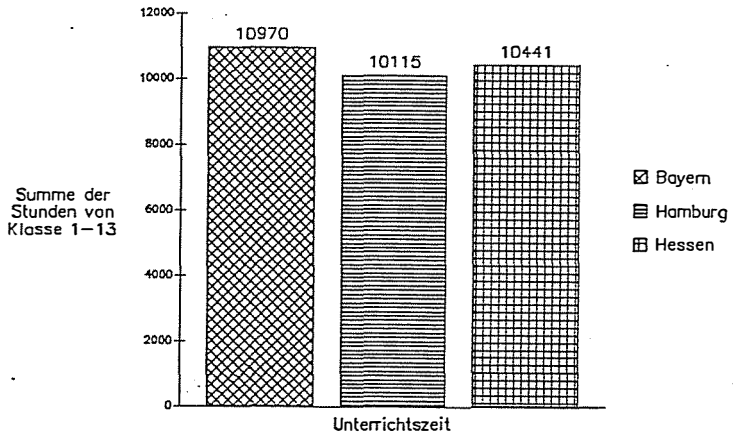


Schaubild 3:

Summe der Unterrichtszeiten in Bayern, Hamburg und Hessen im Durchlauf von Klasse 1-13 in Zeitstunden <sup>10)</sup>





Ohne die Berücksichtigung von analogen Bewegungsabläufen und Folgen durch Zeiteinflüsse etc. sollten auch die Ländervergleiche in der Organisationsanalyse nicht erstellt werden. Es sei denn, zum Preis, ein unvollständiges oder sogar fehlerhaftes Bild abzugeben. Politische Entscheidungen, auf solche Informationen gegründet, können nicht besser sein, als die Informationen selbst.

#### Perspektive D: Schule am Scheidewege

Nach Artikel 7 des Grundgesetzes ist Schule grundsätzlich Sache des Staates. Aber Artikel 7 gibt Raum für durchaus unterschiedliche Gestaltungen und dies nicht nur wegen der Kulturautonomie der Länder. Wenn Schule streng genommen Sache des Staates wäre, dürfte es keine wesentlich privat kontrollierten Bereiche oder privat beaufsichtigten Bereiche wie z. B. Hausaufgaben geben. Sie sind vielmehr positiv gesehen ein materieller Bestandteil der Zusammenarbeit von Schule und Elternhaus. Durch den Länderfinanzausgleich ist in der Bundesrepublik Deutschland als einzigem föderalem westlichem Staat eine materielle Chancengleichheit z. B. durch die gleiche Bezahlung der Lehrer in vergleichbaren Positionen gesichert. Grundaufgabe des Staates ist m. E. die Sicherung der **materiellen Chancengleichheit** aller Kinder in allen Städten und Regionen. Insofern bedeuten die Dezentralisierungs-, Kommunalisierungs- und Privatisierungsgedanken (der Staat zieht sich auf eine gewisse Grundausstattung zurück, den Rest bezahlen andere) einen Scheideweg für die weitere Entwicklung in NRW und wohl auch darüber hinaus:

- Soll der tatsächliche Lehrerbedarf durch eine Weiterentwicklung sozialer Gedanken im Schulwesen, z. B. durch Bereitstellung einer 100 % Grundausstattung plus 10 % Vertretungsreserve plus notwendiger Sonderbedarf gesichert und zur materiellen Chancengleichheit aller Kinder zur Verfügung gestellt werden?  
oder
- Soll eine knapp bemessene Grundausstattung des Staates mit zusätzlicher Finanzierung durch Kommunen (rasche regionale Unterschiede) oder Eltern (bessere Bildung und Betreuung nur für die, die es sich leisten können, wodurch soziale Unterschiede vertieft werden) der Weg in die Zukunft sein?

Meines Erachtens kann der letztgenannte Weg nicht ernsthaft zu sozialdemokratischem Gedankengut gehören. Vielmehr sollte der erste Weg beschritten werden, wobei Entscheidungsbefugnisse in gewissem Rahmen dezentralisiert werden können.

Perspektive E: Anlaß und Ursache

oder: Warum fallen in NRW 120.000 Unterrichtsstunden pro Woche aus?

- eine Schätzung -

Zunächst einmal halte ich die 120.000 ausgefallenen Unterrichtsstunden pr Woche für eine konservative Schätzung. Bei genauen Messungen könnten sich auch andere Ziffern ergeben.

Nimmt man den oben genannten besonderen Lehrerbedarf, wie er im Bildungsgesamtplan ausgewiesen ist, für NRW ernst, dann bietet sich folgende Rechnung an:

Der im BGP II ausgewiesene Sonderbedarf kann für NRW auf ca. 15.000 Lehrerstellen im Jahre 1990 geschätzt werden. Im Anhang I zur Organisationsanalyse ist unter 2. "Deckung des Lehrerbedarfs" unter anderem ausgeführt: " ... Damit hat sich die Notwendigkeit ergeben, Überhangstellen zur Deckung des Grundbedarfs zu verwenden. Der notwendige Zusatz- und Ausgleichsbedarf wird bislang zum Teil nur nach Maßgabe des Haushalts gedeckt, ohne daß eine konkrete Bedarfsberechnung zugrunde gelegt wird. Die Stellen werden nicht in den entsprechenden Schulkapiteln ausgebracht. Soweit und solange den Schulen Überhangstellen zur Verfügung stehen, kann dadurch ein ungedeckter Bedarf vorübergehend faktisch gedeckt werden. Im Schuljahr 1989/90 sind 9.000 Stellen ... Überhangstellen" <sup>11)</sup> Wenn diese 9.900 Stellen voll dem notwendigen Sonderbedarf zur Verfügung stünden, was nicht ganz zutrifft, ergibt sich folgende Kalkulation:

Mögliche/wahrscheinliche Ursachen für den Unterrichtsausfall von 120.000 Stunden pro Woche

Geschätzter Sonderbedarf 1990 in NRW (nach BGP II, 1982)	= 15.000 Stellen
abzüglich noch vorhandene "Überhangstellen" im Schuljahr 1989/90	= 9.900 Stellen
<hr/>	
Fehlbedarf für die Abdeckung des Sonderbedarfs	= 5.100 Stellen

**5.100 x 25 = 127.500 Unterrichtsstunden pro Woche**

#### 4. Beispiele, wie es andere machen

4.1 Seit vielen Jahren wird der Lehrerberuf in Dänemark auf der Basis des Verbrauchs an Lehrerwochenstunden berechnet. Die einstellende Behörde ist jeweils die Kommune, die auch von der Regierung in Kopenhagen die entsprechenden Personalkosten erstattet bekommt. Wenn es um das Zusammenspiel von Zentrale und Kommunen auf der Basis einer ausreichenden Lehrerversorgung geht, könnten hier sicherlich wertvolle Erfahrungen für Reformen in der Bundesrepublik genutzt werden. Es darf aber nicht vergessen werden, daß wohlhabendere Gemeinden ihrerseits Zulagen für Personalstellen bzw. zusätzliches Personal (z. B. Bibliothekare etc.) gewähren, so daß bei formeller Einheitlichkeit die Unterschiede zwischen den Gemeinden inzwischen z. T. beträchtlich sind. Die allg. und auch Materialausstattung der dänischen Schulen ist jedoch in der Regel als besser als in deutschen Schulen anzusehen.

Zum Vormittagsunterricht kommt eine ganze Reihe von freiwilligen und in der Regel kostenlosen Angeboten, die von vielen Schüler/innen genutzt werden.

In den dänischen Volksschulen und Gymnasien gibt es seit längerer Zeit sogenannte "Vikar-Stellen", die zur Vermeidung von Unterrichtsausfall bzw. zur Doppelbesetzung im Unterricht eingerichtet wurden. Eine Volksschule mit 300 bis 350 Schülern hat in der Regel zwei volle Vikar-Stellen, d. h., es stehen dieser Schule insgesamt ca. 50 Lehrerwochenstunden für Vertretungsmaßnahmen zur Verfügung. Ähnlich viele Stunden stehen auch den Gymnasien im Verhältnis zur Gesamtzahl der Lehrerstunden zur Disposition.

4.2 In ähnlicher Weise sind in Griechenland für die Volksschulen (Klassen 1-6) und Gymnasien (Klassen 7-9 = Pflichtschulen) Vertretungsreserven von rund 10 % der Lehrerstellen eingerichtet worden. Hier geht es jedoch häufiger auch um Vertretungen in sehr kleinen Schulen oder bei längerfristigen Abwesenheiten durch Krankheit, Schwangerschaft bzw. Fortbildung, die bis zu einem Jahr dauern kann. Dagegen muß allerdings auch festgestellt werden, daß große Teile der griechischen Schüler in privat finanzierten Nachhilfeschoolen sitzen, um die jeweiligen

Jahresabschlüsse bzw. die zentralen Prüfungen bestehen zu können. Während der sechsjährigen Grundschulzeit und auch danach wird vielen Schülern privat Fremdsprachenunterricht vermittelt, weil er im öffentlichen Bildungswesen nicht oder zu gering angeboten wird.

#### 4.3 England und Wales

Externe Kontrollen, die die Ergebnisse der Lehrerarbeit in zentral gesteuerten nationalen Testverfahren kontrollieren; die Veröffentlichung der Ergebnisse der einzelnen Schulen, damit die Eltern die "besten" Schulen - besser: die Schulen, die sich am besten auf die Tests einstellen - erkennen, haben nicht zur Hebung der Arbeitsmotivation englischer Lehrer beigetragen. Vielmehr haben sie jedoch Rationalisierungsmaßnahmen entmutigt und zum Teil aus dem Beruf getrieben, die 1987 in Kraft getreten waren. Seitdem haben Lehrer mit vollen Stellen 32,5 Stunden (à 60 Minuten) durchschnittliche angewiesene Arbeitszeit (vom Schulleiter); früher waren es nur 25 Stunden pro Woche. Die Jahresarbeitszeit angewiesener Stunden beträgt 1.265 Stunden in 190 Tagen zusätzlich 5 Tage Fortbildung, Korrekturarbeiten, Unterrichtsvorbereitungen etc. kommen noch hinzu. Die Motivation und die Arbeitszufriedenheit der Lehrer in England und Wales sind vielfach gestört. Nicht nur wegen der hohen Lebenshaltungskosten gibt es in England zur Zeit einen **bedeutsamen Lehrermangel!**

#### 5. Zusammenfassung

Folgen der übertriebenen Sparsamkeit oder: die USA haben gespart unter Reagan

Edzard Reuter, Chef von Daimler Benz - in: "Die Zeit" vom 16. März 1990: "Die Überforderung ihres Systems hat inzwischen eine der beiden Weltmächte, die Sowjetunion, zum Offenbarungseid gezwungen. Die Vereinigten Staaten müssen aufpassen, wenn sie nicht zum nächsten Demonstrationsobjekt werden wollen, dem die technologischen und gesellschaftspolitischen Voraussetzungen für seine Führungsrolle zunehmend entgleiten. Vielleicht ist das schon geschehen, seitdem man, neben anderen Kurzsichtigkeiten die Rolle eines leistungsfähigen Ausbildungssystems für diejenigen

Ebenen industriellen Wirtschaftens, die für die Realität der Produkte unverzichtbar sind, so sträflich vernachlässigt hat, daß die internationale Wettbewerbsfähigkeit unwiederbringlich verlorenzugehen droht. Jedenfalls setzt Macht voraus, daß man die wirklichen Schlüsseltechnologien beherrscht." <sup>12)</sup> Die Bemühungen in den USA um eine breite Verbesserung der Bildung aller zeigen deutlich, daß sich unterlassene Bildungsinvestitionen nicht nachholen lassen und der Anschluß schnell verlorengeht. Insofern ist der Streit in NRW über die mindestens 5.000 fehlenden Stellen überflüssig! Die Stellen müssen rasch geschaffen werden, weil sie fehlen!

- Das britische Beispiel macht deutlich, daß erzwungene Rationalisierungen sich außerordentlich schädlich auf die Arbeitsmotivation der Lehrer und damit der Schule insgesamt auswirken;
- die Verstimmungen in der deutschen Lehrerschaft wegen der ungleichen Durchsetzung der Arbeitszeitverkürzung sind verständlich und notwendig;
- im internationalen Vergleich beruht die hohe Leistungsfähigkeit unseres Bildungswesens aber auch auf seiner zeitlichen Gestaltung, der disponiblen Zeit für Schüler und Lehrer, der Abwesenheit von externen Kontrollen;
- diese Fakten zusammen mit einer befriedigenden Besoldung machen die Attraktivität des Lehrerberufs bei uns aus und sichern seine Anziehungskraft gegenüber anderen Berufen; deshalb sollten substantielle Verschlechterungen oder Arbeitsbedingungen der Lehrer schon deshalb unterbleiben, weil bei sinkenden Schülerzahlen und wieder steigendem Lehrerberuf der Wettbewerb zwischen dem Teilarbeitsmarkt Schule und den anderen Teilarbeitsmärkten zumindest nicht geringer wird! Fächerspezifischer Lehrermangel ist dafür bereits heute ein wesentlicher Indikator.

Grundsätzlich sollte in der Frage des Lehrerberarfs die Maxime des CDU-Kultusministers a.D. (1948) Erwin Stein gelten: "Volksbildung ist die höchstmögliche Bildung für alle." Dies zu ermöglichen, ist Sache des Staates, vor allem auch um ungerechtfertigte Chancenunterschiede zu vermeiden. In diesem Sinne ist Schule "Sache des Staates" und aus dieser Verantwortung sollte sich ein Land auch nicht herausstellen. Besonders dann nicht, wenn der Ministerpräsident meint, "Schule ist für die Schüler da!".

## Fußnoten

- 1) "Projekte am Teich", in: Der Spiegel Nr. 35/1990 vom 28.8.1990, S. 51
- 2) KM Nordrhein-Westfalen, Organisationsuntersuchung zur Verbesserung der Ermittlung und Deckung des Lehrbedarfs..., Düsseldorf, 1990, S. 9 (kurz: "Organisationsanalyse")
- 3) Horst Weishaupt/Manfred Weiß: Bildungsbudget und interne Mittelallokation; in: ZfPäd 34. Jg., 1988, Nr. 4, S. 551
- 4) Entwurf der Fortschreibung des Bildungsgesamtplans, Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode, Drucksache 9/2012, Bonn 1982, S. 85
- 5) Ermer/Kosilowsky, Zum Reproduktions- und Planungsprozeß des pädagogischen Arbeitsvermögens im Volksbildungswesen der DDR, Diss-B, Berlin 1988, Band 2, S. 394
- 6) Bildungswesen aktuell (BA) 9/1990, Bildungsökonomische Probleme und Rahmenbedingungen der Schulreform in der DDR - bei Beachtung der Länderstrukturen, Hrsg. Akademie der Pädagogischen Wissenschaften der DDR, Zentralstelle für pädagogische Information und Dokumentation
- 7) Regierungserklärung vom 15. 8. 1990, S. 36
- 8) P. Döbrich/W. Hude/G. Schmidt, Zeit für Schule; Bundesrepublik Deutschland, Deutsche Demokratische Republik; in: DIPF, Studien und Dokumentation zur vergleichenden Bildungsforschung; Köln, Wien 1990, S. 21
- 9) a. a. O., S. 25
- 10) a. a. O., S. 83
- 11) Organisationsanalyse, a. a. O., Anhang I, S. 7 f
- 12) Edzard Reuter, Ein neues Netz für den Frieden, in: Die Zeit, Nr. 12 vom 16. März 1990, S. 41