

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Direktion Bildungswesen
Abteilung für Bildungs- und Ausbildungspolitik

Anwerbung, berufliche Entwicklung und Verbleib von qualifizierten Lehrerinnen und Lehrern

Länderbericht:

Deutschland

Gábor Halász, Paulo Santiago, Mats Ekholm, Peter Matthews und Phillip McKenzie

September 2004

Dieser Bericht gibt die Meinung der Autoren wieder und deckt sich nicht unbedingt mit der Auffassung der Bundesrepublik Deutschland, der OECD oder ihrer Mitgliedsländer.

INHALTSVERZEICHNIS

1.	EINLEITUNG	3
1.1	Zweck der OECD-Studie	3
1.2	Deutschlands Teilnahme	4
1.3	Aufbau des Länderberichts	5
2.	KONTEXT UND HAUPTMERKMALE DER LEHRERPOLITIK	7
2.1	Der allgemeine Kontext: im Zeichen des Wandels und der Öffnung	7
2.2	Das System von Bildung und Schule	10
2.3	Strukturelle Merkmale des Schulsystems	13
2.4	Lehrerbildung und berufliche Entwicklung	15
2.5	Der Lehrerarbeitsmarkt	16
2.6	Status, Karriere und Anreize	23
2.7	Lehrertätigkeit in Schulen	25
2.8	Qualitätssicherung, Rechenschaftslegung und Management	26
3.	STÄRKEN DER LEHRERPOLITIK UND SICH HIER STELLENDE HERAUSFORDERUNGEN	29
3.1	Schulsystem und Verwaltung der Lehrerpoltik	29
3.2	Lehrererstausbildung	30
3.3	Die berufliche Fort- und Weiterbildung der Lehrer	35
3.4	Der Lehrerarbeitsmarkt	37
3.5	Laufbahnstruktur und Anreize für die Lehrer	40
3.6	Die Arbeitssituation der Lehrkräfte	42
3.7	Schulmanagement und -leitung.....	44
3.8	Evaluation und Rechenschaftslegung	46
4.	PRIORITÄTEN FÜR DIE WEITERE KONZIPIERUNG BILDUNGSPOLITISCHER MASSNAHMEN	50
4.1	Schaffung eines neuen Lehrerleitbilds	50
4.2	Verbesserung der Vorbereitung auf den Lehrerberuf und der Lehrerfort- und -weiterbildung	52
4.3	Sicherstellung eines angemessenen qualifizierten Lehrkräfteangebots	55
4.4	Verbesserung der Laufbahnstruktur und der Anreize für Lehrkräfte	57
4.5	Stärkung der Rechenschaftslegung	59
4.6	Modernisierung von Governance und Management	60
5.	SCHLUSSBEMERKUNGEN	63
	LITERATURVERZEICHNIS	64
	ANHANG 1: DAS OECD-PRÜFERTEAM	68
	ANHANG 2: NATIONALER KOORDINATOR, LANDESKOORDINATOREN UND AUTOREN DER HINTERGRUNDBERICHTE	69
	ANHANG 3: PROGRAMM DES PRÜFUNGSBESUCHS	70
	ANHANG 4: VERGLEICHENDE INDIKATOREN ZU DEN LEHRKRÄFTEN	75

1. EINLEITUNG

1.1. Zweck der OECD-Studie

1. Dieser Länderbericht für Deutschland ist Teil der OECD-Aktivität „Anwerbung, berufliche Entwicklung und Verbleib von qualifizierten Lehrerinnen und Lehrern“ (*Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*). Es handelt sich hierbei um ein Gemeinschaftsprojekt, das die Gestaltung der Lehrpolitik im Hinblick auf eine Verbesserung der Unterrichts- und Lernbedingungen in den Schulen unterstützen soll. Fünfundzwanzig Länder nehmen an diesem Projekt teil.

2. Die Aktivität wurde im April 2002 gestartet. Die OECD-Bildungsminister haben eine ehrgeizige Agenda für die Schulen vorgegeben, die auf sich rasch wandelnde Anforderungen reagieren und das Fundament für lebenslanges Lernen legen müssen. Die Minister stellten einen klaren Zusammenhang zwischen den von den Schulen zu bewältigenden Herausforderungen und der Notwendigkeit her, hoch qualifizierte Kräfte für den Lehrerberuf und die Tätigkeit des Schulleiters zu gewinnen, für ihre Fort- und Weiterbildung zu sorgen und ihren Verbleib in den Schulen zu sichern.

3. Die mit dem Projekt verfolgten Zwecke, der Analyserahmen und die verwendete Methodologie sind in OECD (2002a)¹ eingehender beschrieben. Die wichtigsten Ziele lauten:

- Synthese von Forschungsarbeiten über Fragen im Zusammenhang mit Politikmaßnahmen, die die Anwerbung, Einstellung, Sicherung des Verbleibs und die berufliche Entwicklung qualifizierter Lehrerinnen und Lehrer betreffen;
- Identifizierung innovativer und erfolgreicher Politikinitiativen und Vorgehensweisen;
- Erleichterung des Austauschs von Erkenntnissen und Erfahrungen zwischen den Ländern;
- Identifizierung von Optionen, die die politischen Entscheidungsträger in Erwägung ziehen könnten.

4. Die Aktivität konzentriert sich auf den Primar- und Sekundarbereich. Sie umfasst auch berufsbildende Lehrprogramme für Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe sowie sonderpädagogische Programme für Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter. Wenngleich das Hauptaugenmerk den Lehrkräften gilt, gehören das sonstige schulische Personal und die Interaktion zwischen dessen Aufgaben und denen der Lehrkräfte ebenfalls zum Gegenstand der Untersuchung.

5. Im Rahmen des Projekts werden zwei komplementäre Ansätze verfolgt: zum einen ein *analytischer Ansatz*, zum anderen ein *thematischer Länderprüfungsansatz*. Beim analytischen Ansatz werden verschiedene Instrumente eingesetzt – Länderhintergrundberichte, Sichtung der Fachliteratur, Datenanalysen und Auftragsstudien –, um die Faktoren, die die Anwerbung, berufliche Entwicklung und Sicherung des Verbleibs qualifizierter Lehrerinnen und Lehrer beeinflussen, sowie mögliche politische Antworten zu analysieren. Alle 25 Teilnehmerländer beteiligten sich an diesem Ansatz. Darüber hinaus erklärten sich zehn Länder bereit, an einer thematischen Länderprüfung teilzunehmen, bei der die jeweiligen Schulsysteme von externen Prüfer-teams untersucht werden.

1. Berichte und Aktualisierungen sind unter www.oecd.org/edu/teacherpolicy verfügbar.

6. Deutschland gehörte zu den Ländern, die sich für eine Teilnahme an der thematischen Länderprüfung entschieden, und erhielt daher im September 2003 den Besuch eines Prüferteams. Dieses Team setzte sich aus zwei Mitarbeitern des OECD-Sekretariats sowie Bildungsforschern und -politikern aus Ungarn, Schweden und dem Vereinigten Königreich zusammen. Die Mitglieder des Teams sind in Anhang 1 aufgeführt. Besucht wurden vier Bundesländer: Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg und Nordrhein-Westfalen.

1.2 Deutschlands Teilnahme

7. Die deutsche Teilnahme an der OECD-Aktivität wurde von der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Kultusministerkonferenz – KMK) unter der Leitung des nationalen Koordinators, Michael Krüger vom Hessischen Kultusministerium, organisiert. Der Beitrag der einzelnen Bundesländer wurde von deren jeweiligen Bildungsbehörden zusammengestellt: dem Ministerium für Kultus, Jugend und Sport des Landes Baden-Württemberg, dem Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg, der Behörde für Bildung und Sport der Freien und Hansestadt Hamburg und dem Ministerium für Schule, Jugend und Kinder des Landes Nordrhein-Westfalen. Jedes Bundesland bestellte einen Koordinator für die organisatorische Leitung seiner Mitwirkung (vgl. Anhang 2). Deutschlands Teilnahme an der Aktivität wird auch vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) unterstützt.

8. Ein wichtiger Aspekt der Mitwirkung Deutschlands war die Zusammenstellung einer umfassenden Hintergrunddokumentation zur Lehrpolitik, darunter der nationale Hintergrundbericht für die Bundesrepublik Deutschland (CBR²), die ergänzenden Hinweise zu diesem nationalen Hintergrundbericht, die Hintergrundberichte der vier besuchten Bundesländer sowie die Stellungnahmen des Deutschen Beamtenbunds und der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft. Einzelheiten zu den Hintergrunddokumenten liefert Anhang 2.

9. Das Prüferteam dankt den Autoren aller Hintergrunddokumente sowie all jenen, die bei der Zusammenstellung des Materials behilflich waren. Unter den wichtigsten in den Hintergrundberichten angesprochenen Punkten, die in diesem Länderbericht aufgegriffen werden, sind zu nennen:

- die laufende Reform der Lehramtsausbildung;
- die wachsenden Schwierigkeiten bei der Anwerbung von Lehrkräften, insbesondere für berufsbildende Schulen und für die Sekundarstufe I;
- die Notwendigkeit einer fortgesetzten Steigerung der Qualität und Effektivität der Lehrerschaft;
- die Notwendigkeit eines verstärkten Einsatzes von Bewertungs- und Evaluationsverfahren auf den verschiedenen Ebenen des Bildungssystems;
- der Bedarf an mehr Flexibilität bei der Gestaltung der Anreiz- und Karrierestrukturen der Lehrkräfte;
- die Notwendigkeit einer Stärkung der Rolle der Schulleiterinnen und Schulleiter, einer Festigung der Autonomie der Schulen sowie der Einführung von Mechanismen der Rechenschaftslegung.

2. Der nationale Hintergrundbericht wird in der vorliegenden Publikation durchweg kurz als CBR bezeichnet, im Literaturverzeichnis ist er als KMK (2003a) aufgeführt.

10. Die deutschen Hintergrunddokumente stellen für sich genommen bereits ein wichtiges Ergebnis der OECD-Aktivität und zugleich eine wertvolle Arbeitsgrundlage für das Prüferteam dar. Die in den Hintergrundunterlagen enthaltenen Analysen und dort angesprochenen Fragen werden in diesem Länderbericht häufig zitiert³. Wir empfehlen, die Hintergrundunterlagen parallel zum Länderbericht zu lesen, da sich diese Schriften ergänzen sollen.

11. Das Prüferteam besuchte Deutschland vom 14. bis 26. September 2003. Das Besuchsprogramm ist Anhang 3 zu entnehmen. Das Team führte in Bonn, Dortmund, Düsseldorf, Hamburg, Potsdam und Stuttgart Gespräche mit einer ganzen Reihe von Bildungsbehörden, Schulen, Lehrkräften, Schülerinnen und Schülern, Einrichtungen der Lehrerbildung, Lehrerergewerkschaften, Elternverbänden, Referendaren, Forschern und Arbeitgebern. Der Besuch sollte einen breiten Querschnitt an Informationen und Ansichten zur Lehrpolitik in Deutschland und zu den Prioritäten für die zukünftige Politikgestaltung liefern.

12. In diesem Länderbericht sind die Beobachtungen des Prüferteams und die Hintergrundunterlagen zusammengefasst. Bei dem Besuch ging es nicht um eine Prüfung des deutschen Bildungssystems insgesamt, sondern vielmehr um eine Analyse der Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Anwerbung, der beruflichen Entwicklung und der Sicherung des Verbleibs qualifizierter Lehrkräfte im Primar- und Sekundarbereich stellen. Die Mitglieder des Prüferteams vertrauen darauf, dass dieser Länderbericht die Diskussionen in Deutschland bereichern und andere Länder über deutsche Innovationen informieren wird (wie sie z.B. in den über den Text verteilten Kästen beschrieben sind). Der Länderbericht wird ferner als eine Grundlage für den vergleichenden Abschlussbericht über die OECD-Aktivität dienen.

13. Das Prüferteam möchte den vielen Menschen seinen Dank aussprechen, die sich trotz ihres bereits vollen Arbeitsprogramms Zeit genommen haben, um unsere Arbeit zu unterstützen. Besonderer Dank gilt dem deutschen nationalen Koordinator, Michael Krüger, der für die OECD zuständigen Referentin bei der KMK, Birgitta Ryberg, sowie den verschiedenen Koordinatoren auf Länderebene, Evelyn Junginger, Siegmund Keller, Josef Keuffer, Günther Neumann und Monika Renz, die alles in ihren Kräften Stehende getan haben, hilfsbereit und freundlich auf unsere Wünsche einzugehen.

14. Das Prüferteam wusste den informativen und offenen Charakter der Begegnungen, die bei seinem Besuch stattfanden, sehr zu schätzen, ebenso wie die nützlichen Unterlagen, die von den verschiedenen Gruppen zur Verfügung gestellt wurden. Die Gastfreundschaft, die uns während unseres gesamten Aufenthalts in Deutschland entgegengebracht wurde, machte unsere Prüfungsmission zu einer ebenso angenehmen und erfreulichen wie stimulierenden und anspruchsvollen Aufgabe.

15. Es versteht sich jedoch von selbst, dass für diesen Länderbericht das Prüferteam verantwortlich zeichnet. Etwaige Fehler oder Fehlinterpretationen, die – trotz der hervorragenden Unterstützung, die uns von deutscher Seite zuteil wurde – auftreten könnten, sind allein uns zuzuschreiben.

1.3 Aufbau des Länderberichts

16. Der weitere Bericht ist in vier Hauptabschnitte unterteilt. Zunächst werden im zweiten Abschnitt die wichtigsten Umfeldfaktoren beschrieben, die das Schulsystem und die Lehrerlaufbahn in Deutschland prägen. In diesem Abschnitt wird auch versucht, den ausländischen Lesern ein besseres Verständnis der besonderen Merkmale des Lehrpersonals und der Lehrpolitik in Deutschland zu vermitteln. In Abschnitt 3 werden die großen Stärken der deutschen Lehrpolitik, zugleich aber auch die Herausforderungen und Probleme vor Augen geführt, mit denen sich das deutsche System konfrontiert sieht.

3. Sofern nicht anders vermerkt, sind die in diesem Länderbericht enthaltenen Daten den deutschen Hintergrundunterlagen entnommen. Die Hintergrunddokumente können unter www.oecd.org/edu/teacherpolicy eingesehen werden.

17. Ausgehend von den Analysen der vorangegangenen Abschnitte werden im vierten Teil dann Prioritäten für die zukünftige Politikgestaltung erörtert. Einige der dabei angesprochenen Probleme (z.B. die Schwierigkeiten bei der Einstellung von Lehrkräften) sind relativ neuen Datums, wohingegen andere (wie der Aufbau der Lehramtsausbildung) schon seit längerem bestehen. Die Empfehlungen stützen sich weitgehend auf vielversprechende Initiativen, die dem Prüferteam während seines Besuchs vorgestellt wurden. Abschnitt 5 enthält eine Reihe abschließender Bemerkungen.

18. Die Politikempfehlungen versuchen, auf den in Deutschland bereits eingeleiteten Reformen und dem starken Engagement für weitere Verbesserungen, das wir bei unseren Gesprächspartnern in Deutschland beobachten konnten, aufzubauen und die entsprechenden Anstrengungen zu unterstützen. Diese Empfehlungen sind auch vor dem Hintergrund der Schwierigkeiten zu betrachten, vor denen jede Besuchergruppe – ganz gleich, wie gut sie unterrichtet wurde – bei dem Bemühen steht, die Komplexität des deutschen Systems und der zu berücksichtigenden Faktoren in vollem Umfang zu erfassen.

2. KONTEXT UND HAUPTMERKMALE DER LEHRERPOLITIK

2.1 Der allgemeine Kontext: im Zeichen des Wandels und der Öffnung

19. Die Hintergrunddokumente und die vielfältigen während des Besuchs geführten Diskussionen haben uns den Eindruck vermittelt, dass sich die *Entwicklung des deutschen Bildungssystems* in vielerlei Hinsicht *an einem ganz entscheidenden Wendepunkt befindet*. Im gesamten Land ist eine beispiellose Debatte über Bildungsreformen im Gange. Während sich alle Industrieländer den mit den globalen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen verbundenen Herausforderungen und Ungewissheiten gegenübersehen, besitzt Deutschland ein besonderes Merkmal, das es von anderen Ländern abhebt. Die hohe Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft bis Anfang der neunziger Jahre und die relative Stabilität seiner Institutionen und seiner Gesellschaft haben viele der bestehenden Herausforderungen verdeckt. Bildungsreformen, die das System in vielen anderen Ländern grundlegend veränderten, standen im westlichen Teil Deutschlands sehr viel weniger zur Debatte, wo das Bildungssystem über lange Zeit mehr oder minder unverändert blieb. Mit der Wiedervereinigung wurde die Stabilität paradoxerweise verstärkt, da das westdeutsche Bildungsmodell auf die ostdeutschen Länder übertragen wurde, und die Fokussierung auf dessen Umsetzung hat wohl dazu beigetragen, dass eine kritische Auseinandersetzung mit den Kernmerkmalen des Systems hinausgezögert wurde. Obwohl über die Natur der Veränderungen noch diskutiert wird, besteht doch ein weitreichender Konsens darüber, dass grundlegende Reformen notwendig sind, wenn das Ziel erreicht werden soll, Deutschland innerhalb von zehn Jahren einen Platz unter den fünf führenden Bildungsnationen zu sichern (BMBF, 2002).

20. Die Tatsache, dass sich das Heer von Lehrkräften, die während der starken Expansionsphase in den sechziger und siebziger Jahren eingestellt wurden, jetzt dem Rentenalter nähert, stellt die meisten OECD-Länder vor eine große Herausforderung. Als diese Personen vor etwa 30 Jahren als junge Lehrkräfte an die Schulen kamen, wurden damit unweigerlich bedeutende Veränderungen in Gang gesetzt. Deutschland hat nun mit dem Generationenwechsel die einmalige Gelegenheit, auf substanzielle Veränderungen in der Lehrerschaft hinzuwirken und Nutzen daraus zu ziehen. Gleichzeitig stellt sich das Problem, im Lehrerbereich sehr viel Kompetenz und Erfahrung zu verlieren. Diese Chancen und Herausforderungen sind vielleicht in Deutschland am größten, wo der Anteil der Lehrer, die bald in den Ruhestand gehen werden, zu den höchsten im OECD-Raum gehört. Bei rückläufigen Schülerzahlen sind wohl nicht alle infolge Verrentung frei werdenden Stellen neu zu besetzen (was vor allem für Ostdeutschland gilt), dennoch wird in den kommenden 5-10 Jahren eine wesentlich größere Zahl neuer Lehrkräfte in den Beruf einsteigen als in den vergangenen 20 Jahren. Das ist ein historisches Stadium in der Entwicklung des Schulsystems. Der massive Zugang neuer Lehrkräfte mit frischen Ideen bietet die Möglichkeit einer Rundumerneuerung der Schulen. Damit ergibt sich auch Spielraum, Ressourcen für die Entwicklung neuer Konzepte freizusetzen, da eine jüngere Lehrerschaft weniger budgetäre Belastungen bedeutet. Wenn der Lehrerberuf von fähigen Menschen nicht als attraktiv betrachtet wird, besteht andererseits die Gefahr, dass die Qualität der Schulen nachlässt.

21. Der derzeitige Konsens über die Notwendigkeit von Reformen kam unter dem Einfluss mehrerer Faktoren zustande. An erster Stelle sind hier die abnehmende Leistungskraft und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu nennen. Während das Wirtschaftswachstum Anfang der neunziger Jahre stärker war als in den meisten Industrieländern, liegt es seit 1993 um mehr als 1% unter dem EU-Durchschnitt, und 2002 hat die Wirtschaft fast stagniert (OECD, 2002b). Das geringe Wachstumsniveau und die hohen Staatsausgaben führten zu einem steigenden Haushaltsdefizit, das 2002 3,6% des BIP erreichte. Dies

machte es notwendig, nicht nur auf Strukturanpassungen in der Wirtschaft ausgerichtete Reformen auf den Weg zu bringen, sondern auch den Gesamtrahmen der Staatsausgaben zu überdenken und für mehr Effizienz in der staatlichen Ausgabenpolitik zu sorgen.

22. Die Annahme, dass mit einem hohen Ausgabenniveau qualitativ hochwertige Dienstleistungen hervorgebracht werden, wurde in letzter Zeit widerlegt durch die 2000 durchgeführte PISA-Studie⁴ über die Lernkompetenzen 15-jähriger Schülerinnen und Schüler, aus der hervorging, dass die Leistung des deutschen Schulsystems sowohl im Hinblick auf Qualität als auch Chancengleichheit deutlich geringer ist als die anderer OECD-Länder. Wie weithin bekannt ist, haben die PISA-Ergebnisse in der Öffentlichkeit eine heftige Debatte über das Bildungswesen ausgelöst. Eine Reihe von Politikern und Experten hatte zwar schon früher Alarmsignale gesendet, doch waren es die internationalen Vergleiche in der PISA-Studie, die das Bewusstsein der Öffentlichkeit für Probleme im deutschen Schulsystem schärfte und diese Thematik in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit rückte. Wie die Bundesministerin betonte, waren viele der Mängel, die PISA zu Tage förderte, nicht neu: Frühere Studien hatten bereits die Aufmerksamkeit auf Schwächen des deutschen Systems gelenkt und politische Entscheidungsträger dazu veranlasst, einen Reformprozess in Bewegung zu bringen (Bulmahn, 2002). PISA hat jedoch dazu beigetragen, das Reformtempo zu beschleunigen.

23. Ein anderer Faktor, der ein günstiges soziales Klima für substanzielle Veränderungen schafft, ist die von führenden Vertretern der Wirtschaft zunehmend geäußerte Besorgnis nicht nur in Bezug auf die berufliche Bildung, sondern auch die Schulbildung ganz allgemein (vgl. z.B. UNICE, 2000). Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) spielte eine aktive Rolle bei den jüngsten Initiativen europäischer Arbeitgeberverbände, die eine radikale Neudefinition des Profils des Lehrerberufs und des Schulmanagements forderten (Group of European Employers Associations, 2000, 2003). Die Arbeitgeber argumentieren, dass der Lehrerberuf für kreative, hoch motivierte und dynamische Personen attraktiver gemacht werden sollte und dass Qualität und Relevanz des Unterrichts nur dann verbessert werden können, wenn die Schulen mehr Autonomie erhalten und zugleich mehr Rechenschaft ablegen müssen. Um dieses Ziel zu erreichen, „sollten die Schulen die Freiheit haben, mit Lehrern neue Bildungsstrategien zu entwickeln und daran nicht durch übermäßig rigide nationale Regelungen in Bezug auf den Lehrerberuf gehindert werden“. In unseren Gesprächen mit Vertretern der deutschen Wirtschaft kam dieses Interesse der Arbeitgeber an einer grundlegenden Reform der Schulbildung ebenfalls sehr deutlich zum Ausdruck⁵.

24. Ein weiterer Faktor, der zum Reformklima beiträgt, ist aus der Perspektive des Bildungssektors vielleicht weniger sichtbar, aber nicht weniger bedeutend. Hier geht es um die derzeitige Reform des öffentlichen Dienstes und der staatlichen Verwaltung. Da die meisten Lehrer öffentliche Bedienstete sind, hat eine generelle Reform des öffentlichen Dienstes direkte Auswirkungen für sie und das System, in dem sie arbeiten. Über die Reform des öffentlichen Sektors und des öffentlichen Dienstes ist in den vergangenen zehn Jahren von den politischen Parteien, Akademikern und der deutschen Öffentlichkeit sehr eingehend diskutiert worden, und 1997 wurde vom Parlament ein neues Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts verabschiedet, das darauf abzielt, dem Wettbewerbsprinzip bei der Beschäftigung im öffentlichen Sektor mehr Geltung zu verschaffen, ein flexibleres und stärker leistungsorientiertes Besoldungssystem einzuführen und die Motivation und Mobilität der Berufsbeamten zu steigern⁶. Mit der

4. Die internationale Schulleistungsstudie PISA ist eine alle drei Jahre durchgeführte Erhebung der Kenntnisse und Fähigkeiten 15-Jähriger, die deren Leistungen in den drei Grundbildungsbereichen Leseverständnis, Mathematik und Naturwissenschaften misst.

5. Die Industrie- und Handelskammer Baden-Württemberg beispielsweise legte eine Liste spezifischer Forderungen für die Entwicklung bestimmter beruflicher, sozialer und persönlicher Kompetenzen in der schulischen Grundbildung vor (Die Industrie- und Handelskammer in Baden-Württemberg, 2003).

6. Vgl. Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Europäisches Observatorium für die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen, online zu finden unter www.eiro.eurofound.eu.int.

Reform von 1997 wurden „leistungsorientierte Besoldungselemente“ und neue berufliche Aufstiegsmöglichkeiten eingeführt, bei denen die Beförderung nicht länger vom Dienstalter, sondern von der Leistung abhängt; außerdem wurden mehr Möglichkeiten für befristete Arbeitsverträge und Probezeiten im öffentlichen Dienst geschaffen und Teilzeitbeschäftigungen stärker gefördert.

25. Die Reform der öffentlichen Verwaltung hat auch über Ziele wie Dezentralisierung, Deregulierung, Verstärkung des Qualitätsmanagements und der Kundenorientierung sowie die Einführung von eGovernment unweigerlich Auswirkungen auf den Bildungssektor. 1999 beschloss die Bundesregierung, eine umfassende Reform zur Modernisierung der staatlichen Verwaltung in Angriff zu nehmen, mit „einer neuen Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft“, um „eine neue Balance zwischen staatlichen Pflichten, zu aktivierender Eigeninitiative und gesellschaftlichem Engagement“ herzustellen und dafür zu sorgen, dass der Staat „weniger Entscheider und Produzent als vielmehr Moderator und Aktivator der gesellschaftlichen Entwicklungen ist“ (Bundesministerium des Innern, 2002). Die Effekte dieser Veränderungen auf den Schulsektor sind noch nicht deutlich hervorgetreten, dies ist aber wahrscheinlich nur eine Frage der Zeit. Derartige Reformen dürften starke Auswirkungen auf die Mechanismen haben, die traditionell die Tätigkeit von Lehrerinnen und Lehrern regeln.

26. Veränderungen in der Gesellschaft, vor allem die wachsenden Herausforderungen der sozialen Integration, stellen auch die Schulen und die Lehrerschaft in Deutschland vor neue Probleme. Eine der durch PISA aufgeworfenen Fragen betrifft die Kapazität des deutschen Schulsystems, auf die Bedürfnisse einer zunehmend heterogenen Schülerpopulation einzugehen. So leben in Deutschland z.B. 7,3 Millionen im Ausland geborene Personen (rd. 9% der Gesamtbevölkerung), deren Kinder vergleichsweise schwache schulische Leistungen erzielen. Ein recht hoher Anteil der Schülerinnen und Schüler hat eine andere Muttersprache als Deutsch⁷. Es ist natürlich, dass Politikmaßnahmen, die auf die Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung abzielen, Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen eine Schlüsselrolle zuweisen (Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003-2005, 2003). Wie im Deutschland-Kapitel des gemeinsamen Sozialschutzberichts der Europäischen Union (*Joint Inclusion Report*) hervorgehoben wird, setzt dies eine engere Zusammenarbeit zwischen den für Sozialpolitik, Erwachsenenbildung und schulische Bildung zuständigen Einrichtungen voraus (Rat der Europäischen Union, 2001).

27. Das allgemeine politische Klima scheint in Deutschland reformfreundlich zu sein. Der „Paradigmenwechsel“, über den diskutiert wird, stellt viele der fest etablierten Elemente des Sozialstaats auf den Prüfstand. Das Ausmaß der derzeit in Angriff genommenen Reformen, das in den vergangenen dreißig Jahren ohne Beispiel ist, kann jedoch Unsicherheit auslösen oder sogar zu sozialen Unruhen führen, falls es den bewährten und traditionell starken Mechanismen des sozialen Dialogs nicht gelingt, geeignete Lösungen zu erarbeiten. Die Natur und die Tragweite jeglicher Veränderungen im Bildungswesen könnten durch die zunehmende Fragilität des sozialen Friedens direkt beeinflusst werden.

28. Einige wichtige Zielvorstellungen für eine Bildungsreform wurden 1999 vorgegeben, als Bund und Länder ein Forum Bildung einsetzten, um die nationale Debatte über das Bildungssystem voranzubringen. Im Jahr 2001 erarbeitete das Forum zusammen mit Vertretern der Arbeitgeber, der Gewerkschaften, der Wissenschaft, der Kirchen sowie der Auszubildenden und Studierenden zwölf Empfehlungen für eine Bildungsreform (vgl. Kasten 1). Diese Empfehlungen scheinen einen breiten nationalen Konsens in Bezug auf die Bildungsziele widerzuspiegeln. Die „Agenda 2010“ der Bundesregierung definiert ebenfalls klare Politikprioritäten im Bereich der Schulbildung (Bundesregierung, 2004).

7. In der Internationalen Grundschul-Lese-Untersuchung (PIRLS) von 2001 gaben 14% der Schulleiter deutscher Grundschulen an, dass die Testsprache für über 25% ihrer Schüler nicht die Muttersprache sei – vgl. http://isc.bc.edu/pirls2001i/pdf/P1_IR_Ch07.pdf.

Kasten 1 Die Empfehlungen des Forums Bildung

1. Frühe Förderung
2. Individuelle Förderung
3. Lernen, ein Leben lang
4. Lernen, Verantwortung zu übernehmen
5. Die Lehrenden: Schlüssel für die Bildungsreform
6. Gleiche Teilhabe von Frauen und Männern als durchgängiges Leitprinzip
7. Kompetenzen für die Zukunft: solides Fachwissen und fachübergreifende Kompetenzen
8. Chancen der neuen Medien nutzen
9. Ausgrenzung vermeiden und abbauen
10. Bildung und Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten
11. Lernorte öffnen und verknüpfen
12. Mehr Eigenverantwortung für Bildungseinrichtungen, Lernen aus Evaluationen

Quelle: Forum Bildung (2002).

2.2 Das System von Bildung und Schule

29. Die Lehrpolitik wird in starkem Maße durch die Art und Weise bestimmt, wie das Bildungssystem geregelt ist. Die Hauptmerkmale der Governance-Strukturen im deutschen Bildungswesen sind: 1. eine begrenzte Rolle des Bundes, 2. zentralisierte Verwaltung auf Länderebene, 3. die Trennung der Bildungsverwaltung von anderen Sektoren sowie 4. eine geringe, gleichwohl zunehmende Rolle der Kommunen. Bei der Regelung des Bildungswesens in Deutschland überwiegt seit jeher der Einsatz rechtlicher Instrumente, während auf alternative, nicht regulierende Instrumente (wie Anreize, externe Evaluation von Bildungsanbietern oder Kompetenzaufbau) verhältnismäßig selten zurückgegriffen wird. Verschiedene Formen der Gesetzgebung (vor allem ministerielle Verordnungen) spielen bei der Regulierung des Lehrens und Lernens eine Schlüsselrolle, und die einzelnen Schulen haben deshalb bei der Definition von Bildungszielen und entsprechenden Strategien relativ wenig Ermessensspielraum.

30. Deutschland ist ein föderaler Staat, und das Grundgesetz verleiht den 16 Bundesländern in Bildungsfragen fast vollständige Rechtshoheit. Das Grundgesetz räumt dem Bund nur begrenzte Befugnisse ein, um die ungehinderte Freizügigkeit der Bürger im gesamten Land sowie die Anerkennung ihrer grundlegenden Verfassungsrechte zu gewährleisten, wie das Elternrecht, Lehrfreiheit bzw. Gleichheit vor dem Gesetz. Der Bundesminister für Bildung und Forschung (BMBF) ist für die Aspekte der Bildung und Forschung verantwortlich, die unter die Zuständigkeit des Bundes fallen.

31. Seit Gründung der Bundesrepublik ist die Rolle des Bundes im Bereich des Bildungswesens häufig Gegenstand politischer Debatten gewesen, und die Notwendigkeit einer nationalen Koordination hat zur Einrichtung verschiedener Organe auf Bundesebene geführt. Das bekannteste Organ ist die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder, kurz Kultusministerkonferenz (KMK), die 1948 noch vor Gründung der Bundesrepublik ins Leben gerufen wurde. Ein wichtiges Merkmal der Kultusministerkonferenz besteht darin, dass alle Beschlüsse von den teilnehmenden Ministern einstimmig gefasst werden müssen (und bei Einstimmigkeit erfolgt die Umsetzung der Beschlüsse in den einzelnen Ländern dann durch eigene Verordnungen, Landesgesetze oder Verwaltungshandeln).

32. Ein weiteres Bundesorgan, das Anfang der siebziger Jahre eingerichtet wurde, ist die Bundesländer-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK). Es handelt sich dabei um ein

Gremium für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, das mit verschiedenen sektoralen Ministerkonferenzen zusammenarbeitet. Die BLK ist in der breiten Öffentlichkeit weniger bekannt als die KMK, obwohl sie strukturell betrachtet potenziell eine stärkere Rolle spielen könnte als die KMK, da sie nicht nur eine überregionale, sondern auch eine sektorübergreifende Einrichtung ist, der Vertreter all jener Ministerien angehören, die einen erheblichen Einfluss auf die Bildungspolitik ausüben können. Die Bund-Länder-Kommission (BLK) unterstützt Innovationen im Bildungswesen durch die Modellversuchsförderung (z.B. im Bereich der Neuen Medien in der Lehre, der beruflichen Bildung und der Förderung von Frauen in der Wissenschaft). Sie könnte in Zukunft eine strategischere Rolle erhalten, wenn das Bildungswesen nicht mehr wie bisher überwiegend durch gesetzliche Bestimmungen geregelt wird und andere, eher indirekte Politikinstrumente an Bedeutung gewinnen.

33. Ein weiteres Gremium auf Bundesebene, das in der Lehrerpoltik eine bedeutende Rolle spielen kann, ist der Wissenschaftsrat, der Ende der fünfziger Jahre eingerichtet wurde. Ihm gehören Wissenschaftler, anerkannte Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens sowie Regierungsvertreter von Bund und Ländern als Mitglieder an. Seine Empfehlungen haben einen starken Einfluss auf die Hochschul- und Forschungspolitik. Dies gilt jetzt z.B. für die Umsetzung der „Bologna-Erklärung“ von 1999 über die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Hochschulraums, einschließlich der Bedeutung für die Lehrausbildung auf Hochschulebene.

34. Die berufliche Bildung und Ausbildung stellt in Bezug auf die allgemein begrenzte Rolle der Bundesgremien in der Bildungspolitik eine Ausnahme dar. Das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) ist in diesem Bereich seit langem eine zentrale Institution. Es gibt mehrere nationale Institute, die in der wissenschaftlichen Bildungsforschung aktiv sind; bisher ist aber noch keine nationale Behörde eingerichtet worden, die sich mit politikrelevanten Funktionen wie Normensetzung, Leistungsevaluation oder Schulentwicklung befasst.

35. Die Rolle des Bundes wurde in den siebziger Jahren stärker, als die Modernisierung des Bildungswesens neue föderale Interventionen erforderlich machte (die BLK z.B. wurde 1973 gegründet), doch war diese Periode der Aktivität relativ begrenzt. In den letzten Jahren indessen ist die Notwendigkeit einer stärkeren Rolle des Bundes wieder deutlicher zu Tage getreten. Dies zeigte sich an der Einrichtung und dem Erfolg des Forums Bildung (unter Leitung der BLK und des BMBF) sowie daran, dass die Bundesregierung dem Bundestag im März 2003 ein Programm mit Vorschlägen für die Einführung *nationaler Standards* zur Definition der Kompetenzen, die alle deutschen Schülerinnen und Schüler in einem bestimmten Alter erworben haben sollen, und die Messung des hier erreichten Niveaus durch standardisierte bundesweit geltende Instrumente vorlegte. In diesem Kontext ist 2004 mit finanzieller Unterstützung der Bundesregierung und der Regierungen der Länder ein nationales Institut zur Überprüfung der Einhaltung von Bildungsstandards im Schulsystem („Institut für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen“) eingerichtet worden.

36. Die Bildungsverwaltung ist in allen Bundesländern weitgehend zentralisiert, selbst wenn sich geringfügige Unterschiede beobachten lassen. Die meisten Länder folgen in der Bildungsverwaltung dem gemeinsamen europäischen Modell, das durch eine Verantwortungsteilung zwischen der zentralen Verwaltung unter Leitung des Bildungsministers und nach dem Selbstverwaltungsprinzip arbeitenden Gebietskörperschaften gekennzeichnet ist. Im Bildungssektor unterstehen die Regional- und Kreisbehörden der direkten Aufsicht des Bildungsministers. Diese Ämter sind für die rechtliche und berufliche Aufsicht und Inspektion verantwortlich. Die Schulen operieren in einem stark reglementierten Umfeld: Die meisten Regeln für den Schulbetrieb sind von übergeordneten Stellen festgelegt, und die Schulen selbst haben relativ geringen Einfluss auf Lehrprogramme, Personal oder materielle Ressourcen. Nach dem PISA-Index der Schulautonomie sind deutsche Schulen (3,9) weniger autonom als der OECD-Durchschnitt (5,0), wobei die Bandbreite von 6,1 in Australien bis 1,5 in Portugal reicht (OECD, 2001a).

37. Die Struktur der lokalen Verwaltung besteht aus 445 Kreisen, d.h. 313 Landkreisen (die insgesamt mehr als 13 000 Gemeinden umfassen) und 132 autonomen Stadtgemeinden. Hinzu kommen die drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg mit dem Status eines Landes. Die Rolle der Gemeindeverwaltungen ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich: Während sie sich in den meisten Ländern auf die Gewährleistung der physischen Infrastruktur der Schulen (Gebäude, technische Einrichtungen) beschränkt, gewinnt sie in einigen Bundesländern an Bedeutung. In Nordrhein-Westfalen z.B. spielten die 150 autonomen Kommunalverbände (Städte und Landkreise) bei der Gestaltung des Schulsystems eine bedeutende Rolle. In Baden-Württemberg hat die Landesregierung viele administrative Dienste vom Kultusministerium auf die nachgeordneten Verwaltungsebenen des Landes übertragen. Die Gemeindeverwaltungen können ebenfalls in der Personalpolitik eine Rolle spielen, z.B. bei der Einstellung von Hilfs- und Kindergartenpersonal und in einigen Fällen auch Vertretungslehrern.

38. Bemerkenswert sind in Deutschland die Mechanismen, die sicherstellen, dass die Lehrkräfte an der Gestaltung der Lehrpolitik beteiligt werden. Die Mitwirkung der Lehrer wird nicht nur durch Lehrerorganisationen gewährleistet, sondern auch durch ihre direkte Teilnahme an verschiedenen Beratungsorganen, insbesondere Räten auf Schul-, Regional- und Landesebene. Lehrerorganisationen artikulieren die Ansichten der Lehrerinnen und Lehrer zu einem breiten Spektrum an Bildungsfragen, fördern Forschungsarbeiten, die als Grundlage für die bildungspolitische Debatte dienen, und spielen bei der Formulierung der Bildungspolitik eine wichtige Rolle.

39. Vertreten werden die Lehrer in Deutschland durch Gewerkschaften und Berufsverbände. Die meisten Lehrer schließen sich in zwei großen Gewerkschaftsgruppen zusammen:

- a) Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), die dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) angehört, und
- b) mehrere Gewerkschaften, die Mitglied des Deutschen Beamtenbunds (DBB) sind und die Organisation der Schulstruktur widerspiegeln:
 - Bundesverband der Lehrerinnen und Lehrer an beruflichen Schulen (BLBS) als Vertretung der Berufsschullehrer,
 - Bundesverband der Lehrer an Wirtschaftsschulen (VLW) als Vertretung der Berufsschullehrer,
 - Deutscher Philologenverband (DPhv) als Vertretung der Gymnasiallehrer,
 - Verband Bildung und Erziehung (VBE) als Vertretung der Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschullehrer,
 - Verband Deutscher Realschullehrer (VDR) sowie
 - Verband Hochschule und Wissenschaft (VHW) als Vertretung der Hochschullehrer.

40. Die Gewerkschaften und Lehrerverbände werden in allen Fragen, die den Lehrerberuf betreffen, von den für die Bildungspolitik zuständigen Länderbehörden konsultiert⁸. Sie vertreten auch die Lehrerinteressen auf Bundesebene bei von der Kultusministerkonferenz entwickelten Initiativen. Da die meisten Lehrkräfte Beamte sind, gelten die Privilegien der Tarifautonomie für sie nicht, und die

8. In den meisten Ländern nimmt beispielsweise der so genannte Lehrerrat zusammen mit Vertretern der Elternschaft, Schüler, Arbeitgeber, Gemeinden und Handelskammern aktiv an Diskussionen über pädagogische Angelegenheiten teil, die in regelmäßigen Abständen von den Kultusbehörden des jeweiligen Landes veranstaltet werden.

Besoldungs- und Arbeitszeitregelungen werden durch die Kultusbehörden eines jeden Landes bestimmt. In einigen Bundesländern gibt es aber auch förmliche Mitbestimmungsrechte, so z.B. bei wesentlichen Veränderungen der Arbeitsbedingungen. In den neuen Bundesländern hingegen, wo die meisten Lehrer Angestellte sind, werden Vergütung und Arbeitsbedingungen durch Tarifverträge zwischen Kultusbehörden und Lehrgewerkschaften geregelt.

2.3 Strukturelle Merkmale des Schulsystems

41. Deutschland zählt – neben Belgien und den Niederlanden – zu den drei OECD-Ländern, in denen das Alter für die allgemeine Schulpflicht auf 18 Jahre angehoben wurde. Das Schulsystem ist durch verhältnismäßig hohe Besuchsquoten auf allen Schulstufen gekennzeichnet. 2001 beispielsweise besuchten 89% der 15- bis 19-Jährigen eine schulische Einrichtung, was weit über dem OECD-Ländermittel von 78% lag. Hierzu ist allerdings zu bemerken, dass im Sekundarbereich II über die Hälfte der Schülerinnen und Schüler die Schule im Rahmen ihrer beruflichen Ausbildung nur auf Teilzeitbasis besuchen und dass der Anteil der Sekundarstufe-II-Schüler, der an Programmen teilnimmt, die zur Hochschulreife (Abitur) führen, mit 37% unter dem OECD-Ländermittel von 49% liegt (OECD, 2003)⁹.

42. Die Struktur des deutschen Schulsystems ist komplex und diversifiziert (vgl. CBR; Döbrich et al., 2003; und Eurydice, 2002a). Obwohl Deutschland nicht über eine bundesweit einheitliche Schulstruktur verfügt, gibt es in der Praxis dennoch einen gemeinsamen Rahmen für die verschiedenen Länder. Die *vorschulische Erziehung* wird noch nicht als fest integrierter Bestandteil des Schulsystems betrachtet. Die Länge des *Primärzyklus* ist verhältnismäßig kurz (in den meisten Ländern vier Jahre). Die *Sekundarstufe I*, die recht früh beginnt (in den meisten Ländern im Alter von zehn Jahren), ist horizontal stark fragmentiert. Im Sekundarbereich I gibt es eine größere Vielfalt von Bildungsgängen und Schularten als in den meisten europäischen Ländern:

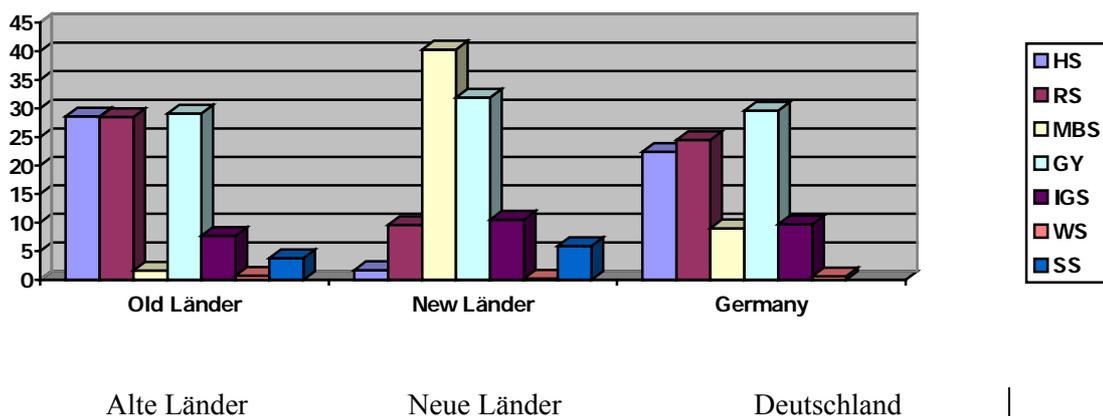
- die *Hauptschule* (eine Schule der Sekundarstufe I mit niedrigem Abschluss, die in den meisten Fällen eine organisatorische Einheit mit der Grundschule bildet; sie umfasst in der Regel die Jahrgangsstufen 5 bis 9 und eröffnet Zugang zu beruflicher Ausbildung);
- die *Realschule* (eine allgemeinbildende Schule der Sekundarstufe I mit mittlerem Abschluss; sie umfasst in der Regel die Jahrgangsstufen 5 bis 10 und eröffnet Zugang zur Sekundarstufe II);
- das *Gymnasium* (eine höhere Schule, die Unter- und Oberstufe im Sekundarbereich umfasst und deren Besuch 8-9 Jahre dauert);
- *Gesamtschulen* und *Schulen mit mehreren Bildungsgängen* (Integrierte Gesamtschulen, die innerhalb einer Einrichtung einen einheitlichen Bildungsgang oder verschiedene Bildungsgänge anbieten)¹⁰;
- *alternative Schulen* (in der Regel nichtstaatliche Schulen wie kirchliche Schulen und Freie Waldorfschulen) sowie
- *Sonderschulen/Förderschulen*.

9. Der Anteil der Schülerinnen und Schüler, die effektiv die Hochschulreife (Abitur) erwerben, ist geringer: Er liegt zwischen 20% und 30% (Döbrich et al., 2003).

10. Zu diesen Schularten zählen die Mittelschule (Sachsen), die Regelschule (Thüringen), die Sekundarschule (Sachsen-Anhalt), die Erweiterte Realschule (Saarland), die Integrierte Haupt- und Realschule (Hamburg), die Verbundene Haupt- und Realschule (Hessen, Mecklenburg-Vorpommern) und die Regionale Schule (Rheinland-Pfalz).

43. Bei der Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf die verschiedenen Schularten ergibt sich für die 16 Bundesländer ein heterogenes Bild, wobei die 11 „alten“ (westlichen) Bundesländer und die 5 „neuen“ (östlichen) Bundesländer¹¹ deutlich unterschiedliche Muster aufweisen (vgl. Abb. 1). In den alten Ländern ist der Schüleranteil im Sekundarbereich I an Haupt- und Realschulen wesentlich höher als in den neuen, während dort rd. 40% der Schülerinnen und Schüler eine Integrierte Gesamtschule oder eine Schule mit mehreren Bildungsgängen besuchen, gegenüber nur 2% im ehemaligen Westdeutschland.

Abbildung 1 Die Verteilung von Schülerinnen und Schülern der Jahrgangsstufe 8 auf verschiedene Schularten, 2001/2002 (%)



Legende: (HS – Hauptschule; RS – Realschule; MBS – Schulen mit mehreren Bildungsgängen; GY – Gymnasium; IGS – Gesamtschulen; WS – Freie Waldorfschulen; SS – Sonderschulen).
 Quelle: Avenarius et al., 2003, S. 56.

44. Im Alter von 15 bzw. 16 Jahren entscheiden sich die Schülerinnen und Schüler für eine der drei Hauptschularten der Sekundarstufe II: 1. das Gymnasium, 2. eine berufsorientierte Sekundarschule mit Vollzeitunterricht (Berufsoberschule, Fachoberschule und Berufsfachschule) und 3. Bildungsgänge, bei denen der Unterricht mit einer Ausbildung am Arbeitsplatz kombiniert wird (Berufsschule). Allerdings gibt es bei diesen Strukturen im Sekundarbereich erhebliche Unterschiede, selbst zwischen benachbarten Bundesländern.

45. Die diversifizierte und fragmentierte Struktur des Schulsystems hat weitreichende Auswirkungen für die Ausbildung und Beschäftigung der Lehrkräfte. Für jede Stufe und für jeden Schultyp gibt es speziell ausgebildete Lehrkräfte, und die Möglichkeiten für einen Wechsel zwischen den unterschiedlichen Kategorien sind begrenzt. Die Erstausbildung der Lehrkräfte wie auch das Referendariat und die Lehrerfortbildung sind generell nach Schularten organisiert. Entsprechend spiegelt auch die Struktur der Lehrerverbände die Struktur des Schulsystems wider (so gibt es getrennte Lehrerverbände für das Gymnasium, die Realschule und die Grundschule/Hauptschule), und das Gleiche gilt für die Elternverbände.

46. Im Jahr 2000 gab Deutschland 3,6% seines BIP für die Schulbildung aus (einschließlich Vorschulerziehung und nichttertiäre, postsekundäre Bildung), was dem OECD-Durchschnitt entsprach und etwas unter dem Ausgabenniveau lag, das fünf Jahre zuvor verzeichnet wurde (3,7% im Jahr 1995). Ein wichtiges Merkmal des deutschen Systems ist die sehr große Differenz zwischen den Ausgaben je Schüler auf der Sekundarstufe II und den Ausgaben je Schüler auf der Primarstufe und der Sekundarstufe I. Auf der Sekundarstufe II liegen die Aufwendungen je Schüler in Deutschland etwa 60% über dem OECD-Länderdurchschnitt, während sie sich auf anderen Schulstufen nahe am Länderdurchschnitt bewegen (vgl.

11. Die fünf neuen Bundesländer der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (DDR) kamen nach der Wiedervereinigung zu den elf ehemaligen Ländern der Bundesrepublik Deutschland hinzu.

Anhang 4). Die Lehrergehälter sind auf der Sekundarstufe II höher, die Schüler/Lehrer-Quote ist niedriger, und das umfassende System der beruflichen Bildung auf der Sekundarstufe II hat offenbar eine höhere Kostenstruktur.

2.4 Lehrerbildung und berufliche Entwicklung

47. Die Erstausbildung der Lehrkräfte in Deutschland ist durch einige einzigartige Merkmale gekennzeichnet. Sie ist die längste in Europa und erstreckt sich für Sekundarstufen-Lehrer auf mindestens sechs und für Primarstufen-Lehrer auf mindestens fünf Jahre (Eurydice, 2002b). Die Erstausbildung von Lehrerinnen und Lehrern besteht aus zwei Phasen, die beide mit einem Examen abschließen, das von staatlichen Prüfungsämtern abgenommen wird. Die erste Phase des Studiums (die in der Regel drei oder vier Jahre dauert) wird für alle Lehrämter (außer Vorschullehrer) an Universitäten durchgeführt¹² und umfasst mindestens zwei Fächer sowie erziehungswissenschaftliche Studien. Die zweite Phase, der Vorbereitungsdienst, dauert anderthalb bis zwei Jahre und folgt einem dualen Modell: Er findet z.T. als schulpraktische Ausbildung und z.T. in außeruniversitären Einrichtungen der Lehrerbildung (Seminaren) statt, die der Kontrolle des Kultusministers des jeweiligen Landes unterstehen. Mit wenigen Ausnahmen haben Schülerinnen und Schüler mit Abitur Zugang zu einer Hochschulbildung, darunter zum Lehramtsstudium, ohne weiteren Kriterien genügen zu müssen (Eurydice, 2002b). Das deutsche System der Erstausbildung der Lehrkräfte ist ein gemischtes Modell: Insgesamt könnte es als *konsekutiv* bezeichnet werden; angesichts der Tatsache, dass die erste Phase bedeutende Elemente einer direkten Vorbereitung auf die Ausübung des Lehrerberufs enthält (erziehungswissenschaftliche Unterrichtsinhalte, Fachdidaktik und etwas Schulpraxis), kann es aber auch als *grundständig* beschrieben werden (Terhart, 2003).

48. Obwohl praktisch die gesamte Lehrerbildung auf Hochschulebene erfolgt, ist das System recht fragmentiert. Die Ausdifferenzierung der Schulstruktur und der parallele Anstieg der Zahl der Lehramtsstudiengänge hat in einigen Ländern zu einer Umstrukturierung der Lehrerbildung geführt, die nicht mehr nach schulartbezogenen Lehrämtern, sondern nach stufenbezogenen Lehrämtern gestaltet wird (z.B. Lehrämter für die Primarstufe, für die Sekundarstufe I und für die Sekundarstufe II). Dennoch beträgt die Zahl der Lehramtstypen in den verschiedenen Schulstufen und -arten mit jeweils separater Ausbildung in allen Ländern mehr als 40. Eine Klassifizierung auf der Basis einer Zusammenlegung ähnlicher Kategorien ergibt indessen eine begrenztere Zahl von Lehramtstypen und entsprechenden Ausbildungsprogrammen. Nach einer von der KMK Anfang der neunziger Jahre getroffenen Vereinbarung gibt es in der Bundesrepublik sechs große Lehramtstypen mit ihren jeweiligen Rahmenbedingungen für Ausbildung und Prüfung (vgl. Tabelle 1).

49. Laut KMK-Vereinbarung sollten die Prüfungs- und Studienordnungen der Länder gewährleisten, dass die Vorgabe von 20 Semesterwochenstunden nicht überschritten wird. In der ersten Phase muss das Studium erziehungswissenschaftliche sowie fachwissenschaftliche und fachdidaktische Studien in mindestens zwei Fächern sowie mehrwöchige Schulpraktika umfassen. Die die erste Phase abschließende Staatsprüfung besteht aus einer schriftlichen Hausarbeit, Klausuren, mündlichen Prüfungen und gegebenenfalls praktischen Prüfungen.

50. Nach Bestehen der Ersten Staatsprüfung kann die Zulassung zum Vorbereitungsdienst beantragt werden, die allerdings nicht unbedingt sofort erfolgt, da sie von der Verfügbarkeit von Plätzen in den Ausbildungsinstituten abhängt, in denen der Vorbereitungsdienst stattfindet. Die Hauptfunktion des Vorbereitungsdienstes besteht in der Sammlung schulpraktischer Erfahrung in Kombination mit weiteren theoretischen Studien, ab einer gewissen Ebene kann damit aber auch eine Berufseinführung verbunden

12. Die einzige Ausnahme bildet Baden-Württemberg, wo das Studium für das Lehramt an Grundschulen, einem Teil der Sekundarstufe-I-Schulen (Hauptschulen) und Sonderschulen an nichtuniversitären pädagogischen Hochschulen erfolgt.

sein. Verantwortlich für die gesamte Ausbildung sind in dieser Phase die Seminarleiter, die Referendare arbeiten jedoch schon an Schulen und haben Anspruch auf ein ermäßigtes Gehalt. Die den Vorbereitungsdienst abschließende Zweite Staatsprüfung besteht in der Regel aus einer schriftlichen Hausarbeit, einer mündlichen Prüfung und einer Prüfungslehrprobe.

Tabelle 1 **Lehramtstypen und Ausbildungszeiten (KMK-Definition)**

Lehramtstyp	Erste Phase: Regelstudienzeit (in Semestern)	Zweite Phase: Dauer des Vorbereitungsdienstes (in Monaten)
Lehrämter der Grundschule bzw. Primarstufe	7	18-24
Übergreifende Lehrämter der Primarstufe und aller oder einzelner Schularten der Sekundarstufe I	7-9	18-24
Lehrämter für alle oder einzelne Schularten der Sekundarstufe I	7-9	18-24
Lehrämter für die Sekundarstufe II (allgemeinbildende Fächer) oder für das Gymnasium	9	24
Lehrämter für die Sekundarstufe II (berufliche Fächer) oder für die beruflichen Schulen	9	24
Sonderpädagogische Lehrämter	9	18-24

Anmerkung: Die Zeiträume für die erste und zweite Phase können auf Grund länderspezifischer Regelungen voneinander abweichen. Von den geplanten 24 Monaten Vorbereitungsdienst können 6 Monate als Praxissemester während des Studiums genutzt werden.
Quelle: CBR.

51. Nach Bestehen des Zweiten Staatsexamens müssen Lehrkräfte – ebenso wie andere Beamte – sich in einer Probezeit bewähren. Die Probezeit für Lehrkräfte beträgt in der Regel zwei Jahre. Nach erfolgreichem Abschluss des Probebeamtenverhältnisses werden Lehrkräfte, sofern sie mindestens 27 Jahre alt sind, in ein Beamtenverhältnis auf Lebenszeit berufen. Für Personen, deren Bewerbung wegen Kindererziehung oder Betreuung von Familienangehörigen zurückgestellt wurde, gelten besondere Bestimmungen. Das typische Alter für die Verbeamtung von Lehrern ist verhältnismäßig hoch: 1998 lag es im Durchschnitt bei 32 Jahren (Terhart, 2003).

52. Die Pflicht zur Lehrerfortbildung ist in allen Bundesländern gesetzlich oder durch ministerielle Verordnung geregelt. Im Allgemeinen sind Lehrkräfte zur Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen verpflichtet und die Fortbildungsmaßnahmen finden generell während der Arbeitszeit statt (Eurydice, 2003). Trotzdem zählt Deutschland zu jenen Ländern, in denen gemäß den Daten der PISA-Studie 2000 das Ausmaß der Teilnahme von Lehrkräften an Fortbildungsaktivitäten unter den OECD-Ländern am geringsten ist (vgl. Anhang 4). Die Bedeutung des Lernens im Beruf und einer kontinuierlichen beruflichen Entwicklung wird generell anerkannt, und dies ist ein sich rasch entwickelnder Bereich in Deutschland. In allen Ländern existiert eine institutionelle Struktur für die Lehrerfortbildung, es handelt sich dabei meistens um gut ausgerüstete Einrichtungen (staatliche Akademien). In Baden-Württemberg gibt es beispielsweise vier solcher Einrichtungen, und Nordrhein-Westfalen unterhält ein großes staatliches Institut für Lehrerfortbildung, das 180 Personen beschäftigt. Lokale Schulbehörden spielen in diesem Bereich ebenfalls eine zunehmend aktive Rolle.

2.5 Der Lehrerarbeitsmarkt

Struktur und Merkmale des Arbeitsmarkts

53. 2001-2002 waren an deutschen Schulen insgesamt 884 000 Lehrkräfte beschäftigt, davon 84% in allgemeinbildenden Fächern und 16% in der beruflichen Bildung¹³. Grundschullehrer machen etwa 24%

13. Bei den Angaben sind Vorschullehrer ausgenommen.

der Lehrerschaft aus, und im Sekundarbereich überwiegen Gymnasiallehrer (19% aller hier beschäftigten Kräfte). Die Gesamtzahl der Lehrkräfte hatte im früheren Bundesgebiet bis Anfang der neunziger Jahre deutlich zugenommen. Seit 1991 geht die Zahl der Lehrkräfte jedoch kontinuierlich zurück. Der anhaltende Personalabbau in einigen ostdeutschen Bundesländern ist gravierend. In Brandenburg ist eine Reduzierung der Planstellen um 7 000 (30%) bis 2010 geplant, im Verein mit der Schließung von etwa der Hälfte aller Sekundarschulen (Hintergrundbericht Brandenburg, 2003).

54. Der Arbeitsmarkt für Lehrkräfte in Deutschland ist im Wesentlichen nach Bildungsstufe, Schulart, Art des Bildungsgangs (allgemeinbildende Fächer oder berufliche Bildung), Art der Anbieter (öffentlich oder privat), Region (Gemeinden und Ländern) sowie Unterrichtsfach gegliedert. So sollte sich in den Überlegungen hinsichtlich eines Gleichgewichts zwischen Lehrerangebot und -nachfrage die Existenz verschiedener Untermärkte für Lehrer widerspiegeln. Tabelle 2 enthält eine Aufschlüsselung der Lehrkräfte nach Schulart für das gesamte Land.

Tabelle 2 **Gesamtzahl der Lehrkräfte und Anteil der Lehrerinnen, nach Schulart und Beschäftigungsumfang, 2001/2002 (Zahlen in tausend)**

Schulart	Gesamtzahl und prozentualer Anteil nach Schulart	Frauenanteil	Zahl und prozentualer Anteil der Vollzeitkräfte	Frauenanteil unter den Vollzeitkräften	Zahl und prozentualer Anteil der Teilzeitkräfte	Frauenanteil unter den Teilzeitkräften	Zahl und prozentualer Anteil der stundenweise Beschäftigten	Frauenanteil unter den stundenweise Beschäftigten
Insgesamt	884	62%	498 (56%)	49%	292 (33%)	85%	95 (11%)	59%
Allgemeinbildende Schulen	741 (84%)	66%	411 (55%)	53%	264 (36%)	87%	67 (9%)	63%
Grundschulen	214 (24%)	83%	85 (40%)	72%	105 (49%)	96%	24 (11%)	70%
Orientierungsstufe ¹	27 (3%)	71%	16 (60%)	62%	10 (37%)	87%	1 (3%)	71%
Hauptschulen	82 (9%)	54%	52 (63%)	41%	22 (27%)	86%	8 (10%)	55%
Realschulen	81 (9%)	61%	47 (58%)	48%	28 (34%)	84%	6 (8%)	59%
Gymnasien	170 (19%)	49%	105 (62%)	37%	48 (29%)	74%	16 (9%)	56%
Integrierte Gesamtschulen und Schulen mit mehreren Bildungsgängen ²	78 (9%)	63%	49 (64%)	55%	25 (33%)	80%	3 (4%)	52%
Freie Waldorfschulen	7 (0,7%)	57%	3 (48%)	42%	2 (37%)	73%	1 (15%)	69%
Sonderschulen	74 (8%)	73%	47 (64%)	66%	21 (28%)	89%	6 (8%)	78%
Abend- und Erwachsenenschulen	4 (0,5%)	–	2 (51%)	–	1 (22%)	–	1 (27%)	–
Berufliche Schulen	142 (16%)	41%	87 (61%)	30%	28 (20%)	70%	28 (19%)	47%
Duales System ³	59 (7%)	35%	41 (70%)	26%	10 (18%)	65%	7 (12%)	42%
Vollzeitberufsbildung ⁴	41 (5%)	50%	22 (53%)	38%	9 (23%)	76%	10 (24%)	52%
Sonstige berufliche Bildung	43 (5%)	42%	24 (56%)	30%	9 (20%)	69%	10 (24%)	46%

Anmerkungen:

1. Umfasst die Klassen 5 und 6, die entweder den verschiedenen Sekundarschulen zugeordnet sind oder von ihnen getrennt geführt werden.
2. Schulen, in denen verschiedene Sekundarschularten mit unterschiedlichen Organisations- und Lehrplanformen kombiniert sind: a) Schulen, die unterschiedliche Bildungsgänge unter einem Dach anbieten; b) integrierte Gesamtschulen.
3. Berufsschulen.
4. Berufsfachschulen.

Quelle: Berechnungen der KMK (2003a), auf der Basis von Daten des Statistischen Bundesamts.

55. Ein Großteil des Schulbudgets wird für Lehrkräfte ausgegeben. Im Jahr 2000 entfielen 86% der laufenden Ausgaben für das Schulsystem auf die Lehrerbeseoldung und die Löhne für das sonstige Personal, ein Prozentsatz, der deutlich über dem OECD-Ländermittel von 80% liegt (vgl. Anhang 4). Die Lehrerschaft besteht in den allgemeinbildenden Fächern überwiegend aus Lehrerinnen, wenngleich mit Ausnahme des Primarbereichs die Feminisierung des Berufs offenbar weniger ausgeprägt ist als im OECD-Durchschnitt (vgl. Anhang 4). Während mehr als 83% der Lehrkräfte im Primarbereich Frauen sind, ist der Anteil weiblicher und männlicher Lehrkräfte an Gymnasien etwa gleich groß (Tabelle 2).

56. Ein auffallendes Merkmal der Lehrerschaft in Deutschland ist der hohe Prozentsatz an Teilzeitlehrkräften. Insgesamt arbeiten 33% der Lehrkräfte mit reduzierter Unterrichtszeit¹⁴ und rd. 11% sind stundenweise tätig¹⁵. Vor allem an Grundschulen sind Vollzeitkräfte eine Minderheit (40%). Es überrascht auch nicht, dass Frauen den mit Abstand größten Anteil der Kräfte mit reduzierter Arbeitszeit stellen und auch häufiger als männliche Lehrkräfte stundenweise tätig sind (vgl. Tabelle 2). Die Ursachen für den hohen Anteil an Teilzeitbeschäftigung sind in den einzelnen Ländern unterschiedlich. In den westlichen Bundesländern kommen darin in der Regel individuelle Entscheidungen zum Ausdruck, von der mit Teilzeitarbeit verbundenen Flexibilität zu profitieren, während sich diese Situation in den östlichen Bundesländern durch Personaleinschränkungen infolge der angespannten Finanzlage sowie eines drastischen Rückgangs der Schülerzahlen erklärt, der die Kultusbehörden dazu veranlasst hat, meistens Teilzeitarbeitsverhältnisse anzubieten¹⁶.

57. Die deutsche Lehrerschaft weist eine der ältesten Altersstrukturen unter den OECD-Ländern auf. Im Jahr 2001 waren etwa 45% der Grundschullehrer (der höchste Anteil unter den OECD-Ländern), 51% der Sekundarstufe-I-Lehrer (zweithöchster Anteil) und 37% der Sekundarstufe-II-Lehrer (sechsthöchster Anteil) 50 Jahre und älter (vgl. Abb. 2 und Anhang 4). Außerdem war der Alterungstrend in den letzten Jahren sehr ausgeprägt – die entsprechenden Werte für 1996 lagen für den Primar- und den Sekundarbereich I bei 32% bzw. 34% (OECD, 1998a). Dies erklärt sich aus dem Mangel an Kontinuität in der Einstellungspraxis im Laufe der Zeit und den massiven Einstellungen in den siebziger Jahren. Ferner sollte festgehalten werden, dass dieser Trend landesspezifisch ist, da das Durchschnittsalter der Lehrkräfte in den neuen Ländern im Osten des Landes generell niedriger ist.

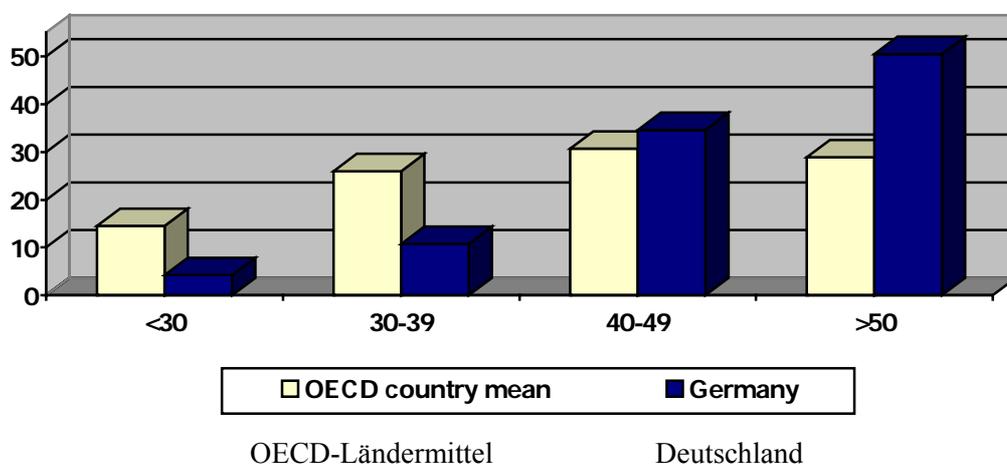
58. Schwierigkeiten bei der Anwerbung von Lehrkräften ergeben sich je nach Region, Bildungsstufe, Schulart und Fachbereich in unterschiedlichem Maße, wenngleich es weitgehend an Indikatoren und Statistiken fehlt, mit deren Hilfe sich das Ausmaß des Lehrermangels abschätzen ließe, so dass die Evaluierungen häufig auf punktuellen Beobachtungen basieren. Auf nationaler Ebene ergibt das Gesamtbild, dass vor allem der Bereich der beruflichen Bildung und die Sekundarstufe I von Lehrermangel betroffen sind. Im allgemeinbildenden Teil der Sekundarstufe II scheinen sich Lehrkräftenachfrage und -angebot im Großen und Ganzen die Waage zu halten, während im Primarbereich das Angebot die Nachfrage generell übersteigt.

14. Teilzeitlehrkräfte sind voll in den Schulbetrieb eingebunden und ihre Nicht-Unterrichtsverpflichtungen gehen meist über 50% der Regelzeit hinaus, die für Unterrichtsstunden festgelegt wurde.

15. Auf Stundenbasis tätige Lehrkräfte arbeiten unterhalb der 50%-Schwelle der für Teilzeitkräfte aufgestellten Regelzeit.

16. Auf die Teilzeitbeschäftigung wird bei Lehrerüberhang auch in Westdeutschland zurückgegriffen, dies aber in sehr viel geringerem Maße als in Ostdeutschland.

Abbildung 2 **Prozentuale Verteilung der Lehrkräfte an öffentlichen und privaten Schulen der Sekundarstufe I, nach Altersgruppen, 2001**



Quelle: OECD (2003).

59. Es bestehen jedoch große Kontraste zwischen den Ländern. Die neuen Bundesländer (z.B. Brandenburg) weisen insgesamt einen Lehrkräfteüberschuss auf, der sich durch den beispiellosen Rückgang der Schülerzahlen infolge der sinkenden Geburtenraten und der starken Abwanderung nach Westdeutschland erklärt. Diese demographische Entwicklung, die zu der angespannten Haushaltslage hinzukam, führte zu einer Reduzierung der Lehrerzahlen durch Frühverrentung, Entlassungen und Teilzeitbeschäftigung sowie deutlichen Einschränkungen bei der Einstellung neuer Lehrkräfte. Außerdem mussten die ostdeutschen Länder auch ihre Lehrpläne an die der westdeutschen Länder anpassen, was in Fächern wie Fremdsprachen, berufliche Bildung und Sonderpädagogik neuen Einstellungsbedarf entstehen ließ, der nicht ohne weiteres gedeckt werden konnte.

60. Unter den westdeutschen Ländern ergibt sich ebenfalls kein einheitliches Bild. In Hamburg machen sich trotz des insgesamt günstigen Verhältnisses von 3:1 zwischen Bewerbern und offenen Stellen gewisse Personalengpässe bemerkbar. Besonders akut sind diese im Bereich der Sekundarstufe I in Fächern wie Mathematik, Physik, Chemie, Musik und Bildende Kunst; beruflichen Fachrichtungen wie Elektrotechnik und Metalltechnik; und für die Gymnasien in Fächern wie Physik, Latein und Spanisch (Hintergrundbericht Hamburg, 2003). Günstiger stellt sich die Situation in Baden-Württemberg dar, wo in allgemeinbildenden Fächern, z.T. dank des erfolgreichen Anwerbens von Lehrkräften aus anderen Teilen Deutschlands, kein globaler Lehrermangel besteht (Hintergrundbericht Baden-Württemberg, 2003).

61. Schwieriger scheint die Lage in Nordrhein-Westfalen zu sein. Punktuelle Beispiele deuten darauf hin, dass an Berufsschulen seit langem Einstellungsschwierigkeiten bestehen, insbesondere was Bauberufe betrifft. Schwer ist es auch, qualifizierte Lehrkräfte in Fächern wie Mathematik und Naturwissenschaften an Sekundarschulen zu finden, noch akuter sind diese Probleme in abgelegenen Landesteilen und in den von der Schwerindustrie geprägten Regionen. Besonders dramatisch ist die Situation an den Hauptschulen, ungeachtet des Unterrichtsfachs, wie sich daran zeigt, dass im Februar 2003 50% der neu eingestellten Lehrkräfte keine volle Lehrbefugnis (d.h. kein Zweites Staatsexamen) aufzuweisen hatten. Grundschulen sind demgegenüber von Einstellungsproblemen offenbar nicht betroffen (Hintergrundbericht Nordrhein-Westfalen, 2003).

62. Vier Faktoren werden die künftige Entwicklung maßgeblich beeinflussen. Erstens wird die Bevölkerung im Schulalter in Deutschland bis 2010 wahrscheinlich abnehmen, in der Altersgruppe der 5- bis 14-Jährigen um 16% und in der Gruppe der 15- bis 19-Jährigen um 5% (vgl. Anhang 4), obwohl bis 2005-2006 in den westdeutschen Ländern mit steigenden Schülerzahlen gerechnet wird. Zweitens wird

eine große Zahl von Lehrkräften innerhalb der kommenden zehn Jahre in den Ruhestand treten: Wenn man z.B. das gegenwärtige durchschnittliche Rentenalter von 59 Jahren zu Grunde legt, so wird etwa die Hälfte der derzeit an Grundschulen und in der Sekundarstufe I unterrichtenden Lehrerinnen und Lehrer den Schuldienst innerhalb der nächsten zehn Jahre verlassen. Drittens ist die Zahl der Hochschulabsolventen mit Erster Lehramtsprüfung nach einer beachtlichen Expansion Anfang der neunziger Jahre seit 1997 konstant (vgl. Tabelle 3). Ermutigend ist aber, dass die Studienanfängerzahlen für die erste Phase der Lehrerbildung seit 1998 in der Tendenz deutlich steigen. Schließlich geht von den derzeitigen Bemühungen um eine beträchtliche Erhöhung der Zahl von Ganztagschulen zusätzlicher Druck auf die Nachfrage nach neuen Lehrkräften aus. Abgeschwächt werden könnte dieser Druck durch eine Verkürzung der Schulzeit von 13 auf 12 Jahre, die derzeit in den meisten Ländern vorgenommen wird.

Tabelle 3 **Studienanfänger und Hochschulabsolventen nach Art der Lehrererstaubildung, 1992-2002**

Lehramtstyp		Zahl der Neueinschreibungen im Lehramtsstudium – 1. Phase	Zahl der Hochschul- absolventen mit 1. Lehramtsprüfung	Zahl der Teilnehmer am ersten Jahr des Vorbereitungsdienstes – 2. Phase	Zahl der Hochschul- absolventen mit 2. Lehramtsprüfung			Zahl der neu eingestellten Lehrer		
					Deutsch- land	Alte Länder	Neue Länder	Deutsch- land	Alte Länder	Neue Länder
Alle Typen	2002	48873	21889	23164	20270	19314	956	26863	25062	1801
	2001	45769	23254	23672	21583	20250	1333	30584	27764	2820
	2000	35749	23676	22608	22727	20956	1771	29109	26788	2321
	1999	34942	24825	24372	22332	20544	1788	20350	18288	2062
	1998	34774	25685	23769	22875	20792	2083	16490	14614	1876
	1997	38913	25066	24746	21963	19464	2499	12904	11818	1086
	1996	42407	24688	23310	17515	15699	1816	14888	13542	1346
	1992	42180	12976	14192	12222	11437	785	13930	12868	1062
Primarbereich und Sekundarbereich I	2002	21282	10070	10038	9832	9564	268	12089	11559	530
	2001	20597	10844	11118	10186	9841	345	14774	13876	898
	2000	15920	11246	10439	10505	9876	629	14210	13434	776
	1996	18022	12352	11872	9346	8688	658	7833	7619	214
	1992	18040	5714	6472	4856	4314	542	7081	6696	385
Sekundarbereich II (allgemeinbildende Fächer) und Gymnasien ¹	2002	19900	7552	7196	5918	5509	409	8015	7475	540
	2001	18881	7811	6910	7034	6316	718	8944	8037	907
	2000	13943	8117	7261	7613	6732	881	8165	7399	766
	1996	16801	8597	7043	4724	3802	922	3488	3002	486
	1992	17367	5117	4773	4554	4382	172	3108	2740	368
Sekundarbereich II (berufliche Fächer) ¹	2002	4363	1617	2462	1751	1626	125	2200	2013	187
	2001	3181	1772	2195	1837	1739	98	2640	2323	317
	2000	2907	1744	1951	2006	1869	137	3023	2597	426
	1996	3318	1903	2184	2009	1841	168	1880	1325	555
	1992	3483	1054	1547	1198	1128	70	1608	1373	235

Anmerkungen: Die erste Phase entspricht dem Hochschulstudium der Lehrererstaubildung und die zweite Phase dem Vorbereitungsdienst.

1. Einschließlich der Personen, die auf Hochschulebene lehren werden.

Quelle: KMK (2003b).

63. Hinsichtlich der Mobilität von Lehrkräften innerhalb und zwischen den Ländern stehen nur begrenzte Informationen zur Verfügung. Einige Statistiken deuten auf eine gewisse Mobilität innerhalb der Länder, aber nur eine sehr begrenzte Anzahl von Versetzungen zwischen Bundesländern hin. Laut einer Statistik der KMK, in der die Zu- und Abgänge von hauptberuflichen Lehrkräften im Schuljahr 2001/2002 untersucht werden, haben rd. 9% der Lehrerinnen und Lehrer ihre Erstanstellung verlassen. Von diesen 9% wechselte etwa ein Drittel an eine andere Schule innerhalb desselben Landes, während nur rd. 2% in den Schuldienst eines anderen Bundeslandes übertraten (zu den sonstigen Gründen für den Ausstieg aus dem Lehrerberuf zählen Eintritt in den Ruhestand, Tod, befristete Abgänge und sonstige Abgänge). Aus derselben Statistik geht hervor, dass unter den Lehrkräften, die im Beruf bleiben, im Schuljahr 2001/2002 nur 3% in eine andere Schule versetzt worden sind. Das könnte auf das hohe Maß an Spezialisierung der

verschiedenen Schularten zurückzuführen sein – sind die Lehrkräfte einmal einem spezifischen Schultyp zugeordnet, was nahezu ausschließlich von ihrer Erstausbildung bestimmt wird, bleiben sie in der Regel während des größten Teils ihrer Berufslaufbahn in diesem Schultyp. Das Ausmaß der Mobilität zwischen dem Bildungssektor und anderen Tätigkeitsbereichen scheint ebenfalls begrenzt zu sein. Von allen Lehrkräften, die ihre Erstanstellung im Schuljahr 2001/2002 verließen, haben weniger als ein Fünftel den Beruf gewechselt. Zurückzuführen ist dies sicherlich z.T. auf die Vorteile, die der öffentliche Dienst bietet und die im privaten Sektor schwer zu finden sind, namentlich die hohe Arbeitsplatzsicherheit und eine gute Altersversorgung.

Beschäftigung, Einstellung und Auswahl

64. Lehrerinnen und Lehrer an öffentlichen Schulen in den westdeutschen Ländern sind in der Regel Beamte im Dienst der Länder. Ihre rechtliche Stellung wird durch die landesrechtlichen Regelungen für Beamte definiert, die den Bestimmungen des Beamtenrechtsrahmengesetzes folgen. Neue Lehrkräfte, die den rechtlichen Anforderungen genügen, werden zunächst in ein Probebeamtenverhältnis aufgenommen. In der Probezeit (die in der Regel zwei Jahre dauert) wird die Eignung einer Lehrkraft im Hinblick auf ihre unbefristete Einstellung überprüft. Lehrkräfte erfüllen die Anforderungen für den Beamtenstatus, wenn sie für die Lehrerstelle, die es zu besetzen gilt, qualifiziert sind (d.h. beide Staatsexamen absolviert haben) und wenn sie jünger als 45 Jahre sind. Als Beamte genießen Lehrkräfte nicht die Privilegien der Tarifautonomie und haben kein Streikrecht.

65. In Ausnahmefällen – etwa für den Fall der Vertretung beurlaubter oder erkrankter Lehrkräfte oder bei fehlenden Voraussetzungen für eine Übernahme ins Beamtenverhältnis – können Lehrerinnen und Lehrer auch in einem Angestelltenverhältnis auf der Grundlage befristeter oder unbefristeter Arbeitsverträge beschäftigt werden. Die rechtliche Stellung von Lehrkräften im Angestelltenverhältnis entspricht den Bestimmungen des allgemeinen Arbeitsrechts und der Tarifbestimmungen. Für Lehrkräfte im Angestelltenverhältnis gilt eine Probezeit von sechs Monaten, und ihr Arbeitsvertrag wird nach 15-jähriger Dauer unkündbar, sofern die Lehrkraft ein Mindestalter von 40 Jahren erreicht hat. Ein Großteil der Lehrkräfte in Ostdeutschland ist in einem Angestelltenverhältnis tätig. In Brandenburg beispielsweise hat nur die Hälfte der Lehrerinnen und Lehrer Beamtenstatus (von denen wiederum die Hälfte teilzeitbeschäftigt ist) im Gegensatz zu den westdeutschen Ländern, in denen über 90% der Lehrkräfte verbeamtet sind. Jedoch werden die Lehrkräfte in Ostdeutschland progressiv ins Beamtenverhältnis übernommen und in die Besoldungsstruktur der westdeutschen Länder integriert. In staatlich geförderten Privatschulen sind die Lehrkräfte Angestellte der jeweiligen Schulträger, auf Grund der öffentlichen Finanzierung sind die Schulen aber verpflichtet, Lehrkräfte mit abgeschlossenem Zweiten Staatsexamen einzustellen. Mehr Freiheit in Bezug auf die Beschäftigung von Lehrkräften wird den wenigen, nicht staatlich finanzierten Schulen zugestanden.

66. Nach erfolgreichem Abschluss des Vorbereitungsdienstes können sich neue Lehrerinnen und Lehrer für die Einstellung in ein Dauerarbeitsverhältnis an öffentlichen Schulen bewerben. In der Praxis ist jedes Kultusministerium selbst für die Auswahl und Einstellung neuer Lehrkräfte verantwortlich und kann die Auswahlkriterien für die Bewerber unabhängig festlegen. Die verschiedenen Verwaltungsebenen haben das Recht, im Rahmen ihrer haushaltsrechtlichen Vollmachten über Zahl und Verteilung der Lehrerstellen zu entscheiden. Im Einklang mit dem Haushaltsgesetz werden Humanressourcen nicht entsprechend den verfügbaren Mitteln, sondern gemäß den existierenden Planstellen verwaltet. Prinzipiell muss die zuständige Finanzbehörde jede Stelle vor einer Neubesetzung genehmigen, da die Kosten für eine Einstellung auf Lebenszeit sehr hoch sind.

67. Deutschland zählt zu der Gruppe von Ländern, in denen die Lehrerinnen und Lehrer über eine Bewerberliste eingestellt werden und die Entscheidung über die Einstellung vom staatlichen Schulamt

getroffen wird, obwohl in mehreren Bundesländern, insbesondere bei Kandidatenmangel für eine spezifische Stelle, die Schulämter auf *offene Ausschreibungsverfahren* zurückgreifen. Typische Merkmale des Auswahlverfahrens nach der Bewerberliste sind: 1. die Lehrer treten dem nationalen Berufsstand bei und suchen keine konkrete Einstellung an einem bestimmten Arbeitsplatz und 2. die Einstellung erfolgt nach einem unpersönlichen Verfahren, das von staatlichen Stellen (je nach Land entweder dem Kultusministerium oder der ihm nachgeordneten Schulbehörde) über Wartelisten verwaltet wird, auf denen die Platzierung der Lehrkräfte im Wesentlichen von den Examensleistungen abhängt (einer „Gesamtnote“, die auf den Durchschnittsnoten der beiden Staatsexamen basiert) bzw. z.T. auf der Bewertung der Unterrichtsstunden von Lehramtsanwärtern (benotete Lehrproben). Die Entscheidung über die Zuweisung von Lehrkräften an bestimmte Schulen wird von den Schulämtern getroffen, die den geographischen Präferenzen der Kandidaten Rechnung tragen können. Die Berücksichtigung derartiger Präferenzen erfolgt manchmal in Anerkennung der besonderen (vor allem akademischen) Leistungen des Kandidaten.

68. Neben dem zentralen auf der Bewerberliste basierenden Einstellungsverfahren wird in den meisten Ländern ein Teil der Stellen auf das Profil einer bestimmten Schule hin gesondert ausgeschrieben und die jeweilige Schule bei der Auswahl der neuen Lehrkraft beteiligt. Die Examensnoten sind auch hier maßgebliche Auswahlkriterien, doch ermöglicht es die direkte Interaktion mit den Bewerbern, die gewöhnlich im Rahmen von Gesprächen stattfindet, einen weiter gefassten Katalog von Kriterien, darunter die Kommunikationsfähigkeit und die Übereinstimmung mit dem Bildungsansatz der Schule, zu berücksichtigen. Dieses offene Einstellungsverfahren hat für die Bewerberinnen und Bewerber den Vorteil, sich ihre Schule selbst aussuchen zu können und einen engeren Kontakt zur Schulrealität zu erhalten, bevor die Entscheidung getroffen wird. Die Bewerbungen sind z.T. direkt an die jeweilige Schule zu richten; die Einstellung erfolgt jedoch nicht von der Schule selbst, sondern durch das Kultusministerium bzw. die ihm nachgeordnete Schulbehörde. Die meisten Länder haben in letzter Zeit das offene Einstellungsverfahren eingeführt, allerdings in unterschiedlichem Ausmaß. Hamburg besetzt derzeit rd. 20% der neuen Lehrerstellen im Wege dieses Verfahrens und plant, es auf 50% der offenen Stellen auszuweiten. Ebenso hat Baden-Württemberg den Einsatz offener Ausschreibungsverfahren erhöht und verwendet diese derzeit zur Besetzung eines Drittels der offenen Stellen (40% in Berufs- und Sonderschulen). Nordrhein-Westfalen und Brandenburg machen jetzt auch weitreichenden Gebrauch von offenen Einstellungsverfahren.

69. Der Eintritt in den Lehrerberuf mit beruflicher Erfahrung außerhalb des Schulbereichs und auch ohne formale Lehrererstausbildung ist nach wie vor ein begrenztes Phänomen und erfolgt generell nur in Mangelbereichen. Im Jahr 2001 handelte es sich bei rd. 3% der neu eingestellten Lehrkräfte im öffentlichen Schuldienst um so genannte Seiteneinsteiger. Von dieser Möglichkeit wird an allgemeinbildenden Schulen in Fächern wie Physik, Mathematik oder Informationstechnologien Gebrauch gemacht, sehr viel geläufiger ist sie aber infolge des Lehrermangels im beruflichen Schulwesen in Fächern wie Elektrotechnik und Maschinenbau, Metalltechnik, Informationstechnologie sowie Wirtschaftsinformatik und auch in Studienfächern wie Pharmazie oder Jura, die in der Lehramtsausbildung nicht angeboten werden. Die Länder nutzen eine Vielzahl von Verfahren zur Aufnahme von Seiteneinsteigern. Eine Möglichkeit besteht darin, Seiteneinsteiger auf Festvertragsbasis mit einer berufsbegleitenden Ausbildung in Didaktik und erziehungswissenschaftlicher Pädagogik zu beschäftigen, um einen vorübergehenden Bedarf zu decken; eine andere Möglichkeit ist, Hochschulabsolventen, insbesondere in wissenschaftlichen und technischen Fächern, den direkten Zugang zum Referendariat in der Lehrererstausbildung zu bieten; in einigen Fällen wird auch die stundenweise Beschäftigung von Kräften ohne Lehramtsausbildung ins Auge gefasst.

70. Schulen sehen sich häufig der Notwendigkeit gegenüber, Lehrkräfte für einen kurzen Zeitraum zu ersetzen. In Deutschland hat die Nutzung vorhandener Lehrressourcen Priorität vor der Einstellung einer Ersatzkraft. So kann von Lehrkräften verlangt werden, pro Monat ohne Zusatzvergütung bis zu drei weitere Unterrichtsstunden in Vertretung für abwesende Kollegen zu erteilen. Der darüber hinausgehende Vertretungsunterricht wird extra vergütet, allerdings gilt unter diesen Umständen eine Höchstvertretungsstundenzahl von 24 Stunden pro Monat. Es gibt einen maximalen Zeitraum, über den Lehrer ihre

Unterrichtspflicht erhöht sehen können; dieser ist landesspezifisch geregelt und schwankt zwischen einer Woche und sechs Monaten. Das bedeutet, dass bei einer längeren Abwesenheit einer Lehrkraft nach Ermessen des Schulmanagements die Schule generell einen Ersatzlehrer einstellt mit einer Höchstvertragsdauer von einem Jahr. Schließlich ist auch die Erhöhung der Klassenstärke für ein halbes Schuljahr ein Verfahren, das zur Überwindung von Schwierigkeiten infolge der Abwesenheit einer Lehrkraft eingesetzt werden kann (vgl. Eurydice, 2002c, wegen näherer Einzelheiten).

2.6 Status, Karriere und Anreize

71. Wie weiter oben beschrieben, werden Lehrkräfte und Verwaltungspersonal von den Ländern entweder als Beamte oder Angestellte beschäftigt. Die Einstufung und Besoldung von verbeamteten Lehrkräften an öffentlichen Schulen erfolgt gemäß dem Bundesbesoldungsgesetz¹⁷, während für Lehrkräfte mit Angestelltenstatus die Richtlinien des Arbeitgeberverbands der Bundesländer gelten. Für Lehrkräfte im Angestelltenverhältnis gelten landesspezifische Regelungen. Was die Beamten betrifft, so sind gewisse Lehrämter (z.B. Sonderschullehrer und Schulleiter in integrierten Schulen) durch Landesgesetz geregelt. Außerdem wurden mit einer Novellierung des Bundesbesoldungsgesetzes im Jahr 1997 Bestimmungen eingeführt, wonach bei Beförderungsentscheidungen nicht mehr nur das Dienstalter, sondern auch die Leistung der Lehrkräfte berücksichtigt werden kann, eine Möglichkeit, von der die Länder in unterschiedlichem Maße Gebrauch gemacht haben.

72. Als Beamte werden Lehrkräfte dem gehobenen und höheren Dienst zugeordnet. Nach Abschluss des Vorbereitungsdienstes werden die Lehrerinnen und Lehrer generell in die Besoldungsgruppen A12 und A13 eingestuft. Das Eingangsniveau hängt von der spezifischen Ausbildung ab. Je nach Land sind die Besoldungstabellen entweder nach Schularten oder nach Schulstufen ausgerichtet. Während in der Besoldungstabelle nach Schularten ein Hauptschullehrer in einer niedrigeren Besoldungsgruppe angesiedelt wird als ein Realschullehrer, beginnen beide in der auf der Schulstufe basierenden Besoldungstabelle ihre Karriere in derselben Besoldungsgruppe und können durch Beförderung in eine höhere Stufe aufsteigen (vgl. Tabelle 4). Lehrer in praktischen Fächern an Berufsschulen, deren Ausbildung keinen Abschluss an einer Universität oder gleichgestellten Hochschule voraussetzt, werden, falls sie nicht als Angestellte beschäftigt sind, als Beamte auf einem niedrigeren Niveau eingestuft (mittlerer oder gehobener Dienst).

73. Jede Besoldungsgruppe enthält 12 Gehaltsstufen. Das Eingangsniveau innerhalb einer bestimmten Besoldungsgruppe hängt vom Alter der Lehrkraft zum Zeitpunkt der Verbeamtung ab, wobei die Ausbildungszeit ebenfalls berücksichtigt wird. Innerhalb einer Besoldungsgruppe hängt das Aufsteigen in die nächsthöhere Stufe im Wesentlichen von den Jahren der Berufserfahrung und bis zu einem gewissen Grad auch der beurteilten Leistung ab. Die Höherstufung innerhalb einer Besoldungsgruppe erfolgt gewöhnlich automatisch und zwar in folgendem Rhythmus: alle zwei Jahre für die ersten 5 Stufen, alle drei Jahre bis zur Stufe 9 und alle vier Jahre bis zum Ende der Skala. Die Leistungen der Lehrkräfte werden für eine Bestätigung einer Höherstufung nicht systematisch beurteilt. Jedoch haben einige Länder jüngst formelle Verknüpfungen zu Leistungskriterien eingeführt. In Baden-Württemberg ist es für Lehrkräfte, denen die Schulverwaltung herausragende Leistungen bescheinigt, z.B. möglich, in der Besoldungsgruppe schneller aufzusteigen¹⁸. Ebenso evaluiert Nordrhein-Westfalen derzeit ein System, in dem das

17. Lehrkräfte mit Beamtenstatus in den ostdeutschen Bundesländern werden gemäß der Zweiten Besoldungs-Übergangsverordnung vergütet, die eine schrittweise Angleichung der Ostbesoldung an das westdeutsche Niveau vorsieht. Der Übergangszeitraum soll Ende 2005 enden. Im Schuljahr 2002/2003 lag in Brandenburg das Nettoeinkommen der Lehrkräfte mit Beamtenstatus um 8% unter dem Westniveau.

18. In Baden-Württemberg können seit dem Jahr 2000 jedes Jahr etwa 10% der Lehrerinnen und Lehrer in jeder Schule bei herausragenden Leistungen in die nächste Gehaltsstufe aufsteigen. Ebenso kann ein Aufsteigen in die nächste Stufe bei nicht zufriedenstellenden Leistungen aufgeschoben werden.

automatische Aufsteigen in die nächsthöhere Stufe durch Höherstufungen ersetzt wird, deren Rhythmus (2-4 Jahre) von der Qualität der Lehreraufgaben abhängt.

Tabelle 4 **Besoldungstabellen nach Schulart und Schulstufe**

Grundlage für die Besoldungsordnung	Besoldungsgruppe für Lehrkräfte	Besoldungsgruppe für stellvertretende Schulleiter/Schulleiter
<i>Nach Schulart</i>		
Grundschulen	A12	A13 / A14
Hauptschulen	A12	A13 / A14
Realschulen	A13	A14 (+ Stellenzulage) / A15
Sonderschulen	A13	Keine Informationen verfügbar
Gymnasien	A13 (+ Stellenzulage)	A15 (+ Stellenzulage) / A16
– Beförderung zum Oberstudienrat	A14	–
– Beförderung zum Studiendirektor	A15	–
Berufliche Schulen	A13 (+ Stellenzulage)	A15 (+ Stellenzulage) / A16
– Beförderung zum Oberstudienrat	A14	–
– Beförderung zum Studiendirektor	A15	–
<i>Nach Schulstufe entsprechend der Lehrerausbildung</i>		
Lehrer mit Lehrbefähigung für die Primarstufe	A12	–
Lehrer mit Lehrbefähigung für die Sekundarstufe I		
– Eingangsstufe	A12	–
– bei Beförderung	A13	–
Lehrkräfte mit Lehrbefähigung für die Sekundarstufe II (allgemeinbildende und berufliche Fächer)	A13 (+ Stellenzulage)	–
– Beförderung zum Oberstudienrat	A14	–
– Beförderung zum Studiendirektor	A15	–

Anmerkungen: Die Gehälter für stellvertretende Schulleiter und Schulleiter hängen von der Größe der Schule ab. Die Tabelle zeigt die Besoldungsgruppen für Schulen mit mehr als 360 Schülerinnen und Schülern.
Quelle: Eurydice (2003a).

74. Die Aufstiegsmöglichkeiten für Lehrkräfte (im Sinne eines Wechsels in eine höhere Besoldungsgruppe) sind im öffentlichen Dienst selten. Lehrer an Grund- und Sonderschulen, Hauptschulen und Realschulen haben keine Beförderungschancen, es sei denn sie übernehmen Funktionen des Schulmanagements. Gymnasial- und Berufsschullehrer können in zwei höhere Besoldungsgruppen befördert werden. Die Beförderung zum Oberstudienrat erfolgt im Allgemeinen bei zufriedenstellender Leistung nach mehreren Dienstjahren automatisch und ist nicht mit der Übernahme neuer Pflichten verbunden¹⁹. Demgegenüber geht mit der Beförderung zum Studiendirektor die Übernahme besonderer Aufgaben einher, wie eine Fachleitung (zur Koordinierung und Organisation des Fachbereichs). Die Planstellen für Studiendirektoren sind zahlenmäßig begrenzt, sie werden öffentlich ausgeschrieben und über ein Bewerbungs- und Begutachtungsverfahren besetzt.

75. Die Vergütung von Lehrkräften im Angestelltenverhältnis erfolgt nach Tarifverträgen, die zwischen öffentlichen Arbeitgebern und Gewerkschaften ausgehandelt werden. Das Vergütungsniveau wird analog zum Besoldungssystem für Beamte durch eine Reihe von Vergütungsgruppen mit zahlreichen Stufen bestimmt. Anders als bei den Beamten hängt das Aufsteigen in die nächsthöhere Stufe ausschließlich vom Alter und nicht von der Leistung ab. Mit zunehmendem Lebensalter erhöht sich die

19. In Baden-Württemberg wurden 2002 und 2003 probeweise 30% der Beförderungsstellen zur/zum Oberstudienrätin/Oberstudienrat für besondere Aufgaben (z.B. die Organisation von schulinternen Lehrerfortbildungen) vergeben. Derzeit läuft eine Evaluation, um die Effizienz dieses Verfahrens zu ermitteln. Hamburg plant, in Zukunft alle Beförderungsstellen auszuschreiben.

Vergütung gegenüber der Anfangsstufe in Zweijahresintervallen, bis die letzte Stufe erreicht ist. Die Grundvergütung einer Lehrkraft mit Angestelltenstatus ist niedriger als die einer Lehrkraft mit Beamtenstatus – im Durchschnitt beträgt sie 87% der Beamtenbesoldung (Bundesministerium des Innern, 2002).

76. Neben dem Grundgehalt umfasst die Vergütung auch einen Familienzuschlag (je nach Familienstand und spezifischer Besoldungsgruppe), eine jährliche Sonderzahlung (Weihnachtsgeld) und jährliches Urlaubsgeld. Angestellte des öffentlichen Dienstes erhalten weitgehend dieselben Zuschläge wie Beamte. Von dem Bruttogehalt der Beamten werden Steuern, aber anders als bei den Angestellten keine Sozialversicherungsbeiträge (Renten- und Arbeitslosenversicherung) abgezogen. Für bestimmte zusätzliche Aufgaben wie Mitarbeit in Ausschüssen oder Belegschaftsorganen können Zulagen gewährt werden. Keine Zulagen gibt es für schwierige Arbeitsbedingungen, Mangelbereiche oder Unterricht in benachteiligten Regionen.

77. Lehrer mit Beamtenstatus profitieren von einem großzügigen Altersversorgungssystem. Das vorgeschriebene Pensionsalter beträgt 65 Jahre, ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Schuldienst ist aber möglich, u.a. aus gesundheitlichen Gründen. Derzeit liegt das durchschnittliche Pensionsalter bei 59 Jahren. Die Höhe der Pension richtet sich nach der Anzahl der Dienstjahre (eine Dienstzeit von mindestens 5 Jahren ist notwendig), dem Gehalt, dem Familienzuschlag und sonstigen ruhegehaltstfähigen Zulagen. Das Ruhegehalt liegt auf jeden Fall zwischen 35% und 75% der Bezüge, die der Betreffende im Dienst zuletzt insgesamt erhalten hat. Die Altersversorgung der angestellten Lehrkräfte richtet sich nach den Beitragsjahren (mindestens 15 Versicherungsjahre sind notwendig) und der Höhe der während des Berufslebens eingezahlten Beiträge zur Rentenversicherung.

78. Lehrkräfte haben im Allgemeinen Anspruch auf 30 Arbeitstage Urlaub pro Jahr, die sie in den Schulferien nehmen müssen. Schulferienzeiten, die über den Urlaubsanspruch von Lehrkräften hinausgehen, sollen der Fort- und Weiterbildung, der Unterrichtsvorbereitung oder anderen dienstlichen Verpflichtungen dienen. Ein zusätzlicher Vorteil, der Lehrern mit Beamtenstatus geboten wird, ist die erhebliche Arbeitsplatzsicherheit. Ein Lehrer ist nur unter außergewöhnlichen Umständen kündbar, zu diesen zählen Verlust der Staatsangehörigkeit, Gefängnisstrafe sowie Verweigerung, den gesetzlich vorgeschriebenen Dienstzeit zu leisten. Disziplinarverfahren können auch zu einer Kündigung führen, dies ist aber selten der Fall. Eine ineffiziente Lehrkraft muss sich eventuell einer Fortbildung unterziehen oder wird an eine andere Schule versetzt, eine Entlassung erweist sich aber generell als unmöglich. Eine Kündigung ist während der Probezeit bei als unzureichend eingeschätzter Leistung möglich, in der Praxis aber selten. Die Arbeitsplatzsicherheit angestellter Lehrkräfte ist wesentlich geringer. Vorbehaltlich der Einhaltung der vorgeschriebenen Kündigungsfristen können Arbeitsverhältnisse beendet werden, wenn die Leistungen der Lehrkräfte unzureichend sind und auch wenn ein Überangebot an Lehrkräften besteht (z.B. bei rückläufigen Schülerzahlen).

79. Angehende Lehrkräfte erhalten während des Vorbereitungsdienstes Anwärterbezüge. Generell verdienen Referendare etwa die Hälfte ihres späteren Anfangsgehalts als Vollzeitkraft. Sie werden als Beamte auf Probe angesehen und kommen als solche in den Genuss vieler der für die übrigen Beamten geltenden Vorteile – d.h. Familienzuschlag und Urlaubsgeld.

2.7 Lehrertätigkeit in Schulen

80. Die Zeit, die deutsche Lehrkräfte in Stunden gerechnet pro Jahr per saldo unterrichten, liegt etwa im OECD-Durchschnitt (sie ist geringfügig niedriger im Primar- und etwas höher im Sekundarbereich I und II – vgl. Anhang 4). Deutschland zählt (zusammen mit Belgien, Irland und Luxemburg) zu der kleinen Gruppe von Ländern, in denen für die Berechnung der Arbeitszeit nur das Wochenstundendeputat zu

Grunde gelegt wird, d.h. die im Klassenzimmer mit Schülerinnen und Schülern verbrachte Zeit (Eurydice, 2003). Der deutsche Ansatz lässt, da er die Lehrertätigkeit allein auf der Basis der Unterrichtsstunden definiert, weniger Möglichkeiten für die Einbeziehung der Lehrkräfte in die Gesamtaktivität der Schule als Organisation.

81. Die durchschnittliche Klassengröße in öffentlichen Schulen im Primarbereich und im Sekundarbereich I lag 2001 mit 22,4 bzw. 24,5 nur geringfügig über dem OECD-Durchschnitt von 22,0 und 23,8 (OECD, 2003). Da sich das nichtpädagogische Personal in den Schulen gewöhnlich auf eine häufig als Teilzeitkraft arbeitende Sekretärin und einen Hausmeister beschränkt, müssen die Lehrkräfte eine Vielzahl administrativer und bürokratischer Aufgaben übernehmen. Generell gibt es keine technische Unterstützung für Fachlabors oder Computereinrichtungen. Vor allem in Halbtagsschulen sind die Lehrerzimmer häufig klein und überfüllt. Generell bereiten die Lehrer ihren Unterricht zu Hause vor, viele würden aber lieber länger in der Schule bleiben, wenn es dort bessere Einrichtungen gäbe. Während unseres Besuchs haben wir einige gut ausgestattete Räumlichkeiten für das Lehrpersonal gesehen, so beispielsweise in einer Gesamtschule in Dortmund und in einer Sekundarschule in Potsdam. Der Gesamteindruck war jedoch, dass in den kommenden Jahren erhebliche Investitionen in die physische Infrastruktur getätigt werden müssen.

82. In den Nationalen Hintergrundbericht (CBR) fließen auch Informationen aus arbeitsmedizinischen und psychologischen Studien ein, denen zufolge bis zu einem Drittel der Lehrkräfte unter verschiedenen physischen, psychosomatischen und psychologischen Beschwerden leiden, die häufig als das „Burn-out-Syndrom“ bezeichnet werden. Andere Besorgnis erregende Hinweise sind, dass viele Lehrkräfte vor Erreichen des gesetzlichen Renteneintrittsalters den Schuldienst quittieren (lediglich 6% der Lehrkräfte haben 2001 bis zur regulären Altersgrenze von 65 Jahren gearbeitet), und dass Absentismus unter Lehrern offenbar ein recht häufiges Phänomen ist: Nach den Daten der PISA-Studie 2000 besuchen 26% der 15-Jährigen Schulen, wo die Schulleiter der Auffassung sind, dass der Lernprozess der Schülerinnen und Schüler „etwas“ oder „sehr“ durch die Abwesenheit der Lehrkräfte beeinträchtigt wird (im Vergleich zu einem OECD-Länderdurchschnitt von 17%).

83. Es gibt für Lehrkräfte verschiedene Möglichkeiten, in außerschulischen Tätigkeitsfeldern zu arbeiten, die vor allem mit Aufsichtsfunktion und Entwicklung zusammenhängen. So können sie an der beruflichen Beurteilung und Beratung anderer Lehrkräfte teilnehmen, eine Tutorfunktion übernehmen oder im Bereich der Lehrerfortbildung tätig sein. Die Entwicklung einer Logistikstruktur und das parallele Entstehen neuer Bildungsberufe (wie Schulentwickler, Berater für Qualitätsmanagement, Prüfungsexperten oder professionelle Schulevaluierer) scheinen zu einem stärker diversifizierten und vielleicht attraktiveren Berufsbild zu führen.

84. Der Ausbau von Ganztagschulen wird wahrscheinlich in Zukunft erhebliche Auswirkungen auf die Organisation der Lehrertätigkeit haben. Obwohl die Länder den pädagogischen Inhalt dieser Schulform frei definieren können, hat die Bundesregierung den Vorschlag unterbreitet, den Unterricht mit Zusatz- und Freizeitangeboten zu verknüpfen, die sich auf den Vormittag und den Nachmittag erstrecken, und vom üblichen 45-Minuten-Rhythmus für eine Unterrichtsstunde zu befreien.

2.8 Qualitätssicherung, Rechenschaftslegung und Management

85. Die Lehrkräfte in Deutschland genießen ein hohes Maß an beruflicher Unabhängigkeit in Bezug auf ihre Arbeitsweise. In gewissem Sinne gibt die lange Vorbereitungszeit auf den Beruf und der erfolgreiche Abschluss des Ersten und Zweiten Staatsexamens wie auch die anschließende Probe- und Bewährungszeit ihnen die Autorität, in ihrer weiteren Berufslaufbahn weitgehend autonom zu arbeiten. Diese Auffassung der Lehrerautonomie impliziert, dass die Qualität der pädagogischen Fähigkeiten

weitgehend durch die Erstausbildung der Lehrkräfte und frühe Berufserfahrung bestimmt wird. Der nachfolgende persönliche Ausbau der Fertigkeiten und Techniken bleibt dem einzelnen Lehrer überlassen und hängt von seinem Interesse und Enthusiasmus ab. Lehrkräfte im Amt werden nur selten erneut beurteilt: In der Regel werden sie nach Eintritt in den Schuldienst evaluiert, und in der Folgezeit dann nur anlässlich einer Beförderung. Die regelmäßigen Höherstufungen in der Besoldungsskala sind nicht an Beurteilungen geknüpft. Die wichtigsten Ausnahmen betreffen ineffiziente Lehrkräfte, die u.U. von der Schulleitung identifiziert werden. Solche Lehrkräfte können ermahnt oder zu Fortbildungsmaßnahmen geschickt werden, eine Entlassung ist aber äußerst selten.

86. Die Debatte über die Evaluationsfunktion innerhalb des Bildungssystems hat in Deutschland erst vor kurzem begonnen, und die neuen institutionellen Strukturen, die fortgeschrittenere Evaluations- und Beurteilungskonzepte widerspiegeln, sind noch nicht fest etabliert (Eurydice, 2002a). Die Qualitätskontrollen haben sich traditionell auf Input-Faktoren (insbesondere Lehrprogramme) konzentriert und erfolgen hauptsächlich durch rechtliche Verwaltungsinspektoren der staatlichen Schulaufsicht. Das Regulierungsinstrument, das traditionell als die wichtigste Qualitätsgarantie angesehen wird, ist die Abschlussprüfung der gymnasialen Oberstufe (das Abitur, für das es keine bundesweit standardisierten Komponenten gibt, selbst wenn mit der Aufstellung nationaler Bildungsstandards für bestimmte Fächer vor kurzem ein gewisses Maß an Einheitlichkeit geschaffen wurde). Mit Ausnahme der Abschlussprüfungen für berufliche Qualifikationen gibt es keine sonstigen regulären institutionalisierten Instrumente zur Messung von Lernergebnissen.

87. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass diese Tradition in jüngster Zeit ernsthaft in Frage gestellt worden ist und in allen Ländern – unterstützt durch bundespolitische Initiativen – verschiedene neue Qualitätsinstrumente entwickelt und eingeführt werden. Die Kultusministerkonferenz erklärte die Qualitätssicherung 1997 zu einem zentralen Element ihrer Arbeit und führte 1998 eine Bestandsaufnahme der in den Bundesländern eingesetzten Verfahren zur Qualitätsevaluation durch, die zeigte, dass diese eine Vielfalt neuer Maßnahmen zur Qualitätssicherung ergriffen haben (vgl. Kasten 2). Daraus ging ferner hervor, dass diese Maßnahmen in Gesamtstrategien zur Stärkung der Autonomie der Schulen, Entwicklung von schulspezifischen Profilen, Förderung der Zusammenarbeit zwischen Schulen sowie Stärkung der Beratungsfunktion der Schulaufsicht eingebettet sind. Die Länder sind auch übereingekommen, einige ihrer Maßnahmen in einem BLK-Modellversuchsprogramm „Qualitätsverbesserungen in Schulen und Schulsystemen“ (KMK, 2002) miteinander zu verknüpfen. Wie weiter oben dargelegt, war die Qualitätssicherung auch ein zentrales Ziel des Forums Bildung.

Kasten 2 Neue Maßnahmen zur Qualitätsevaluation in den Bundesländern

Aus der KMK-Bestandsaufnahme zu Verfahren der Qualitätsevaluation in den Ländern ging hervor, dass diese in den vergangenen Jahren eine Vielfalt von Initiativen ergriffen haben. Zu den Maßnahmen gehören u.a.: 1. der Einsatz standardisierter Schulleistungstests auf Landesebene (z.B. zum Leistungsvergleich zwischen Parallelklassen einer Schule), 2. Vergleichsarbeiten, vor allem in den Kernfächern, 3. die externe Moderation von Abschlussprüfungen bzw. die externe Korrektur von Prüfungsarbeiten (z.B. durch eine Zweitkorrektur schriftlicher Prüfungsleistungen), 4. fokussierte Evaluation mit dem Schwerpunkt auf besonderen Maßnahmen und Themen (z.B. länderübergreifende Evaluation von Prüfungsaufgaben in einzelnen Fächern) sowie 5. schulinterne Evaluation und Evaluation durch externe Beobachter und Berater.

Quelle: KMK, 2002.

88. Die zunehmend stärkere Betonung von Qualitätssicherung und Evaluation steht in engem Zusammenhang mit Bemühungen um eine Verbesserung des Schulmanagements – bis vor kurzem ein in Deutschland eher vernachlässigter Bereich. Die Identität der Schulleitung wird noch immer vorwiegend mit schulischem Unterricht in Verbindung gebracht. Die Schulleiterinnen und Schulleiter sehen sich selbst eher als Cheflehrer und nicht in einer Management- oder Führungsposition. Das Kollegium betrachtet den

Schulleiter als *Primus inter pares*, der aus der Riege hervorgehoben wurde und für die Koordination der Arbeit der Schule eine etwas bessere Bezahlung erhält. Wie in einer internationalen Studie über Schulleiter festgestellt wird, „gibt es in Deutschland noch immer Bundesländer, in denen die Schulleiter gar nicht oder in nur sehr begrenztem Maße auf die Übernahme einer Führungsfunktion in der Schule vorbereitet werden. Es wird nämlich davon ausgegangen, dass jemand, der gut unterrichten kann, automatisch ein hinreichend guter Schulleiter sein wird“ (ICSEI, 2000). Obwohl es einen nationalen Schulleiterverband gibt, sind die Schulleiterinnen und Schulleiter in der Regel eher Mitglied schulartspezifischer Berufsorganisationen.

89. Die meisten Schulleiter verfolgen offenbar keine Strategien zur Qualitätsverbesserung und zur Beurteilung bzw. Entwicklung der Effizienz der Arbeit ihres Kollegiums. Die Beförderung zum Schulleiter ist unter den Lehrkräften kein erstrebenswertes Ziel: In vielen Schulen bewerben sich nur wenige Personen auf offene Schulleiterstellen (in einem von uns besuchten Bundesland kamen auf eine offene Stelle im Schnitt 1,3 Bewerbungen). In einigen ländlichen Gebieten scheint es besonders schwierig zu sein, geeignete Kandidaten zu finden. Die niedrige Bewerberquote ist z.T. auf den verhältnismäßig geringen Gehaltsunterschied zurückzuführen, kann aber auch die Tatsache widerspiegeln, dass die Funktion des Schulleiters mit vielen Sachzwängen verbunden ist. Die Lehrkräfte haben in Bezug auf das Management der Schule eine recht starke Position, da sie in der Schulkonferenz mehrere Plätze besetzen, wo sie ihre Meinungen über die Führung der Schule äußern können.

90. Die Schulleitung erhält gewöhnlich nur minimale Unterstützung bei Management- und Verwaltungsaufgaben. Obwohl es in größeren Schulen stellvertretende Schulleiter und einige andere Kräfte gibt, die bestimmte Aufgaben wahrnehmen, fehlt das mittlere Management in der Regel völlig. Sehr häufig bekleidet der Schulleiter die einzige Managementposition in der Schule. Das Konzept der gemeinsamen Schulleitung scheint noch unterentwickelt zu sein.

3. Stärken der Lehrpolitik und sich hier stellende Herausforderungen

91. In diesem Abschnitt werden die Stärken der Lehrpolitik in Deutschland und die sich hier stellenden Herausforderungen evaluiert. Im Mittelpunkt der Analyse stehen acht große Bereiche: System von Bildung und Schule, Lehrererstausbildung, berufsbegleitendes Lernen, Lehrerarbeitsmarkt, Laufbahnstruktur der Lehrkräfte und Anreize, Lehrertätigkeit in den Schulen, Schulmanagement und -führung, Evaluation und Rechenschaftslegung.

3.1 Schulsystem und Verwaltung der Lehrpolitik

92. Eine wesentliche Stärke des deutschen Systems liegt in seinem hoch entwickelten institutionellen Rahmen für Konsultationen, Teilnahme und sozialen Dialog. Wir waren beeindruckt von dem Niveau der Aktivitäten und dem Engagement der verschiedenen Interessengruppen, von ihrem Kenntnisstand und dem Verständnis bildungspolitischer Fragen sowie auch ihrer Bereitschaft und Fähigkeit, ihre Ansichten darzulegen. Es gibt nicht viele Länder, in denen sich die private Wirtschaft in ähnlich starkem Maße aktiv an der Entwicklung und dem Management des Bildungssystems beteiligt, und das nicht nur in Bezug auf die berufliche Bildung.

93. Wie in anderen Ländern so lautet auch in Deutschland eine der Schlüsselfragen der Bildungsverwaltung, wie das richtige Gleichgewicht zwischen den Rollen des Staats (einschließlich der Bundesebene), der nachgeordneten Körperschaften und der Bildungseinrichtungen hergestellt werden kann. Der Bund spielt – wie bereits erwähnt – eine relativ begrenzte Rolle im Bildungswesen. Die Länder haben offenbar eine zwiespältige Einstellung gegenüber einer bedeutenderen Rolle des Bundes: Einerseits befürworten sie dies, da ihre eigenen Reforminitiativen dadurch unterstützt werden können; andererseits möchten sie die Kontrolle über den Bildungsbereich behalten und autonome Aktionen des Bundes beschränken. Wir sind der Ansicht, dass das Potenzial der föderalen Struktur nicht hinreichend genutzt wird. Auf Bundesebene ist nicht derselbe Grad an Aktivität und Kreativität hinsichtlich der Gestaltung der nationalen Bildungslandschaft festzustellen wie in einigen anderen Ländern mit föderaler Struktur, auch werden gegenseitiges Lernen zwischen den Bundesländern und Experimentierfreude von dieser Warte aus weniger gefördert.

94. Der Verwaltungsapparat des Bildungssektors ist von den Kultusministerien abwärts bis zur kommunalen und regionalen Ebene streng hierarchisch gegliedert und weitgehend von anderen sektoralen Kommunal- und Regionalverwaltungen getrennt. Das hat erhebliche Auswirkungen auf die Funktionsweise des Systems und die dadurch geprägte Organisationskultur. Diese Art der Bildungsadministration verfügt über eine geringere Kapazität als Systeme mit einer stärker integrierten Verwaltungsstruktur, bildungspolitische Probleme in den weiteren sozialen und ökonomischen Kontext des lebenslangen Lernens zu stellen, und lässt weniger Raum für die arbeitsmarktbezogenen oder sozialen Funktionen des Bildungswesens. Zudem sieht sie bildungsbezogene Fragen der Tendenz nach eher in einem akademischen Kontext, bei dem disziplinarische Aspekte im Vordergrund stehen. Es muss jedoch hervorgehoben werden, dass einige Bundesländer mit stärker integrierten Modellen arbeiten (z.B. Nordrhein-Westfalen) und sich andere Länder (z.B. Baden-Württemberg) in diese Richtung bewegen.

95. Das geschilderte System der Bildungsverwaltung impliziert auch eine relativ schwache Rolle für die Gemeinden. In den meisten Bundesländern beschränkt sich die Rolle der lokalen Selbstverwaltungen auf die Instandhaltung der materiellen Infrastruktur. In der jüngsten Zeit gab es jedoch eine Reihe von

Entwicklungen, die darauf hindeuten, dass sich diese Situation ändern könnte. Eine davon ist – wie schon erwähnt – die neue Initiative der Bundesregierung zu Gunsten des Ausbaus von Vorschuleinrichtungen und Ganztagschulen. Da diese Schulformen mit einem weiter gefassten Bildungskonzept einhergehen, könnte diese Entwicklung jene sozialen Funktionen der Schulen stärken, die bereits eng mit den Gemeindeaktivitäten verknüpft sind. Eine weitere in diese Richtung wirkende Tendenz ist die immer bedeutender werdende Rolle moderner Multimedia- und Kommunikationstechnologien beim Lehren und Lernen. Da der Kauf und vor allem die Wartung und fortlaufende Erneuerung dieser technischen Ausrüstungen in den Aufgabenbereich der für die Schulstandhaltung zuständigen Ebenen (normalerweise der Gemeinden) fällt und die Bereiche der Pädagogik und Technologie zunehmend miteinander verflochten sind, kann davon ausgegangen werden, dass die Gemeinden trotz der traditionellen Verwaltungsstrukturen künftig aktiv an Lehrplanentscheidungen teilnehmen werden. Eine solche Entwicklung kann auch dadurch gefördert werden, dass den Belangen der Zuwanderer und nicht Deutsch sprechenden Minderheiten zunehmende Beachtung zuteil wird, da ein adäquates Leistungsangebot für diese Bevölkerungsgruppen neben der Bildung zwangsläufig auch Elemente der lokalen Sozialfürsorge beinhaltet.

96. Die Gemeinden können auch bei der Einstellung von Lehrpersonal eine neue Rolle übernehmen, ein Bereich, in dem sie bisher keine rechtlichen Befugnisse hatten. Es gibt einige Beispiele von Gemeinden, die Vertretungslehrer beschäftigen, die den Schulen bei Bedarf auf einer zeitlich befristeten Basis zugeteilt werden können. Die Gemeinden können auch zur Lösung des Problems des Lehrermangels in wichtigen Fächern beitragen, da sie Sondervergütungen anbieten können (z.B. preisgünstigere Wohnungen). Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die potenziell bedeutendere Rolle der Gemeinden in Bildungsfragen auch einige Bedenken hervorruft. Wenn zu einer ohnehin komplexen Bildungsszene weitere Akteure hinzukommen, besteht u.a. die Gefahr einer Verwischung der Abgrenzung von Kompetenzbereichen und der Entstehung zusätzlicher Kosten. Da dieser neue Trend zeitlich mit budgetären Sparmaßnahmen zusammentrifft, von denen gewisse Gemeinden besonders stark betroffen sind, werden viele von ihnen vielleicht nicht gewillt sein, im Bildungssektor aktiver zu werden. Daher könnte eine verstärkte Einbeziehung der Gemeinden paradoxerweise größere Ungleichheiten im Schulsystem hervorrufen. Unsere Treffen mit Vertretern städtischer Vereinigungen vermittelten uns ein sehr gemischtes Bild: Während einige von ihnen im schulischen Bereich offenbar äußerst aktiv waren und sich noch mehr engagieren wollten, erschienen andere überraschend passiv, schlecht informiert und uninteressiert.

97. Ein anderer wichtiger Aspekt der Trägerschaft und Verwaltung schulischer Bildungseinrichtungen mit weitreichenden Konsequenzen für die Lehrpolitik betrifft die Art und den Geltungsbereich des Regulierungssystems. Wie schon erwähnt, besteht eines der wichtigsten Ziele der laufenden Reform der staatlichen Verwaltung darin, Überregulierungen abzubauen und die Fähigkeit der Gesellschaft zur Selbstregulierung zu stärken. Der Bildungssektor gehört zu den Bereichen, in denen staatliche Eingriffe seit jeher besonders weitreichend sind. Die deutsche (und auch europäische) Tradition, das Lehren und Lernen sowie die Lehrtätigkeiten überwiegend durch gesetzliche Instrumente zu regeln, schafft – ungeachtet ihrer eventuellen Vorteile – möglicherweise ein ungünstiges Klima für Innovationen. Sie könnte auch die Professionalisierung des Lehrens behindern und einer Umwandlung der Schulen in Lernorganisationen im Wege stehen. Im Zusammenhang mit der Lehrpolitik ist die unflexible Regelung der Arbeit und der Arbeitszeit von Lehrkräften ein wichtiges Beispiel. Auf diese Fragen wird weiter unten ausführlicher eingegangen.

3.2. Lehrererstausbildung

98. Die Lehrererstausbildung in Deutschland war in der jüngsten Zeit Gegenstand einer Reihe hochrangiger Analysen sowohl auf Bundes- als auch Länderebene, und verschiedene Expertenkommissionen haben Vorschläge für Politikaktionen unterbreitet. Die meisten Berichte sehen in

diesem Bereich erheblichen Reformbedarf, und es scheint ein recht breiter Konsens über die wichtigsten Herausforderungen zu bestehen (Terhart, 2000; Döbrich et al., 2003; Terhart, 2003; GEW, 2003).

99. Die grundständige Lehrerbildung in Deutschland erfordert beträchtliche Ressourcen, und sie prägt die Gestaltung des Lehrerberufs in entscheidendem Maße. Eine der Stärken dieses Modells besteht darin, dass es dem „Nutzer“ (d.h. dem Schulbereich) gute Möglichkeiten bietet, eine Kontrolle über die Struktur und den Inhalt der Ausbildung auszuüben. Wie schon erwähnt, findet bei diesem zweistufigen Modell die erste Phase der Lehrerbildung an den Universitäten als autonomen akademischen Einrichtungen statt, und die Verantwortung für die zweite Phase liegt bei den Schulen und anderen Arten von Institutionen, den Seminaren. Der Einfluss des Schulsektors auf die Lehrerbildung wird nicht nur in der zweiten Phase durch die unter direkter Aufsicht der Landesbehörden operierenden Bildungseinrichtungen, sondern auch durch die Festlegung des Inhalts der Staatsprüfungen in der ersten Phase an den Universitäten gewährleistet. Nach Angaben von Eurydice ist die Kontrolle der Schuladministration über die Lehrerbildung unter allen europäischen Systemen in Deutschland am stärksten (Eurydice, 2002b).

100. Dieser institutionelle Rahmen bietet eine außergewöhnliche Gelegenheit zur unmittelbaren Verknüpfung wichtiger Teile der Lehrerbildung mit der Schulpraxis und der Entwicklung der Lehrberufslaufbahnen, beginnend mit dem Vorbereitungsdienst²⁰. Eine der großen Stärken des deutschen Systems besteht insbesondere in der Möglichkeit, während dieser zweiten Phase auf die Bedürfnisse der Schulen reagieren zu können. In der gegenwärtigen Periode des raschen Wandels erscheint dies aber auch als eine Schwäche. Die Schuladministration, die die Kontrolle über die Lehrerbildung ausübt, ist nicht zwangsläufig anpassungsfähiger und innovationsoffener als die Universitäten. Da die Erwartungen der Kultusministerien in Bezug auf Inhalt und Form der Ausbildung sehr weitgehend durch die Art und Weise bestimmt werden, in der die Schulen derzeit organisiert sind, verstärkt dieses Modell der Tendenz nach den fragmentierten Charakter der Lehrerbildung, die sich an den schulart- und fachbezogenen Lehrkräften orientiert.

101. Diese starke Fragmentierung nach Schularten und Fächern ist einer der Hauptschwachpunkte des gesetzlichen Rahmens für die Ausbildung und die Beschäftigung von Lehrkräften in Deutschland. Wir sahen zahlreiche Beispiele für isolierte Operationen in Bereichen, wo Integration nicht nur zu einem effizienteren Ressourceneinsatz führen, sondern vermutlich auch für einen besseren fachlichen Inhalt sorgen könnte. So werden z.B. in Seminaren getrennte Programme für Fremdsprachenlehrer an allgemeinbildenden und an berufsbildenden Sekundarschulen abgehalten, wobei deren Inhalt effektiv sehr ähnlich ist. Aber wir sahen auch zahlreiche Beispiele interessanter Reforminitiativen, die auf eine stärkere Integration abzielen. Einige Seminare haben z.B. die für die Ausbildung der Lehramtsanwärter für verschiedene Schularten zuständigen getrennten Einheiten zusammengelegt. In Baden-Württemberg wurden Seminare in Didaktikzentren umgewandelt, die eine intensivere Zusammenarbeit mit den zum Lehramt ausbildenden Universitäten und Fachhochschulen herstellen sollen. In Hamburg wurden mit der Gründung des Landesinstituts für Lehrerbildung und Schulentwicklung die Voraussetzungen für eine bessere Koordination der zwei Phasen in Kooperation mit der Universität geschaffen. In Brandenburg wurde an der Universität Potsdam ein neues Zentrum für Lehrerbildung mit der Aufgabe betraut, sämtliche Aktivitäten in Zusammenhang mit der Lehrerbildung zu koordinieren.

102. Eine weitere Stärke der grundständigen Lehrerbildung in Deutschland ist die Orientierung in der zweiten Phase. In dieser 18-24 Monate dauernden Periode sind die Lehramtsanwärter unter der Aufsicht eines Mentorlehrers an einer Schule tätig, in der sie bereits angestellt sind, während sie gleichzeitig an Ausbildungsmaßnahmen in speziellen Institutionen der Lehrerbildung teilnehmen. Bei diesem Modell wird

20. Wenn bedacht wird, dass die zweite Phase der Lehrerbildung auch eine Vorbereitungsfunktion hat, so erscheinen die häufig kritisierten Faktoren der Länge und der hohen Kosten der Lehrerbildung in Deutschland in einem unterschiedlichen Licht.

ein mit der Lehrlingsausbildung vergleichbares Konzept auf die Lehrerausbildung angewendet, und es entspricht in vielerlei Hinsicht dem, was von Experten auf dem Gebiet der Reform der Lehrerbildung befürwortet wird (z.B. Hargreaves, 2000). Die zweite Phase liefert eine einzigartige Gelegenheit zum „Lernen im Beruf“, d.h. zum Erwerb und zur Weiterentwicklung von Lehrkompetenzen in der alltäglichen Schulpraxis. Sie bietet zudem Möglichkeiten für erfahrene Lehrkräfte, zur Heranbildung neuer Lehrer beizutragen und vereint auf diese Weise theoretische und praktische Ausbildung. Die zweite Phase kann auch die wichtigen Funktionen erfüllen, die neuen Anwärter in den Lehrberuf einzuführen. Trotz dieser wesentlichen Stärken gehört die zweite Phase zu den Elementen der Lehrerbildung in Deutschland, die Gegenstand häufiger Kritik sind.

103. Generell wird kritisiert, dass die zweite Phase zu sehr von der universitären ersten Phase und auch von der beruflichen Fort- und Weiterbildung der Lehrer isoliert ist. Die für Erstausbildung, Vorbereitungsdienst und Fortbildung verantwortlichen Institutionen operieren getrennt voneinander, trotz der von mehreren Ländern unternommenen Anstrengungen, sie zu einer verstärkten Zusammenarbeit zu bewegen. Die Tatsache, dass die zweite, schulpraktische Phase der Lehrerausbildung an Institutionen stattfindet, die der direkten Aufsicht der Kultusministerien unterstehen, während die erste Ausbildungsphase an autonomen Universitäten erfolgt (die zuweilen selbst der Aufsicht der für Wissenschaft und Hochschulbildung zuständigen Ministerien untergeordnet sind), erschwert nicht nur die Zusammenarbeit, sondern dient den Universitäten zuweilen auch als Vorwand, sich nicht mit der praktischen Ausbildung zu befassen, die sie als eine Aufgabe anderer Stellen ansehen. Eine weitere Kritik an dieser zweiten Phase bezieht sich darauf, dass es ihr trotz der günstigen institutionellen Rahmenbedingungen effektiv nicht gelingt, eine echte Verbindung zwischen Schulpraxis und professioneller Reflexion zu schaffen. Der Inhalt der Ausbildungsprogramme der Seminare ist häufig nicht hinreichend praxisorientiert, und was die Referendare und Referendarinnen in diesen Programmen lernen, weist nur selten einen Bezug zu den von ihnen persönlich gemachten konkreten Schulerfahrungen auf.

104. Obwohl die von uns gewonnenen Einsichten diese Kritik zu erhärten scheinen, sollte dies die potenziellen Stärken dieses Lehrerausbildungsmodells nicht in den Schatten stellen. Reformen, die auf eine Integration dieser beiden Phasen abzielen, würden die Erstausbildung der Lehrer gewiss verkürzen und ihre Kosten senken, gleichzeitig aber auch die Gefahr mit sich bringen, dass die Lehrerbildung ausschließlich an die Universitäten übergeht, denen nicht zwangsläufig an einer Erhaltung des praxisbezogenen Aspekts der Lehrerbildung gelegen ist. Jegliche Reform mit dem Ziel, einer Integration der ersten und zweiten Phase in ein einheitliches, von den Universitäten kontrolliertes System könnte daher – wenn sie nicht sehr behutsam umgesetzt wird – diese bedeutende Stärke des deutschen Systems der Lehrerbildung gefährden.

105. Wie in vielen anderen Ländern, sind auch in Deutschland die Universitäten häufig wenig geneigt, die Lehramtsausbildung als eine ihrer Schlüsselfunktionen zu betrachten und diese als einen autonomen Fachbereich anzuerkennen. Diesbezüglich verdienen die Initiativen zur Definition von Standards für die Lehrerbildung besondere Aufmerksamkeit. Einige Länder haben in diesem Bereich bereits erhebliche Fortschritte erzielt. Die Universität Hamburg und das Hamburger Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung entwickeln z.B. gemeinsam ein Kerncurriculum für die Lehrerbildung, das sich sowohl auf die erste als auch auf die zweite Phase erstrecken und überdies zur Harmonisierung dieser beiden Phasen beitragen wird. Das neue Kerncurriculum wird verbindliche Themen festsetzen, die ca. 50% des Zeitvolumens der Ausbildung erfassen und eine engere Verbindung zur laufenden beruflichen Praxis gewährleisten (Hintergrundbericht Hamburg, 2003). Die Festlegung expliziter Standards für die Lehrerbildung erlaubt es den Universitäten darüber zu entscheiden, ob sie weiter Lehramtsstudiengänge anbieten wollen oder nicht. Wenn die Bedingungen für eine Lehramtsausbildung an den Hochschulen mittels Akkreditierung geprüft werden, könnte dies dazu führen, dass sich Universitäten aus diesem Bereich zurückziehen, was kürzlich bei zwei Universitäten in Nordrhein-Westfalen der Fall war.

106. Unserer Ansicht nach werden Inhalt und Organisation der Lehrerbildung in den beiden Phasen noch zu sehr durch eine Konzeption des Lehramts beeinflusst, die ihre Gültigkeit verliert. Ein Hauptschwachpunkt der ersten Phase, der allerdings von einigen Universitäten bereits korrigiert wird, besteht in der begrenzten schulpraktischen Erfahrung der Lehramtsanwärter. Das deutsche System der Lehrerbildung ist stark fachwissenschaftlich orientiert, und wenngleich es empfehlenswert und notwendig ist, dass Lehrkräfte über eine solide fachbezogene Wissensbasis verfügen, fehlt es doch häufig an einer Verbindung zum didaktischen Repertoire eines Lehrers. Indessen wurde die Didaktik (Methodologie) kürzlich als ein Schlüsselement identifiziert, das weiterentwickelt werden muss. Es besteht weitgehend Übereinstimmung darüber, dass bei den deutschen Lehrkräften die didaktischen Fähigkeiten und die allgemeinen Unterrichtskompetenzen weniger stark entwickelt sind als ihr Fachwissen und sie nicht hinreichend darauf vorbereitet sind, die Lernkompetenzen der Schülerinnen und Schüler zu entwickeln, den Unterricht auf individuelle Bedürfnisse abzustimmen, das selbstregulierte Lernen zu fördern, die Schüler durch Anwendung aktiver Methoden zu motivieren, komplexe Projekte für das Lernen zu initiieren oder kooperatives Lernen in Gruppen zu organisieren. Zwar sind diese Unzulänglichkeiten kein spezielles Merkmal der deutschen Lehrkräfte, angesichts der PISA-Ergebnisse fanden sie in Deutschland jedoch besonders große Beachtung. Die Ergebnisse der PISA-Studie zeigten, dass Deutschland zu jenen Ländern zählt, in denen der Zufriedenheitsgrad der Schülerinnen und Schüler mit der Unterstützung, die sie von ihren Lehrkräften erhalten, sehr niedrig ist, und wo sich dies negativ auf ihre Leistungen auswirkt (Anhang 4 und OECD, 2001a; S. 189-191). Die Anpassung von Lehrerausbildung und beruflicher Entwicklung an die neuen Erfordernisse bedingt radikale Veränderungen der Handlungsweisen und der institutionellen Praxis. So genügt es z.B. nicht, das Gewicht in der Lehrerbildung von fachwissenschaftlichen mehr auf didaktische Studien zu verlagern, wenn Didaktik immer noch als ein theoretisches Fachgebiet angesehen und praktiziert wird (Kansanen, 1999). Es ist auch nicht damit getan, die Zusammenarbeit zwischen Universitäten und Schulen zu verstärken, wenn die Unterrichtspraxis in Schulen keine wirksamen Modelle für die Kompetenzentwicklung bietet (Jones, 2000).

107. Eine der anerkannten Stärken der deutschen Lehrkräfte ist ihr hohes fachwissenschaftliches Niveau, insbesondere im Sekundarbereich. Wir glauben jedoch, dass die Didaktik bei der Lehrerausbildung zu eng mit bestimmten Fachgebieten verknüpft ist. Die meisten Personen, die Didaktik lehren, repräsentieren spezifische Fachbereiche, und dieser Sachverhalt wird offenbar nicht in Frage gestellt. Trotz der neuen bildungspolitischen Initiativen bemerkten wir relativ wenig Interesse an der Suche nach gemeinsamen fächer- und schulartübergreifenden Elementen. Die meisten der allgemeinen pädagogischen Fähigkeiten (solche, die z.B. für die Leitung von Lernprojekten, die Organisation von Teamarbeit oder die Entwicklung kooperativer Kompetenzen benötigt werden) lassen sich in unterschiedlichen Fächern und Schularten anwenden. Auch in praktischer Hinsicht gibt es gewichtige Argumente für die Suche nach fächerübergreifenden Lösungen, die auch unabhängig von spezifischen Schularten sind, wenn man bedenkt, dass die Zahl der Ausbilder, die in der Lage sind, die allgemeinen pädagogischen Fähigkeiten wirksam zu entwickeln, stets begrenzt ist. Das deutsche System, das durch eine geringe fächerübergreifende Zusammenarbeit und durch die nach Schularten vorgenommene Trennung der verschiedenen Programme gekennzeichnet ist, erfordert mehr Ressourcen als andere Systeme, die organisatorisch so aufgebaut sind, dass sie Elemente umfassen, die den meisten pädagogischen Kontexten gemein sind.

108. Eines der vielversprechenden Instrumente, die in mehreren Bundesländern eingesetzt werden, um die Lehrerbildung entsprechend einer moderneren Konzeption vom Lehrberuf neu zu profilieren, ist *Modularisierung*. Dieses effektvolle Instrument kann aber auch die Gefahr bergen, schlechte Strukturen zu verfestigen, wenn seine Ziele nicht in adäquater Weise definiert werden. Das von der Universität Potsdam gewählte Vorgehen bietet ein Beispiel dafür, wie solche Risiken vermieden werden können (vgl. Kasten 3). Ein anderer wichtiger Anstoß zum Wandel geht von der Verpflichtung der Bundesregierung zum Bologna-Prozess und der Anerkennung von Hochschulqualifikationen auf europäischer Ebene aus. Auf der Grundlage einer Ländervereinbarung zur Frage der gegenseitigen Anerkennung neuer Studiengänge, die

BA/MA-Strukturen²¹ in der Lehrerbildung vorsehen, haben die Universitäten mehrerer Länder Vorschläge für die Einrichtung neuer BA/MA-Studiengänge entwickelt. Die Debatte darüber, ob die Umstrukturierung der Hochschulbildung nach dem BA/MA-System auch auf die Lehrerbildung ausgedehnt werden sollte, ist noch nicht abgeschlossen. Die zwei (zuweilen impliziten) Schlüsselfragen bezüglich der Anwendbarkeit der Bologna-Grundsätze auf die Lehrerbildung lauten 1., ob der Bachelor-Abschluss zu einer arbeitsmarktrelevanten Qualifikation führen wird und ob 2. die Einführung eines Bachelor-Abschlusses die Option offen halten sollte, in einem zweiten Abschnitt unterschiedliche Studienabschlüsse in Ausrichtung auf die verschiedenen Schularten zu wählen.

Kasten 3 Modularisierung der Lehrerbildung an der Universität Potsdam (Brandenburg)

Die Universität Potsdam hat eine Reform der Lehrerbildung nach dem Konzept der Modularisierung mit folgenden Zielsetzungen eingeleitet: Schaffung horizontaler Verbindungen zwischen Fächern, die zuvor getrennt voneinander behandelt wurden; Förderung der Einbeziehung stärker praxisorientierter Elemente in die Lehrpläne; Schaffung neuer Möglichkeiten zur Zusammenarbeit zwischen den zwei Phasen der grundständigen Lehrerbildung und der fortlaufenden beruflichen Weiterbildung; transparentere Gestaltung der Lehrgangsstrukturen und Verbesserung des Qualitätsmanagements; Flexibilisierung der Programme und Erweiterung des Zugangs auf ein breites Spektrum von Studierenden; Anerkennung früherer Studien oder Berufserfahrungen und Erleichterung des Zugangs zum Lehrerberuf für „Seiteneinsteiger“; Unterstützung der Erneuerung von Prüfungs- und Zertifizierungsverfahren.

109. Die Frage der Arbeitsmarktrelevanz einer BA-Qualifikation steht im Mittelpunkt des Bologna-Prozesses. Die für das Bildungswesen zuständigen deutschen Behörden haben unterstrichen, dass eine berufliche Qualifikation ein unabdingbares Element des ersten Hochschulabschlusses sein sollte (Nationaler Hintergrundbericht Deutschland, 2003). Die Lehrerbildung ist einer jener Bereiche des Hochschulwesens, in denen die Anwendung dieses Grundsatzes eine grundlegende Reorganisation der Hochschulbildung auf der Basis einer neuen Definition von Inhalt und Bildungszielen der BA- und MA-Abschlüsse bedingen würde. Das kann nicht ohne Kooperation der Stellen geschehen, die die Absolventen der neuen Studiengänge beschäftigen werden, also hauptsächlich der Länder. Es sollte festgehalten werden, dass die Anwendung des BA/MA-Modells auf die Lehrerbildung auch in anderen europäischen Ländern zur Diskussion steht und die Bereitschaft zum Angebot einer integrierten polyvalenten Ausbildung in der BA-Phase nicht überall in gleichem Maße gegeben ist²².

110. Die Zurückhaltung der zuständigen Stellen bei der Anwendung des BA/MA-Modells auf die Lehrerbildung ist verständlich, denn die neue Struktur könnte unerwünschte Folgen haben: Dadurch könnte z.B. die Verwirklichung des wichtigen Ziels, mehr pädagogische Praxis in die erste Phase der Lehrerbildung einzubeziehen, in Frage gestellt werden. Das ist einer der Gründe, weshalb die größte Lehrgewerkschaft (GEW) Vorbehalte bezüglich der Einführung des BA/MA-Modells in der Lehrerbildung geltend machte²³. Wenn die erste Phase der Lehrerbildung eine größere

21. In Übereinstimmung mit der in Deutschland gebrauchten Terminologie bezieht sich BA hier auf den Bachelor-Abschluss und MA auf den Master-Abschluss in einem gegebenen Fachbereich.

22. Die Niederlande gehören offenbar zu den Ländern, die die Einführung einer integrierten BA-Qualifikation in der Lehrerbildung stark befürworten. Wie es in dem niederländischen Hintergrundbericht für dieses OECD-Projekt heißt, „formulierten die Lehrerbildungseinrichtungen (...) das Ziel, die Bachelor-Phase der Lehramtsstudiengänge gegenüber dem gegenwärtigen Stand auszuweiten. Bachelor-Programme werden ein breites Spektrum von Beschäftigungsmöglichkeiten bieten.“

23. So stellte die GEW in ihrem Hintergrunddokument für diese Studie Folgendes fest: „Wenn der Bachelor-Studiengang rein fachwissenschaftlich bestimmt und die Einbeziehung von Fachdidaktik und Erziehungswissenschaft erst im Master-Studiengang erfolgen soll, wird die Studieneingangsphase den Studierenden keine Möglichkeiten mehr eröffnen, die eigenen Interessen und die Eignung zum LehrerInnenberuf zu überprüfen. Auch deswegen lehnt die GEW einen – aus arbeitsmarktpolitischen Gründen für andere Ausbildungsgänge möglicherweise sinnvollen – rein fachwissenschaftlich orientierten

Praxisorientierung erhalten und zugleich gewährleistet werden soll, dass diese Phase zu einer arbeitsmarktrelevanten Qualifikation führt, ist in der Tat ein radikales Überdenken des Inhalts und der Struktur der Universitätsstudien erforderlich. Dies ist sehr schwierig, aber nicht unmöglich, wie gewisse Initiativen zeigen (vgl. Kasten 4). In jenen Bundesländern, in denen eine größere Zahl von Abiturienten infolge der Expansion der Sekundarschulbildung automatisch zur Aufnahme eines Hochschulstudiums qualifiziert ist, könnte eine Ausweitung des Profils der BA-Programme eine Alternative zu einer stärkeren Selektion bei der Vergabe von Studienplätzen darstellen.

Kasten 4 Vorschläge zur Einführung von Bachelor/Master-Studiengängen in der Lehrerausbildung in Nordrhein-Westfalen

Auf Vorschlag des Wissenschaftsrats und eines auf Landesebene berufenen Expertenrats lud das Land Nordrhein-Westfalen seine Universitäten zu Beginn des Jahres 2001 dazu ein, Vorschläge für die Einführung eines Bachelor/Master-Studiengangs in die Lehrerbildung zu unterbreiten. Einer dieser Vorschläge, der von der Universität Dortmund vorgelegt wurde, ging soweit, die Einführung eines Systems zu empfehlen, das zwei Kriterien erfüllt: 1. den Aufschub des Zeitpunkts, zu dem sich die Lehramtsstudierenden für eine bestimmte Schulart entscheiden müssen; 2. eine Bachelor-Qualifikation mit breiterer Arbeitsmarktrelevanz. Das Schlüsselement des Vorschlags war die Schaffung eines neuen, breit angelegten Bachelor-Studiengangs, der sich an der Entwicklung allgemeiner, für die Ausübung des Lehramts relevanter Qualifikationen orientiert, die aber auch eine Beschäftigung in anderen Berufsfeldern mit ähnlichen Qualifikationsvoraussetzungen (z.B. Fremdsprachen, Kommunikation, schriftliche Ausdrucksfähigkeiten, allgemeine Präsentationsfähigkeiten, Projektmanagement, IKT-Fachkenntnisse, Kooperationskompetenzen, Gruppenarbeit, Auseinandersetzung mit Vielfalt – Diversity – usw.) ermöglichen. Nach diesem Vorschlag würde der Bachelor-Studiengang auch gewisse schulpraktische Elemente enthalten. Nach dem dreijährigen Bachelor-Studium sollten sich die Studierenden dann entscheiden können, ob sie ihre Vorbereitung auf das Lehramt mit einem der Master-Studiengänge fortsetzen oder aus der Lehrerausbildung aussteigen wollen. Es wurden vier Arten von Master-Studiengängen für die Lehrerausbildung vorgeschlagen, nämlich für 1. Gymnasien, 2. Schulen des Primar- oder Sekundarbereichs I, 3. berufsbildende Schulen und 4. Sonderschulen.

111. Der Bologna-Prozess kann ferner zu einer Neuverteilung der Kompetenzen zwischen dem universitären und dem nichtuniversitären Sektor der Hochschulbildung führen, und das kann auch erhebliche Auswirkungen auf die Lehrerausbildung haben. Wahrscheinlich wird der nichtuniversitäre Sektor (Fachhochschulen) eine zunehmend wichtige Rolle spielen. Gemäß dem Deutschen Länderbericht zum Bologna-Prozess empfahl der Wissenschaftsrat 2002, das neue Graduierungssystem auch an den Fachhochschulen einzuführen. Sollte dies geschehen, könnte dieser Sektor zu einer neuen Konkurrenz für die Universitäten im Bereich der Lehrerausbildung werden, vor allem wegen seiner größeren Flexibilität bei der Definition des BA-Abschlusses als einer arbeitsmarktrelevanten Qualifikation. Dieser Sektor bildet bereits Pädagogen (Erzieher) für den Vorschulbereich sowie andere Fachkräfte für bildungsbezogene Tätigkeiten aus. Mit der Aufwertung der Fachhochschulbildung und der Einführung der BA-Qualifikation könnte die Einstellung von Absolventen solcher Bildungseinrichtungen wegen des dort angewandten praxisorientierten Konzepts attraktiver werden als die Einstellung von Absolventen der Universitäten, die sich wenig geneigt zeigen, ihre Ausbildung praxisorientierter zu gestalten.

3.3 Die berufliche Fort- und Weiterbildung der Lehrer

112. Die kontinuierliche berufliche Fortbildung der Lehrer während ihrer gesamten Berufslaufbahn wird in Deutschland als eines der Schlüsselinstrumente zur Realisierung der wichtigsten bildungspolitischen Ziele betrachtet. Wir sahen viele Beispiele für moderne Fortbildungskonzepte mit der Anwendung aktiver Methoden, die sich auf Gruppenlernen und IKT-Einsatz stützen und bei denen auch die Fachkenntnisse von Ausbildern aus Wirtschaftsunternehmen herangezogen werden. Wir hörten jedoch

Bachelor für die Lehrerbildung ab. Auch eine weitere Hierarchisierung durch die Bachelor/Master-Lehrerausbildung wird von der GEW abgelehnt.“ (GEW, 2003).

auch Klagen, dass das berufsbegleitende Lernen zu sehr fachbezogen und im Hinblick auf die Entwicklung allgemeiner pädagogischer Kompetenzen weniger effizient sei.

113. Da sich die Fortbildung im Allgemeinen nach den verschiedenen Schularten und Fachbereichen richtet, kommt es offenbar kaum vor, dass Fortbildungsaktivitäten der Lehrer über die Grenzen der jeweiligen Bereiche hinausgehen, und vielleicht werden die besten Trainer und die zur Fortbildung zur Verfügung stehenden Ressourcen auch nicht immer optimal genutzt. Wir hörten verschiedentlich, dass die Fortbildung keinen hinreichenden Bezug zu den spezifischen strategischen Bedürfnissen der einzelnen Schulen aufweist, obwohl in mehreren Bundesländern die Schulen angehalten werden, ihre eigenen institutionellen Fortbildungspläne aufzustellen. Häufig wird die Nachhaltigkeit des Effekts der Fortbildung auf die Lehrkräfte durch die Diskrepanz beeinträchtigt, die zwischen dem fortgeschrittenen Umfeld der Fortbildungsinstitution und der Schulrealität besteht. In einigen Ländern wird nachdrücklich anerkannt, dass die Schulen als Organisationen eine viel aktivere Rolle bei der Formulierung ihres spezifischen Fortbildungsbedarfs spielen und neue Fortbildungsformen angewendet werden sollten, die die Schule als Institution und nicht die einzelnen Fachlehrer in den Mittelpunkt stellen (vgl. Kasten 5). Gegenwärtig findet in einigen Ländern bis zu einem Drittel der Fortbildungsprogramme schulintern statt (Winter, 2000). Es sind aber noch andere Initiativen für eine verstärkte Integration zu erwähnen. Baden-Württemberg z.B. hat seine vier Lehrerfortbildungseinrichtungen zu einer einzigen Landesakademie für Fortbildung und Personalentwicklung an Schulen zusammengelegt.

Kasten 5 **Praxisorientierte Lehrerfortbildung in Baden-Württemberg**

Eine der Prioritäten des baden-württembergischen Kultusministeriums besteht darin, eine für Schulen oder regionale Teams bestimmte Fort- und Weiterbildung zu unterstützen, um die Zusammenarbeit zwischen den Lehrkräften und die Entwicklung ganzer Schulen zu fördern. Das Ministerium unterstützt die Organisation von jährlich rd. 100 Seminaren für ganze Schulen durch seine Staatlichen Akademien für Lehrerfortbildung. Die Akademie Esslingen z.B. nutzt einen bedeutenden Teil ihres Fortbildungspotenzials, um maßgeschneiderte zweitägige Seminare (Wunschkurse) zu organisieren, die sich an das gesamte Lehrerkollegium der Schulen richten (und im Allgemeinen an Wochenenden stattfinden). Der Inhalt dieser Seminare wird gemeinsam von der Schule und dem Veranstalter der Fortbildungsmaßnahmen bestimmt. Im Mittelpunkt stehen dabei je nach den spezifischen Bedürfnissen der teilnehmenden Schulen die Personal- und Organisationsentwicklung. Dazu gehören auch Elemente wie die Organisation des aktiven Lernens, die Entwicklung von selbstgesteuerten Lernkompetenzen, Stress- und Konfliktmanagement sowie die Unterstützung der Studierenden bei der Teamarbeit. Die Kurse beginnen immer mit einer Einführung durch den Schulleiter. Danach bilden die Teilnehmer kleine Gruppen und arbeiten mit schulexternen Trainern in besonderen Themenbereichen zusammen, zu denen abschließend die Schlussfolgerungen des Teams dargelegt und gemeinsam diskutiert werden. Die Kurse enden immer mit der Aufstellung eines Aktionsplans für die Schulentwicklung auf der Basis einvernehmlich festgelegter Schlussfolgerungen. Um die Nachhaltigkeit zu gewährleisten, wird am Ende des Fortbildungsprogramms ein aus Lehrkräften der jeweiligen Schule zusammengesetztes Lenkungssteam eingerichtet, dem die Verantwortung für die Umsetzung des Aktionsplans übertragen wird. Jene Schulen, die an diesen intensiven Fortbildungsprogrammen nicht teilnehmen können, haben eine andere Möglichkeit, mit Unterstützung der lokalen Schulbehörden schulinterne Fortbildungsprogramme je nach Bedarf für ihr gesamtes Lehrpersonal oder für Gruppen von Lehrkräften zu organisieren. Die Schulbehörde von Nürtingen wendet z.B. rd. 25-30% ihres Budgets für derartige Lehrerfortbildungsprogramme auf. Sie veröffentlicht einen Katalog der angebotenen Fort- und Weiterbildungsprogramme, lässt die Schulen jene aussuchen, die ihren Bedürfnissen am besten entsprechen, und stellt die nötigen Finanzmittel bereit.

114. Die Lehrerfortbildung nachfrageorientierter zu gestalten, ist in einigen Ländern, wie Baden-Württemberg, eine bildungspolitische Priorität. Gefördert wird sowohl die Zusammenarbeit als auch der Wettbewerb zwischen potenziellen Anbietern von Fortbildungsmaßnahmen, und zwar nicht nur den speziell zu diesem Zweck geschaffenen Institutionen, sondern auch anderen Akteuren wie Hochschuleinrichtungen, lokalen Bildungsbehörden und Privatunternehmen. In diesem Bundesland deuten gewisse Anzeichen zumindest auf das Entstehen eines Fortbildungsmarktes hin, obwohl die finanziellen Voraussetzungen hierfür erst z.T. gegeben sind. Vertreter des privaten Sektors gaben ganz deutlich zu verstehen, dass sie bereit wären, sich an der Fortbildung von Lehrkräften und Schulleitern zu beteiligen,

namentlich in den Bereichen berufliche Bildung, Managemententwicklung und Qualitätsmanagement. Eine sich in diesem Zusammenhang stellende Frage lautet, wer die Kosten der von Privatunternehmen angebotenen Fortbildung übernehmen wird und wie Form und Inhalt solcher Fortbildungsprogramme an die spezifischen Bedürfnisse des Bildungssektors angepasst werden können. Kammern und Arbeitgeberorganisationen scheinen gewillt zu sein, Fortbildungsangebote für den Bildungssektor zu ermäßigten Kosten bereitzustellen, doch geht dies immer noch über das hinaus, was der Bildungssektor dafür normalerweise aufbringen kann, da seine eigenen Spezialeinrichtungen bereits den größten Teil der für diesen Zweck bestimmten Ressourcen absorbieren.

3.4 Der Lehrerarbeitsmarkt

115. Der Arbeitsmarkt für Lehrkräfte in Deutschland weist einige wesentliche Stärken auf. Erstens erfolgt die Auswahl und Einstellung von Lehrkräften in sehr transparenter Weise. In den zentralen Lehrereinstellungsverfahren sind die Auswahlkriterien klar definiert, und die Einrichtung von Schulkommissionen, deren Auswahlentscheidung durch die Schulbehörden validiert wird, fördert offene Einstellungsverfahren. Auch scheinen Informationen über offene Stellen für Lehrkräfte leicht zugänglich zu sein. Da die Behörden auf Länderebene die offenen Stellen größtenteils zentral verwalten, haben die Bewerberinnen und Bewerber die Gewähr, dass sie für alle Stellen, auf die ihr Profil zutrifft, in Betracht gezogen werden. Zudem gehen die an dem offenen Einstellungsverfahren teilnehmenden Schulen zunehmend dazu über, zu besetzende Stellen auch im Internet auszuschreiben. Einige Länder entwickeln Systeme, um die Informationslücken zwischen Lehrkräften und Schulen zu schließen. So plant z.B. das Kultusministerium des Landes Baden-Württemberg ein spezielles EDV-System „Schulverwaltung am Netz“ (SVN) zu nutzen, an das alle Schulen im Land angeschlossen sind, das Informationen über offene Stellen sofort verfügbar macht und Online-Bewerbungen ermöglicht. Das Netz wird auch ein nützliches Instrument zur Sammlung von Informationen über Lehrerversetzungen innerhalb dieses Bundeslandes darstellen.

116. Zweitens beteiligen sich die Schulen selbst zunehmend an der Auswahl und Einstellung ihrer Lehrkräfte. Das ist ein begrüßenswerter Trend, da sich durch eine stärkere Einbeziehung der Schulen die Chancen vergrößern dürften, dass die neu eingestellten Lehrkräfte den Personalanforderungen der Schulen entsprechen. Insbesondere hilft dies der Schulleitung, ein Lehrerkollegium aufzubauen, das zur Schaffung einer eigenen Schulidentität beiträgt.

117. Drittens geht das Schulsystem – vor allem als eine Folge der Einstellungsschwierigkeiten – nach und nach dazu über, namentlich im beruflichen Schulwesen Personen zu rekrutieren, die keine formale Lehrerausbildung besitzen, aber über eine Arbeitserfahrung außerhalb des Bildungssektors verfügen. Die Länder haben zahlreiche Verfahren für die Zertifizierung so genannter „Seiteneinsteiger“ entwickelt – Personen mit Fachkenntnissen, die durch ein Hochschuldiplom validiert wurden, Absolventen der Fachhochschulen oder Kräfte mit einschlägigen Kompetenzen in einem spezifischen Berufsbereich. Neu eingestellte Personen können bereits als Lehrer arbeiten und ein Gehalt beziehen, bevor sie ihre pädagogische Qualifizierung abgeschlossen haben; und bei ihrem Anfangsgehalt wird im Allgemeinen der außerhalb des Bildungssektors gewonnene Berufserfahrung Rechnung getragen. Dies ist ein nützliches Modell, weil es nicht nur ein zusätzliches Reservoir an qualifizierten Personen zur Überbrückung des Lehrermangels bietet, sondern den Schulen auch zu einem breiteren Spektrum an Qualifikationen und Fachkenntnissen verhilft. Da „Seiteneinsteiger“ im Rahmen befristeter Arbeitsverträge beschäftigt werden, übernimmt das System zudem keine langfristige Verpflichtung gegenüber Personen, die den Anforderungen der Schule nicht wirklich gerecht werden. Das Prüferteam erhielt sehr positive Reaktionen von Lehrkräften und Schulleitern über ihre Erfahrungen mit Seiteneinsteigern, insbesondere in berufsbildenden Schulen (vgl. Kasten 6).

Kasten 6 Ein alternativer Weg des Zugangs zum Lehramt

Eine junge Lehrerin, die in Baden-Württemberg kürzlich als „Seiteneinsteigerin“ an einer berufsbildenden Schule eingestellt wurde, gab an, dass sie von der Wirtschaft in das Lehramt übergewechselt sei, weil sich ihre Beförderungschancen in der Firma verschlechtert hätten. Sie hatte eine Anzeige über die Öffnung von Lehramtsposten für hoch qualifizierte Bewerber aus der Wirtschaft gelesen und das als eine attraktive neue Chance angesehen. Obwohl sie wusste, dass sie als Lehrerin rd. 20% weniger als in ihrer vorherigen Stelle verdienen würde, war sie der Ansicht, dass die Lehrertätigkeit andere Vorteile böte, wie z.B. kreative Arbeit, Flexibilität, vielseitigere menschliche Beziehungen und mehr Freizeit. Sie wurde sofort als „reguläre“ Lehrkraft eingestellt, durfte aber im ersten Jahr nur neun Stunden pro Woche unterrichten. In dieser Zeit wurde sie durch einen Mentor aus dem Lehrerkollegium der Schule unterstützt. Daneben nahm sie auch an Veranstaltungen eines staatlichen Seminars für die Lehramtsausbildung teil (zweite Ausbildungsphase). Sie wies jedoch darauf hin, dass diese Veranstaltungen nur beschränkt zur Verbesserung ihrer schulpraktischen Kompetenzen beigetragen hätten. Hilfreicher dafür war die praxisbezogene Ausbildung, die sie in der Privatwirtschaft von Trainern erhalten hatte, die fortgeschrittene didaktische Methoden verwendeten. Besonders nützlich fand sie die Mentorenbetreuung an der Schule, auch wenn der dafür abgestellten Person nicht genügend Zeit für die Arbeit mit ihr zur Verfügung stand. Der Schulleiter betrachtete die Einstellung einer „Seiteneinsteigerin“ als eine nicht reguläre Lösung für einen durch die Umstände bedingten Lehrermangel an, wies aber gleichzeitig darauf hin, dass er mit der Arbeit dieser Seiteneinsteigerin zufrieden ist und in der Einstellung einer solchen „externen“ Lehrkraft pädagogische Vorteile sieht.

118. Eine weitere Stärke des deutschen Systems liegt in der engen Partnerschaft zwischen den Berufsschulen und der privaten Wirtschaft, die sowohl für die Lehrer als auch für die Schüler von großem Vorteil ist. Die Lehrkräfte haben in der Regel die Möglichkeit, in engem Kontakt zu den Entwicklungen in der Wirtschaft zu bleiben und sogar von Zeit zu Zeit in Unternehmen zu arbeiten. Dadurch können die Lehrer ihre Kompetenzen regelmäßig auf den neuesten Stand bringen, dies macht den Lehrberuf aber auch attraktiver für Seiteneinsteiger, da ein enger Kontakt zur Wirtschaft ohne weiteres aufrechterhalten werden kann.

119. Ein anderer positiver Aspekt der Lehrerpoltik in Deutschland ist das Vorhandensein von Instrumenten, die es erlauben, die Zahl der Lehrkräfte flexibel an die Bedürfnisse der Schulen anzupassen. Bei einem vorübergehenden Rückgang der Schülerzahlen kann von den Lehrkräften verlangt werden, für eine gewisse Zeit auf Teilzeitbasis zu arbeiten. Um abwesende Kollegen zu ersetzen, können die Lehrkräfte aufgefordert werden, mehr Stunden zu übernehmen, und wenn sich die Vertretung über längere Zeit erstreckt, können sie eine zusätzliche Vergütung dafür erhalten. Lehrkräfte, die den Bedürfnissen einer bestimmten Schule nicht mehr entsprechen (z.B. wegen rückläufiger Schülerzahlen oder eines geänderten Lehrplans), können an eine andere Schule versetzt werden und bleiben somit dem System erhalten. Schließlich ist es auch möglich, Lehrkräfte auf der Basis von Zeitverträgen einzustellen, um einen besonderen Bedarf der Schulen zu decken.

120. Trotz dieser Stärken ist der Arbeitsmarkt für Lehrkräfte mit bedeutenden Herausforderungen konfrontiert. Die gegenwärtigen Merkmale des Beamtenstatus, in dem die meisten Lehrkräfte beschäftigt werden, bringen trotz der damit verbundenen erheblichen Vorteile für die jeweiligen Personen auch gewisse Probleme mit sich. Da dadurch weitgehende Arbeitsplatzsicherheit gewährleistet wird und nur begrenzte Mechanismen zur Evaluation und Rechenschaftslegung der Lehrkräfte vorhanden sind, geben sie den Lehrkräften keine Anreize, ihre Kompetenzen ständig auf den Prüfstand zu stellen und ihre Lehrpraxis zu verbessern. Diese Situation wird oft so beschrieben: „Wenn ein Lehrer Beamter geworden ist, kann er sich auf seinen Lorbeeren ausruhen“. Das schadet dem Lehrimage in der Öffentlichkeit und trägt wohl dazu bei, das Ansehen des Berufsstands zu mindern. Einige Analysten machen geltend, dass die mit der Übernahme in das Beamtenverhältnis verbundene Arbeitsplatzsicherheit der Schlüsselfaktor ist, der diesen Beruf weiterhin attraktiv erscheinen lässt. Es fragt sich aber, ob das Schulsystem ein Interesse daran haben sollte, Personen anzuwerben, deren wichtigste Motivation die Arbeitsplatzsicherheit ist. Außerdem lassen die mit dem Beamtenstatus einhergehenden Merkmale nur wenig Möglichkeiten, in Fällen, in denen die Leistung der Lehrkräfte zu wünschen übrig lässt, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Diese

Charakteristiken schränken die Fähigkeit des Schulsystems ein, zu gewährleisten, dass jede Lehrkraft in den verschiedenen Phasen ihrer Berufslaufbahn für die Ausübung dieses Berufs geeignet ist.

121. Eine weitere deutliche Herausforderung ergibt sich durch die gegenwärtigen Einstellungsschwierigkeiten in bestimmten Bildungsstufen, Gegenden, Schulprogrammen und Fächern. Der Lehrermangel macht sich offenbar vor allem im beruflichen Schulwesen, im Sekundarbereich I und in bestimmten Fächern wie Mathematik und Naturwissenschaften in der allgemeinbildenden Sekundarstufe II bemerkbar. Hier ergibt sich jedoch kein bundesweit einheitliches Bild. Insbesondere weisen die ostdeutschen Bundesländer insgesamt einen Lehrerüberschuss auf, und Lehrermangel ist wesentlich häufiger in den westdeutschen Bundesländern anzutreffen. Künftige Änderungen bei der Nachfrage nach Lehrkräften geben Anlass zu ernster Besorgnis. Selbst wenn die Schülerpopulation insgesamt in den kommenden Jahren abnimmt, so wird doch die Hälfte der Lehrerschaft innerhalb der nächsten zehn Jahre in den Ruhestand treten. Außerdem wird derzeit das Angebot an Ganztagschulen ausgebaut. Ein anderer Trend, der die Nachfrage nach Lehrkräften im Berufsschulwesen vergrößern könnte, ist die zunehmende Schwierigkeit der Schülerinnen und Schüler, im dualen System einen Ausbildungsplatz in einem Betrieb zu erhalten²⁴. Das wird möglicherweise zu steigenden Schülerzahlen an Vollzeitschulen und mithin zu einem höheren Bedarf an Lehrkräften führen. Was die Beobachtung des Arbeitsmarkts angeht, so werden von verschiedenen Institutionen Analysen erstellt, die für die Entwicklung langfristiger Einstellungsstrategien nützlich sind. Das gilt für mehrere Länder, die über besondere Bildungsplanungsabteilungen verfügen, aber auch für die KMK und die BLK.

122. Eine besonders wichtige Frage betrifft die gerechte Verteilung der Lehrerressourcen auf die Schulen. Konkrete Beobachtungen deuten darauf hin, dass das Problem des Lehrermangels nicht überall gleich ist: Schulen in abgelegenen oder benachteiligten Gebieten und einige Schularten (namentlich Hauptschulen und bis zu einem gewissen Grad Realschulen) sind davon vergleichsweise stärker betroffen.

123. Angesichts der unterschiedlichen Situation, in der sich die einzelnen Bundesländer in Bezug auf das Gleichgewicht zwischen Lehrkräfteangebot und -nachfrage derzeit befinden, ist die mangelnde geographische Mobilität der Lehrkräfte zwischen den Ländern besonders beunruhigend. Die geringe Mobilität kann insofern nicht überraschen, als die KMK erst 2001 beschlossen hat, „die in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der Ständigen Konferenz durchgeführten Lehramtsprüfungen und -befähigungen“ gegenseitig anzuerkennen²⁵. Die Umsetzung dieses Beschlusses wird jedoch durch die erheblichen Unterschiede in den Strukturen der Schulsysteme der einzelnen Länder sowie die enge Verbindung zwischen diesen Strukturen und der Lehrererstausbildung behindert. Zweifellos ist eine vollständige bundesweite Integration des Arbeitsmarkts für Lehrkräfte noch lange keine Realität.

124. Schulen können im Fall einer plötzlich auftauchenden Notwendigkeit, eine Lehrkraft für einen kurzen Zeitraum zu ersetzen, auf die vorhandenen schulinternen Lehrerressourcen zurückgreifen. Für längere Vertretungen besteht jedoch generell kein strukturiertes System wie ein Pool an Vertretungslehrern, um den Schulen bei der Suche nach Ersatzlehrern zu helfen (eine Ausnahme ist die Vertretungsreserve in Baden-Württemberg). Außerdem stehen häufig keine zusätzlichen Finanzmittel zur Verfügung, um die Schulen mit zusätzlichen Lehrerressourcen zu versorgen. Das Fehlen einer systematischen Lösung für das Problem des Ersatzbedarfs für Lehrkräfte wirkt auf die Schulprogramme potenziell destabilisierend.

24. Dem Prüfungsteam wurde häufig erklärt, dass die Betriebe das Lehrstellenangebot auf Grund der schwachen Konjunktur, wegen Unternehmensumstrukturierungen und auch deshalb einschränken, weil sie Bedenken haben, ob die Kompetenzen und Fähigkeiten der Berufsschüler ihren Anforderungen entsprechen.

25. Vor 2001 wurde die Freizügigkeit der Lehrkräfte zwischen den Bundesländern durch verschiedene bilaterale Vereinbarungen zwischen den Ländern erleichtert.

3.5 Laufbahnstruktur und Anreize für die Lehrer

125. Gewisse Merkmale des formellen Systems zur Anerkennung der Arbeit, die die Lehrkräfte leisten, steigern die Attraktivität dieses Berufs erheblich. Ein besonders positiver Aspekt besteht darin, dass die Durchschnittsgehälter der Lehrkräfte konkurrenzfähig sind, und zwar sowohl gegenüber Lehrern in anderen Ländern als auch gegenüber anderen Berufsgruppen mit ähnlichen Qualifikationsanforderungen innerhalb Deutschlands. Die Gehälter der deutschen Lehrkräfte zählen zu den besten im OECD-Raum. Das trifft besonders auf die Phase des Berufseinstiegs zu – unter den OECD-Ländern nehmen die Anfangsgehälter in Deutschland in Primarschulen den ersten Platz und im Sekundarbereich I und II den zweiten Platz ein (Anhang 4)²⁶. Darüber hinaus sind die Lehrergehälter auch im Vergleich zu den Bezügen anderer öffentlicher Bediensteter, wie z.B. Universitätsdozenten, konkurrenzfähig (Anhang 4). Bei einer Gegenüberstellung des Niveaus der Lehrergehälter mit dem Pro-Kopf-BIP verstärkt sich dieser Eindruck, da diese Relation zu den höchsten unter den OECD-Ländern zählt (Anhang 4).

126. Die Lehrer verfügen über erhebliche Flexibilität bei der Wahl des Aktivitätsniveaus, das ihren Bedürfnissen entspricht. Die Möglichkeit der Teilzeitbeschäftigung wird – weitgehend auf freiwilliger Basis (vor allem in den westdeutschen Bundesländern) – von einem signifikanten Anteil des Lehrpersonals in Anspruch genommen, worin die Tatsache zum Ausdruck kommt, dass dies wegen der vergleichsweise hohen Lehrergehälter eine praktikable Option darstellt. Fast alle Länder bieten den Lehrkräften die Möglichkeit, ein Freistellungsjahr (Sabbatjahr) zu nehmen, wobei die auf diese Zeit entfallende Arbeit in den vorangehenden Jahren „vorgearbeitet“ wird – die Lehrkräfte übernehmen während eines gegebenen Zeitraums mehr Stunden pro Woche für dieselbe Bezahlung oder die gleiche Stundenzahl für eine geringere Bezahlung, und dieser angesparte Bonus wird dann zur Finanzierung des Sabbatjahrs genutzt. Die Lehrkräfte haben auch das Recht auf Beurlaubung, um Aufgaben außerhalb des Bildungsbereichs zu übernehmen oder in der Schuladministration, in Lehrerbildungseinrichtungen oder in der Schulberatung zu arbeiten. Alle diese Aspekte dürften die Attraktivität des Lehrerberufs erhöhen.

127. Wie schon erwähnt, eröffnet die 1997 erfolgte Novellierung des Bundesgesetzes den Ländern die Möglichkeit, nach ihrem Ermessen die Leistung von Lehrkräften bei Entscheidungen über Beförderungen (innerhalb der Besoldungsgruppen und Höherstufungen) zu berücksichtigen. Länder wie Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen sondieren diese Möglichkeit. Wenn diese Maßnahme auf einer breiteren Basis umgesetzt wird, dürfte sich dadurch die Qualität und die Rechenschaftslegung zu Gunsten des Schulsystems verbessern. Überraschenderweise ist diese Maßnahme bislang noch nicht auf Lehrkräfte im Angestelltenverhältnis ausgedehnt worden.

128. Die Laufbahnstruktur der Lehrkräfte ist klar, transparent und weitgehend vorhersehbar, so dass sie sich weniger Risiken und Ungewissheiten gegenübersehen. Ein anderer positiver Aspekt ist, dass Lehrkräfte über einen offenen Wettbewerb Seminarlehrer auf Teilzeit- oder Vollzeitbasis werden und im Vorbereitungsdienst für Lehramtsanwärter tätig sein können. Wir halten das Aufkommen neuer, alternativer Formen des Einstiegs in den Lehrberuf, auf die bereits hingewiesen wurde, für eine positive Entwicklung. Auch wenn darin von mancher Seite eine Zwangslösung gesehen wird, auf die nur vorübergehend in Bereichen mit akutem Lehrermangel zurückgegriffen werden muss, sollten diese neuen Mechanismen für den Einstieg in den Lehrberuf beibehalten werden, da sie zu einer Öffnung der Schulen beitragen und den Unterricht bereichern.

26. Bei den Höchstgehältern fällt der Vergleich weniger günstig aus: Im Durchschnitt erreichen die maximalen Gehälter in Deutschland im OECD-Vergleich im Primarbereich Platz 6 und im Sekundarbereich I und II Platz 5. Das ist die Folge einer progressiven Gehaltsstruktur, die anfänglich rasch ansteigt, sich danach aber abflacht. Zu Beginn der Berufslaufbahn betragen die Gehälter der deutschen Lehrkräfte annähernd 78% des Höchstgehalts auf sämtlichen Bildungsstufen, während die entsprechenden Werte in der Mitte der Berufslaufbahn (nach 15 Jahren Berufserfahrung) im Primarbereich und im Sekundarbereich bei 93% bzw. 96% liegen (Anhang 4).

129. Trotz dieser Stärken und begrüßenswerten Entwicklungen weist die Struktur der Leistungsvergütung und -anerkennung der deutschen Lehrkräfte einige bedeutende Schwachstellen auf. Erstens richtet sich die Besoldung nach einer sehr geringen Zahl von Kriterien – im Wesentlichen Qualifikationen, Alter und Dienstjahren. Von wenigen Ausnahmen abgesehen gibt es keine Sondervergütungen für zusätzlich übernommene Verantwortung oder Aufgaben. Das Ausmaß, in dem die Besoldung der Lehrkräfte in Relation zu einer Bewertung ihrer Leistung gestellt wird, ist weiterhin begrenzt, und die Teilnahme an Fort- und Weiterbildungsaktivitäten geht nicht mit einem beruflichen Aufstieg einher. Auch trägt die gegenwärtige Vergütungsstruktur der Verschiedenheit der Aufgaben, die je nach den unterschiedlichen Arbeitsbedingungen, Schulstandorten oder Fachbereichen wahrzunehmen sind, keinerlei Rechnung.

130. Zweitens sind die Chancen einer Beförderung äußerst gering, ein häufig genannter Faktor, der nach Ansicht der Lehrkräfte die Attraktivität des Lehrerberufs mindert. Zwei Aspekte erscheinen besonders problematisch. Im Gegensatz zu den wenigen Möglichkeiten im Sekundarbereich II, haben die Lehrkräfte auf den anderen Bildungsstufen praktisch keinerlei Chancen auf Beförderung, außer sie übernehmen Schulleitungsfunktionen. Das Prüferteam konnte keine Rechtfertigung für diese unterschiedliche Behandlung finden. Darüber hinaus sind nicht alle Beförderungstellen mit der Übernahme neuer Funktionen oder Aufgaben verbunden; die Beförderung zur/zum Oberstudienrätin/Oberstudienrat erfolgt häufig automatisch und zieht keine zusätzlichen Sonderaufgaben nach sich. In einer Zeit, in der die Schulen angehalten werden, mehr Verantwortung und vielschichtiger Rollen zu übernehmen, um neuen Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler gerecht zu werden, lässt sich die mangelnde Diversität der Karrieremöglichkeiten wohl nur schwer rechtfertigen.

131. Drittens konzentriert sich die gegenwärtige Struktur der Lehrerbesoldung ausschließlich auf die Gehälter. Trotz der Offenheit des Systems gegenüber flexiblen Arbeitszeiten, die den Lehrkräften Teilzeitbeschäftigung, Freistellungsjahre und Beurlaubungen ermöglicht, werden diese Instrumente nicht zur Belohnung (z.B. Zeitausgleich) eingesetzt. Ferner fehlt auch die Möglichkeit einer schulinternen Fortbildung als Teil des Vergütungspakets.

132. Ein anderer bemerkenswerter Aspekt ist die Unausgeglichenheit der Hürden während der gesamten Berufslaufbahn. Die Barrieren sind für Lehrer am Anfang ihrer Karriere mit einer langen Studiendauer, verschiedenen Prüfungen zur Zertifizierung ihrer Berufsbefähigung und einer relativ langen Probezeit ziemlich hoch. Mit Erreichen des Beamtenstatus ändert sich dieses Bild grundlegend, denn danach wird die Arbeit der Lehrkräfte kaum oder gar nicht evaluiert. Abgesehen davon, dass dies in der breiten Öffentlichkeit Fragen bezüglich der Qualität der Schulen aufwirft, dürfte das Fehlen einer regelmäßigen Evaluation auch für die Lehrer Anlass sein, sich zu fragen, ob ihre Arbeit als hinreichend wichtig für eine Bewertung erachtet wird und ob gute pädagogische Fähigkeiten anerkannt werden.

133. Eine gewisse Besorgnis kommt angesichts einiger Maßnahmen auf, die auf Junglehrer abzielen. Einige Länder haben kürzlich die Gehälter neu eingestellter Lehrkräfte und der Lehramtsanwärter im Vorbereitungsdienst reduziert, indem sie sie einer niedrigeren Gehaltsstufe zuordneten. Das dürfte den Bemühungen, den Lehrerberuf attraktiver zu machen, abträglich sein. Darüber hinaus können die Gehälter der Referendare im Vorbereitungsdienst im Verhältnis zu dem hier geforderten Einsatz und der übernommenen Verantwortung als niedrig angesehen werden. Das gilt insbesondere in einer Zeit, in der die Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst häufig nach Maßgabe der Schulbedürfnisse eingesetzt werden (z.B. in Mangelbereichen) und weniger berücksichtigt wird, ob die Schule für ihre Ausbildung geeignet ist. Das Prüferteam gelangte auch zu der Auffassung, dass die Probezeiten für Berufsanfänger in der Praxis nur wenig genutzt wurden, um solche Personen zu ermitteln, die für die Ausübung des Lehrerberufs nicht geeignet sind.

134. Anlass zu ernsthafter Besorgnis gibt schließlich der hohe Anteil an Lehrkräften, die vorzeitig in den Ruhestand treten. Das durchschnittliche Pensionseintrittsalter liegt mit 59 Jahren weit unter dem Alter, in dem die Lehrkräfte ihren vollen Pensionsanspruch erlangen, nämlich mit 65 Jahren. Dem Prüfersteam wurde häufig von einer „Malaise“ unter dienstälteren Lehrkräften in Deutschland berichtet, und der hohe Anteil der Frühpensionierungen scheint diese Auffassung zu erhärten.

3.6 Die Arbeitssituation der Lehrkräfte

135. Wir stellten bei unseren Schulbesuchen ein starkes berufliches Engagement der Lehrkräfte und gute Lehrer-Schüler-Beziehungen fest. Es waren insbesondere die Lehrkräfte im Primar- und Sekundarbereich I, die die großen Herausforderungen erwähnten, denen sie sich gegenübersehen, um sozial und emotional schwierige Situationen einer zunehmenden Zahl von Schülerinnen und Schülern zu kompensieren, u.a. auch von Kindern, für die Deutsch nicht die Muttersprache ist. Obwohl solche Herausforderungen für viele Lehrkräfte mit Stress verbunden sein dürften, schienen die meisten von ihnen dieser Aufgabe mit einer sehr positiven Einstellung gegenüberzutreten und Befriedigung aus der Arbeit mit schwierigen Kindern und der Unterstützung ihrer schulischen Entwicklung zu ziehen. Viele Schulen haben besondere Lehrkräfte, die dabei helfen, Deutsch als Zweitsprache zu unterrichten. Gymnasiallehrerinnen und -lehrer weisen insbesondere ein starkes Engagement in ihrem Fachbereich auf; sie besitzen ein hohes Niveau an Spezialwissen und ziehen eine tiefe Befriedigung daraus, ihr Fachgebiet zu unterrichten. Die Analysen haben ergeben, dass die Lehrkräfte eine beschränkte Zahl von Lehrmethoden anwenden: Eine Erhebung bei 40 000 Schülerinnen und Schülern der 8. Klasse und deren Lehrkräften ergab, dass viele Lehrkräfte weitgehend auf eine einzige Methode zurückgreifen (häufig den Frontalunterricht)²⁷.

136. Lehrkräfte und Forscher gebrauchen häufig das Bild vom Inseldasein des Lehrers bzw. des Lehrers als „einsamen Kämpfers“, wie sie es ausdrückten. Diese Vorstellung wird von der großen Zahl der Lehrkräfte untermauert, die angaben, wenig Möglichkeiten zur Teamarbeit oder Entwicklung im Team zu haben, keine Kontakte zu Kollegen zu haben, die dieselben Fächer in anderen Schulen unterrichten, und nur selten den Besuch anderer Lehrkräfte oder des Schulleiters im Klassenzimmer zu erhalten. Zur Teamarbeit von Lehrkräften kommt es offenbar eher im Primarbereich sowie in integrierten und berufsbildenden Schulen als in anderen Schularten. Ebenso wie in mehreren anderen Ländern so besteht auch in Deutschland die Tendenz, die Schulen und die Lehrkräfte der Unfähigkeit zur Behebung gesellschaftlicher Missstände zu bezichtigen, und viele Lehrerinnen und Lehrer haben das Gefühl, dass ihr gesellschaftlicher Status an Ansehen verloren hat. Manche Beschlüsse, wie z.B. die Erhöhung der Zahl der Unterrichtsstunden, hatten eine demotivierende Wirkung und führten dazu, dass Lehrkräfte an einigen Gymnasien nicht mehr bereit sind, an außerschulischen Aktivitäten teilzunehmen. Mehrere Bundesländer haben jedoch Anstrengungen unternommen, um die Wertschätzung der Lehrkräfte durch die Öffentlichkeit zu steigern und erfolgreichen Schulen Anerkennung zu zollen (vgl. Kasten 7).

137. Die Arbeitszufriedenheit der deutschen Lehrkräfte ist, obwohl sie zu den bestbezahlten der OECD-Länder zählen, offenbar ziemlich gering – ein Aspekt, der bei den Bemühungen um die Gewinnung neuer Kräfte für den Lehrerberuf berücksichtigt werden muss. Die Interviews, die wir anlässlich unseres Besuchs in verschiedenen Bundesländern durchführten, vermittelten uns den Eindruck von einer Art Malaise unter den Lehrkräften. Wir hörten viele Klagen über eine geringer werdende soziale Wertschätzung, ungerechtfertigte Kritik aus Politikerkreisen, zunehmende Arbeitsbelastung und sich verschlechternde Arbeitsbedingungen. Die Gründe für dieses Phänomen sind vielfältig, und es ist nicht möglich, sie einzelnen und objektiven Faktoren zuzuschreiben, wie z.B. der hohen Zahl von Unterrichtspflichtstunden. Es gibt gewisse Hinweise dafür, dass für die psychologische Belastung der Lehrer „weniger situative Überforderungen grundlegend, sondern eher die Verdichtung der Anforderungen

27. Angaben von Prof. Andreas Helmke.

im Sinne eines forcierten Entscheidungs- und Aktionsdrucks ... entscheidend sind, die Rationalität und Reflexion des beruflichen Handelns in den Hintergrund drängen“ und die das subjektive Gefühl der Ohnmacht verstärken. Das Gefühl, überlastet zu sein „ist freilich nicht allein Folge objektiver Anforderungen, sondern auch Ausdruck der strukturellen Bedingungen, in deren Rahmen die Arbeit erledigt wird“ (Döbrich et al., 2003).

Kasten 7 Initiativen Brandenburgs zur Steigerung der Wertschätzung von Lehrkräften in der Bevölkerung

Brandenburg unternimmt seit geraumer Zeit verschiedene Maßnahmen zur Steigerung der Wertschätzung der Bildungsvermittlung an Schulen und zum Ansehen der Lehrkräfte in der Bevölkerung. Dazu zählen: öffentliche Veranstaltungen bzw. Feierstunden bei der Einstellung und der Verabschiedung von Lehrkräften in den Ruhestand, die Verleihung eines prestigeträchtigen Preises, um den öffentlichen Blick auf Vorhaben im schul- und sozialpädagogischen Bereich zu lenken, gemeinsame Fahrten von Lehrkräften und Ministern zu Bildungsmessen in anderen Bundesländern und die Präsentation von 50 Schul- und Schülerprojekten, die im Rahmen eines Wettbewerbs ermittelt wurden, anlässlich der Feier des jährlich begangenen Brandenburgertags. Diese Projekte wurden ausgewählt, um ein Bild von Schulen zu vermitteln, in denen Lehrkräfte sowie Schülerinnen und Schüler Kreativität, Initiative und soziales Engagement zeigen. An die Gewinner werden erhebliche Preisgelder vergeben. Zur Öffentlichkeitsarbeit gehören ferner: verschiedene Werbemaßnahmen seitens der Lehrerbildungseinrichtungen, die Erarbeitung eines viel besuchten Internetportals mit Informationen über die Lehramtsausbildung in Berlin und Brandenburg und die Konzipierung einer von der KMK vorbereiteten bundesweiten Werbekampagne, mit der das Image und das Ansehen des Lehramtsberufs in der Öffentlichkeit gesteigert werden soll.

138. Es scheint eine Diskrepanz zwischen den allgemeinen Berufserwartungen der Lehrkräfte und der Realität ihrer Arbeit in den Schulen zu bestehen. Diese Diskrepanz hängt mit der Tatsache zusammen, dass die Lehrkräfte wenig Freiheit bei der Wahl ihres konkreten Arbeitsplatzes und die Schulen nur wenig Gelegenheit haben, den Bewerbern ihre Arbeit zu erklären, bevor diese ihre Tätigkeit in der Schule aufnehmen. Die offensichtliche Malaise der deutschen Lehrkräfte kann auch mit der Tatsache in Zusammenhang gebracht werden, dass das Image von Schulen und Lehrkräften in der Gesellschaft, das die Berufswahl junger Menschen weitgehend bestimmt, nicht die aktuelle Realität des Schulalltags widerspiegelt. Während z.B. die zunehmende Heterogenität der Lehr- und Lernsituationen berufliche Flexibilität erfordert, fördern die gegenwärtig gültigen Regelungen die Uniformität und verlangen Konformität. Jene Personen, deren Berufserwartungen durch die „althergebrachten“ Vorstellungen vom Lehrerberuf bestimmt werden, werden möglicherweise frustriert sein, wenn sie mit der heterogenen Realität des heutigen Schulalltags konfrontiert werden, und jene, die gut unter diesen neuen Rahmenbedingungen arbeiten könnten, werden sich vielleicht durch Regelungen frustriert fühlen, die immer noch auf früheren Vorstellungen von der Schulrealität basieren. Dies ist einer der wichtigsten Gründe dafür, weshalb wir die Neudefinition des Berufsprofils der Lehrkräfte ganz oben auf unsere Liste von Empfehlungen im nächsten Abschnitt stellen.

139. Deutschland gehört zu der Gruppe von Ländern, in denen die Arbeitszeit der Lehrkräfte ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der wöchentlichen Unterrichtsstunden reguliert wird, und zwar auf der Ebene der einzelnen Bundesländer. Bei diesem Modell wird den Unterschieden zwischen Unterricht, Kontaktstunden und anderen Aktivitäten nicht Rechnung getragen. Damit wird auch der Spielraum für Initiativen bezüglich der Schulorganisation und Lehrplanentwicklung, wie z.B. Projektarbeit, eingeschränkt. Häufig stellt die strikte Regelung der Unterrichtsstunden ein Hindernis dafür dar, Erfahrungen mit neuen Lehrmethoden zu sammeln, wie z.B. im Rahmen des Projekts der Lernfelder (vgl. Kasten 8). Die Unterrichtszeit in den Klassen ist jedoch effektiv nur ein Aspekt eines komplexen Berufsprofils. Die fehlende explizite Anerkennung einer Vielzahl von Aufgaben, die notwendigerweise mit dem Unterricht verbunden sind, kann durch die Ungewissheit darüber, wer wofür verantwortlich ist, zu Stresssituationen führen und die Arbeitsbelastung vergrößern, weil nicht immer adäquate Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Kasten 8 Das Lernfelder-Projekt

Eine Reihe von Schulen in verschiedenen Bundesländern nimmt am Lernfelder-Projekt teil. Das bedingt eine Neuorganisation der Bildungsvermittlung, damit die Schülerinnen und Schüler in die Lösung komplexer Probleme des „wirklichen Lebens“ einbezogen werden (z.B. den Motorwechsel bei einem Auto im Bereich der Kfz-Technik, die Organisation eines Hotelfrühstücks im Bereich des Gastgewerbes oder die Herstellung eines Werkstücks im technischen Bereich). Die Lernfelder können sich auch auf die Unterrichtung von Fremdsprachen erstrecken. Dieses auf Bundesebene initiierte Projekt stellt die Arbeitsorganisation der Lehrkräfte vor große Herausforderungen, weil sie in Teams zusammenarbeiten müssen, die aus verschiedenen Fachlehrkräften besteht, während sie gleichzeitig komplexe Problemsituationen planen und unter diesen Bedingungen eine effektive Lehrtätigkeit ausüben müssen. Die Bildungsvermittlung wird nicht in verschiedene Rubriken unterteilt, stattdessen wird das Wissen als eine Einheit zusammengefasst, um die Schülerinnen und Schüler zu befähigen, eine spezifische Aufgabe zu erledigen. Das setzt eine gute Koordinierung sowie eine flexible Struktur der Fächer oder Klassen voraus. Das stellt die Schulverwaltung vor große Herausforderungen. Als mit diesem Experiment z.B. 1998 in einer brandenburgischen Berufsschule begonnen wurde, stieß der Schulleiter auf Schwierigkeiten bei der Suche nach Fachlehrkräften, die zu dieser Art der kooperativen Bildungsvermittlung bereit und fähig und ferner in der Lage waren, innerhalb des gegebenen Regulierungsumfelds die flexiblen organisatorischen Rahmenbedingungen zu schaffen, die für diese Art von Arbeit erforderlich sind. So müssen die Lehrkräfte z.B. zu bestimmten, nicht zwangsläufig vorhersehbaren Zeiten verfügbar sein, wenn sie nämlich im Verlauf des Lehrprogramms gebraucht werden, was nur dann möglich ist, wenn sie ihre Tätigkeit sehr flexibel ausüben. Um diese Probleme zu lösen, wird diese Art der Gemeinschaftsarbeit normalerweise in einem besonderen Abschnitt des Schuljahrs organisiert, getrennt von den normalen Unterrichtsperioden, aber es wird damit gerechnet, dass solche flexibleren Organisationsformen der Bildungsvermittlung künftig ausgeweitet werden.

140. Einige Länder bemühen sich, neue Unterrichtszeitmodelle zu entwickeln, um den Schulen mehr Flexibilität zu geben. So plant z.B. Baden-Württemberg die Einführung eines neuen Systems, um die Zahl der von den Lehrkräften erteilten Pflichtstunden nicht mehr auf Wochenbasis, sondern vielmehr auf Jahresbasis festzulegen. Das würde einen wesentlichen Fortschritt bedeuten, da es den Schulen die Neuverteilung der Unterrichtszeit während des Schuljahrs erlauben und mehr Möglichkeiten zum Einsatz pädagogischer Methoden bieten würde, die ein flexibles Zeitmanagement erfordern (z.B. für Projektarbeit oder für Schülerinnen und Schüler, die als Teil ihres Unterrichtsprogramms in Unternehmen arbeiten). Die Stadt Hamburg führt derzeit ein neues Modell ein, das ebenfalls mit der traditionellen Regelung der Lehrerarbeitszeit auf der Basis von Wochenstunden je nach Schulart bricht. Das Hamburger Modell legt ein Arbeitszeitbudget für die Schule fest und teilt den spezifischen Aufgaben bestimmte Stundenwerte zu (für Unterrichtsaufgaben sowie Vor- und Nachbereitung des Unterrichts) und definiert die Gesamtarbeitszeit, so dass funktionsbezogene und allgemeine Aufgaben ebenfalls berücksichtigt werden (Hintergrundbericht Hamburg, 2003)²⁸.

3.7 Schulmanagement und -leitung

141. Schulmanagement und -leitung sind vielleicht der Bereich, der am eindrucksvollsten veranschaulicht, wie sehr das deutsche Bildungssystem Veränderungen bislang widerstanden hat. Trotz einiger signifikanter Entwicklungstendenzen der jüngsten Zeit gibt es generell kaum Hinweise für Veränderungen auf der Ebene des Schulmanagements und der Schulorganisation, wie sie in anderen OECD-Ländern festzustellen waren (OECD, 2001b). Die Schule *als Organisation* wird generell bislang noch nicht als Hauptinstrument zur Verbesserung der Bildungsqualität betrachtet, und Schulmanagement wird generell bislang noch nicht als eigenständiger Beruf anerkannt (Döbrich et al., 2003). Anlässlich

28. Unter dem Gesichtspunkt der in anderen Ländern angewandten Modelle ist die größte Flexibilität vermutlich in Schweden zu finden, wo die Schulen – innerhalb des allgemeinen Rahmens der für alle öffentlich Bediensteten geltenden 40-Stunden-Woche – mit den Lehrkräften deren Arbeitszeit auf einer individuellen Basis vereinbaren können und recht unterschiedliche Konzepte für die Organisation des Schuljahrs anwenden (OECD, 2002c).

unseres Besuchs haben viele Personen und Gruppen jedoch die Ansicht geäußert, wonach ein Wandel der schulischen Organisationskultur und eine Erneuerung des Schulmanagements nötig sind. Die wachsende Bedeutung, die der Schule als Organisation zukommt, wird auch durch die Tatsache veranschaulicht, dass mehrere Länder die Entwicklung von Schulprogrammen zur Pflicht gemacht haben. Diese Dokumente werden als Ausdruck des für die einzelne Schule charakteristischen spezifischen pädagogischen Konzepts und als eine Art von Bildungsplattform angesehen, die von verschiedenen Akteuren mit einem Interesse am guten Funktionieren der Schule gemeinsam festgelegt wird. Einige Länder haben sich auch bemüht, Systeme des Qualitätsmanagements und der Selbstevaluation auf Schulebene zu entwickeln.

142. Die Rolle des deutschen Schulleiters wird generell nicht als die eines „Prozessleiters“ angesehen, der für die kollektiven Anstrengungen des Lehrpersonals zur Realisierung einvernehmlich festgelegter Zielvorgaben verantwortlich zeichnet. Die Arbeit der Schulleiterinnen und Schulleiter besteht grundsätzlich einesteils in der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben und anderenteils in Unterrichtsverpflichtungen. Von ihnen wird selten erwartet, dass sie Prozesse leiten, wie z.B. die Schulentwicklung oder schulinterne Selbstevaluation. Die Lehrkräfte erschienen ebenso überrascht wie die Schulleiter über unsere Fragen, wie oft die Schulleiter die Klassenräume aufsuchen, um Lehr- und Lerntätigkeiten in der Praxis zu beobachten, um den Lehrkräften eine diesbezügliche Rückmeldung zu geben. Die Schulleiterinnen und Schulleiter ergreifen bei der Planung der schulinternen Fortbildung des Lehrpersonals selten die Initiative, da dies eher als eine Privatangelegenheit der einzelnen Lehrkräfte denn als eine Aktivität angesehen wird, die für die Schule als Organisation von Nutzen ist. Von den Schulleiterinnen und Schulleitern wird offenbar erwartet, dass sie sich wie loyale Lehrerkollegen verhalten, die die anderen Lehrkräfte nicht mit neuen und anspruchsvollen Initiativen stören, sondern die als Puffer zwischen den Lehrkräften und externen Anforderungen fungieren.

143. Im deutschen Schulsystem wurden bereits Initiativen eingeleitet, um den Schulen als Organisation mehr Verantwortung für das Management zu übertragen. In Brandenburg z.B. nehmen mehrere Schulen an den MoSeS-(Modellplan Stärkung der Selbstständigkeit von Schulen) und den SeSuS-(Selbstständige Schulen und Schulaufsicht)Programmen teil, deren Ziel es ist, die Unabhängigkeit der Schulen zu stärken und zu evaluieren, ob die Qualität der schulischen Arbeit und die Attraktivität der Schulen für die Schülerinnen und Schüler durch eine größere Autonomie bei der Festsetzung von Regeln sowie im Personal- und Ressourcenmanagement gesteigert werden können. Das vom Ministerium für Schule, Jugend und Kinder Nordrhein-Westfalens geförderte Projekt „Selbstständige Schule“ ist ebenfalls ein deutliches Zeichen, das auf diese Entwicklung hinweist. Die an diesem Projekt teilnehmenden Schulen können in fünf Arbeitsfeldern mehr Eigenverantwortung übernehmen: 1. Personalbewirtschaftung, 2. Sachmittelbewirtschaftung, 3. Unterrichtsorganisation und Unterrichtsgestaltung, 4. Innere Organisation und Mitwirkung in der Schule, 5. Qualitätssicherung und Rechenschaftslegung. 2002/2003 haben 278 Schulen an diesem Projekt teilgenommen. In Baden-Württemberg beteiligte sich fast ein Viertel der berufsbildenden Schulen am STEBS-(Stärkung der Eigenständigkeit beruflicher Schulen)Projekt, das im Mai 2001 initiiert wurde und den Schulen dabei helfen soll, eine größere Eigenständigkeit und individuelle Schulprofile zu entwickeln. Das OES-(Operativ Eigenständige Schulen)Projekt wurde auf der Basis der mit dem vorstehenden Projekt gewonnenen Erfahrungen konzipiert. So begrüßenswert und förderungswürdig diese Initiativen auch sind, so muss erst noch eine kritische Masse teilnehmender Schulen erreicht werden.

144. Zudem wurde auch ein Prozess der Professionalisierung der Schulleitung initiiert. Die Schulleiterinnen und Schulleiter haben eine bundesweite Vereinigung (Arbeitsgemeinschaft der Schulleiterverbände Deutschlands), die regelmäßig eine Zeitschrift veröffentlicht, deren Titel (Beruf: Schulleitung) unterstreicht, dass die Schulleitung als ein eigenständiger Beruf angesehen wird. Es werden regelmäßige Fachtagungen veranstaltet, und es gibt einige wichtige bildungswissenschaftliche Einrichtungen, die den Prozess der Professionalisierung fördern (z.B. die Forschungsstelle für Schulentwicklung und Schulmanagement der Universität Bamberg in Bayern).

145. Der Wandel von der Rolle des traditionellen Schulleiters zu jener des Leiters einer responsiven Institution ist ein schwieriger und langsamer Prozess, und die Bildungsverantwortlichen in Deutschland sind sich der damit einhergehenden Herausforderungen offenbar voll bewusst. Die Übergangsphase wird zwangsläufig durch Konflikte zwischen Anforderungen gemäß dem alten und dem neuen Rollenprofil geprägt sein, und es ist noch ungewiss, wie groß der Anteil der gegenwärtig amtierenden Schulleiter ist, die zu einer Anpassung an das Anforderungsprofil des neuen Führungsstils fähig sein werden. In diesem Zusammenhang ist die Feststellung wichtig, dass die größte Lehrgewerkschaft (GEW) ihre Bereitschaft bekundet hat, den Ausbau der Eigenverantwortung der Schulen zu unterstützen, wenn damit nicht die Flucht des Staats aus seiner Verantwortung für eine aufgabengerechte Finanzierung und Rahmengestaltung verbunden ist (GEW, 2003).

146. Alle Gesprächspartner, die wir in Ministerien, Landesbehörden und Schulen trafen, vertraten die Auffassung, dass die Schulleiter mehr Unterstützung benötigen, um sie in die Lage zu versetzen, die Schulen in eigenständigere Organisationen umzuwandeln. Eine solche Unterstützung könnte nicht nur in der Form von Fortbildungsprogrammen, sondern auch durch die Vernetzung von Bildungseinrichtungen oder durch Verbindungen zur Wirtschaft und zu Industrieverbänden erfolgen. Diese Notwendigkeit wurde von einer Reihe von Lehrerbildungseinrichtungen klar erkannt. So hat z.B. die Universität Potsdam ein Weiterbildungszentrum eingerichtet, das als gemeinnützige Einrichtung tätig ist und dreisemestrige postgraduale Studiengänge in Schulmanagement bietet. Die Landesakademie für Fortbildung und Personalentwicklung an Schulen in Comburg (Baden-Württemberg) veranstaltet seit 1997 Managementkurse für amtierende Schulleiter und hat kürzlich in Kooperation mit der Pädagogischen Hochschule Ludwigsburg einen zweijährigen Master-Studiengang in Bildungsmanagement eingeführt. Einige Institute bemühen sich sehr aktiv um die Schaffung einer neuen Wissensbasis für Schulmanagement. So hat z.B. das Institut für Schulentwicklungsforschung an der Universität Dortmund gemeinschaftliche Forschungsarbeiten mit Schulen in Bereichen wie Managemententwicklung, Selbstevaluation, Qualitätsmanagement und Organisationsentwicklung durchgeführt.

3.8 Evaluation und Rechenschaftslegung

147. Das deutsche Bildungssystem sieht sich der Herausforderung gegenüber, eine neue Kultur der Evaluation zu schaffen und die Rechenschaftslegung zu einem festen Bestandteil des Berufsbilds der Lehrkräfte zu machen. Gegenwärtig stehen die Schülerinnen und Schüler im Mittelpunkt der Bewertungen, wobei das Schwergewicht auf der Benotung der Schülerleistungen liegt, nach denen entschieden wird, ob sie in ihrem Kurs, ihrer Klasse oder ihrer Schule bleiben können oder nicht. Wie schon erwähnt, gehört die Selbstevaluation in den Schulen nicht zur allgemeinen Praxis, und es gibt keinen geregelten Mechanismus, durch den die Lehrkräfte vom Feedback ihrer Kollegen oder Schulleitungen profitieren könnten. Schülerinnen und Schüler und deren Eltern finden sich in der Regel mit weniger effektiven Lehrkräften ab, die den in den Lehrplänen vorgesehenen Stoff wohl vermitteln, aber ihre Qualifikationen im Lauf der Jahre nicht weiterentwickelt haben. Solche Lehrerinnen und Lehrer müssen sich nur selten der Prüfung ihrer Leistungen im Rahmen entsprechender Verfahren stellen. Es wird weithin anerkannt, dass die Evaluation des Lehrens und Lernens und das Management von Qualitätsverbesserungen in Kultur und Praxis der Schulen noch nicht fest verankert sind. Wir trafen mit Elternverbänden zusammen, die dies auf sehr eindrucksvolle Weise zum Ausdruck brachten²⁹. Abgesehen von allen anderen Dingen ist das Fehlen von regelmäßigem Feedback an die Lehrer über ihre Arbeit wahrscheinlich ein Grund dafür, dass diese

29. Ein Elternverband drückte dies folgendermaßen aus: „Es gibt keine Evaluationskultur. Evaluation wird weitgehend als Bedrohung empfunden. Es gibt keine Feedback-Kultur. Rückmeldungen von Schülern über den Unterricht, Eltern über die Schule sind keine allgemeine Praxis. Was im Unterricht geschieht und wie es passiert, ist nicht genügend transparent. Eine Vielzahl von Lehrern sieht sich als Lehrer, der ein Fach vermittelt und versteht sich nicht als Experte, um Kinder im Lernen zu unterstützen.“ (Beitrag des Landeselternrats der Gesamtschulen in NW e.V., Mai 2003).

zunehmend den Eindruck beruflicher Isolation gewinnen und annehmen, dass ihre beruflichen Anstrengungen nicht gewürdigt werden.

148. Der Mangel an Rechenschaftslegung und das Fehlen von Impulsen für Qualitätssteigerungen dürften zu einer Kultur beigetragen haben, in der die Ursachen und Abhilfen für nationale Bildungsprobleme nicht hinreichend mit der Effektivität des Lehrens und Lernens in Verbindung gebracht werden. Ohne eine Kultur der Rechenschaftslegung und Qualitätsverbesserung werden Initiativen zur Ausweitung der Eigenverantwortung der Schulen, Einführung neuer Programme und Standards, Entwicklung der schulinternen Fortbildung und des lebenslangen Lernens für Lehrkräfte, Verlängerung der Wochenarbeitszeit und Einführung einer größeren Zahl von Ganztagschulen vielleicht nicht erfolgreich sein. *Jede* Lehrkraft muss auf transparente Weise Rechenschaft über die Effektivität dessen ablegen, was sie in der Klasse unterrichtet: Ist das nicht der Fall, dann erfüllt eine mittelmäßige Lehrkraft u.U. die festgelegte Norm, vermittelt aber keine effektive Bildung, während für die guten Lehrkräfte kaum Anreize bestehen, ihre Qualifikationen weiter zu verbessern.

149. Die Notwendigkeit einer verstärkten Evaluation auf Schulebene gewinnt in Deutschland auf breiter Ebene an Akzeptanz. Im Licht der Ergebnisse der PISA-Studie ist es nicht überraschend, dass die Ziele der Qualitätsverbesserung und Entwicklung neuer Instrumente zur Qualitätssteigerung (wie z.B. die Definition von Standards, die regelmäßige Bewertung der Schülerleistungen anhand von Standardtests, die Evaluation der Schulen und Lehrkräfte sowie die Einführung von Qualitätsmanagementprozessen in Bildungseinrichtungen) im Blickpunkt der Öffentlichkeit stehen. Wie schon erwähnt, rückt die Frage, wie Qualität gewährleistet und gesichert werden kann, nicht nur wegen der internen Prozesse im Bildungssektor, sondern auch wegen der allgemeineren Bedenken im Hinblick auf den gesamten öffentlichen Sektor in den Mittelpunkt der öffentlichen Debatte. Die Bundesregierung hat die Qualitätsverbesserung zu einem Eckpfeiler ihrer Bildungspolitik gemacht, z.B. durch die Definition nationaler Bildungsstandards, die Schaffung einer unabhängigen nationalen Evaluationsagentur (BMBF, 2002) und die Initiierung neuer Projekte mit dem Ziel, die Einführung von Qualitätsmanagementverfahren auf Schulebene zu fördern (BLK, 2000). Sie sind zudem auch zu den Schlüsselementen der Politik der Bildungsministerien der einzelnen Länder erklärt worden: Alle von uns besuchten Länder haben aktive Schritte unternommen, um die Leistungen ihrer Schulen zu verbessern und die Effizienz im Bildungssektor zu steigern. In diesem Zusammenhang sollte nicht unerwähnt bleiben, dass das hohe Qualitätsniveau der deutschen Bildungsforschung und deren zunehmendes Interesse an Evaluation und Schülerleistungen auch bedeutende Pluspunkte für die weitere Entwicklung in diesem Bereich darstellen.

150. In den von uns besuchten Bundesländern besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Qualitätsfrage und dem Aspekt der Schulautonomie. Alle haben einen Prozess eingeleitet, um den Schulen mehr Eigenverantwortung für ihr Management zu übertragen, und in diesem Zusammenhang werden eine größere Autonomie und Verantwortung der Schulen als wichtiges Instrument zur Qualitätsverbesserung angesehen. Eine größere Selbstständigkeit der Schulen bedeutet jedoch nicht, dass damit die Funktionen der zentralen Behörden überflüssig werden. Vielmehr ändert sich deren Rolle: Statt die Bildungsinputs zu verwalten, sollen sie nunmehr gewährleisten, dass Qualitätsverbesserungen erzielt werden, dass die Schulen die nötige Unterstützung und die nötigen Ressourcen erhalten, um ihre neue Verantwortung effektiv auszuüben, und dass die aus der größeren Selbstständigkeit der Schulen resultierenden Effekte überwacht und geeignete Abhilfemaßnahmen getroffen werden, wenn sich z.B. die Leistungsunterschiede zwischen den Schulen zu vergrößern beginnen.

151. Qualitätsverbesserungen können durch die Festsetzung von Leistungsrichtwerten und -zielvorgaben gefördert werden, die als fester Bestandteil der jährlichen Planungsprozesse der Schulen überprüfbar sind. Es gibt bereits gute Beispiele für Entwicklungen in diesem Bereich. So hat z.B. eine von uns besuchte berufsbildende Schule in Esslingen Qualitätsmessgrößen geprüft, wie z.B. das European Excellence Model. Andere haben auf Fragebögen für die Schülerinnen und Schüler und andere Instrumente

zurückgegriffen, um die schulische Lehre aus einer anderen Perspektive zu betrachten. Schulen, die eng mit der Wirtschaft und den Handelskammern zusammenarbeiten, erhalten häufig ganz unmittelbare und direkte Rückmeldungen darüber, ob ihre Schülerinnen und Schüler über hinreichende Qualifikationen verfügen. Desgleichen gibt es in Schulen, in denen Teamplanung und -arbeit die Praxis ist, offene Diskussionen, bei denen die Lehrkräfte ihre Ideen und Methoden bereitwillig austauschen.

152. Die Bemühungen um mehr Eigenverantwortung und eine qualitätsbezogene verstärkte Rechenschaftslegung der Schulen gingen in einigen Ländern mit der Entwicklung von Instrumenten einher, die den Schulen ein externes Feedback geben sollen. In Brandenburg wurden z.B. alle Schulen zur Teilnahme an landesweiten Vergleichstests in Deutsch und Mathematik für alle Schülerinnen und Schüler der Jahrgangsstufen 5 und 8 aufgefordert. Diese Initiative folgte auf einen Pilottest, bei dem die Schulen die Testergebnisse erhielten und der Gebrauch, den sie davon machten, sodann wissenschaftlich untersucht wurde. Bei dieser Initiative werden die Prüfungen als Feedback-Instrument herangezogen, und von den Schulen werden Korrekturmaßnahmen auf der Basis der Analyse ihrer Ergebnisse erwartet. Bei den vom Institut für Schulentwicklungsforschung in Nordrhein-Westfalen koordinierten Projekten stellen Evaluation und Qualitätsmanagement zwei feste Bestandteile des Konzepts der autonomen Schulen dar (vgl. Kasten 9). In Brandenburg unterstützen Schulentwicklungs- und Evaluationsberater die Schulen im Rahmen eines Pilotprogramms (Beratungs- und Unterstützungssystem – BUSS) bei dem Prozess der Selbstevaluation und internen Entwicklung. Wie im vorherigen Abschnitt schon erwähnt wurde, bietet inzwischen eine Reihe von Instituten Programme zur Stärkung der Evaluations- und Qualitätsmanagementqualifikationen von Schulleitern an. Das sind bemerkenswerte Innovationen in einem System, wo es in den Schulen seit jeher kaum irgendwelche regulären systematischen Mechanismen für die Evaluation der Wirksamkeit des Unterrichts mit dem Ziel der Qualitätsverbesserung gegeben hat.

Kasten 9 Von den Universitäten eingeleitete Initiativen zur Qualitätsverbesserung in Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen führt das Institut für Schulentwicklungsforschung an der Universität Dortmund eine Reihe einschlägiger Forschungs- und Entwicklungsprojekte durch. Eines davon befasst sich mit der *Wirksamkeit des Schulleitungshandelns*, das darauf abzielt, anhand einer Analyse wichtiger Aspekte der Schulqualität effektive Strategien für die Schulleitungen zu identifizieren, „gute“ und „verbesserungsbedürftige“ Schulen zu ermitteln sowie wichtige Dimensionen pädagogischen Führungshandelns aufzuzeigen. Bei einem anderen Projekt, *Selbstständige Schule*, steht die qualitätsorientierte Selbstverwaltung der Schulen im Hinblick auf folgende Aspekte im Mittelpunkt: Unterrichtsorganisation und -gestaltung, Schulmanagement, Verantwortung für Personal- und Sachmittelbewirtschaftung, innere Organisation und Mitwirkung sowie Qualitätssicherung und Rechenschaftslegung. Andere Projekte befassen sich mit pädagogischem Qualitätsmanagement, wobei die Qualität als zentrale Referenz für die Schulentwicklung anerkannt und ein Qualitätsmanagementsystem entwickelt wird.

153. Qualifizierte und erfahrene externe Gutachter haben in vielen Ländern eine wichtige Rolle bei der Evaluation der Schulen gespielt, indem sie die Schulleitungen bei der Entwicklung von Evaluations- und Bewertungsqualifikationen unterstützten und die Selbstevaluation der Schulen validierten. In den meisten Ländern wird diese Rolle Inspektoren übertragen, denen daran gelegen ist, ihrem Beruf ein neues Profil zu geben und die für diesen Zweck häufig neue Instrumente entwickeln und einsetzen (Maes et al., 1999). In einigen Bundesländern scheinen sich die Inspektoren dessen bewusst zu sein, wie ihre Teilnahme an manchen Entwicklungsprojekten der Ständigen Internationalen Konferenz der Europäischen Inspektorate (SICI) zeigt. Die deutschen Inspektoren sind jedoch nach wie vor mit den laufenden Verwaltungsaufgaben des Ressourcen- und Personalmanagements überlastet. Wie in dem Hintergrundbericht eines Bundeslands festgestellt wurde, wird der Charakter der Inspektion immer noch stark von dem „alten Aufsichtsprinzip“ geprägt, bei dem das zentrale Anliegen der Frage gilt, ob die Aktivitäten der Lehrkräfte und Schulen den formalen Regelungen entsprechen. Die Inspektoren werden häufig auch in Schulentwicklungstätigkeiten einbezogen, nehmen aber offenbar nur selten

Schulevaluationen vor. Da die Lehrkräfte in den Inspektoren häufig eher Vertreter der Behörde als unabhängige Gutachter sehen, erkennen sie die fachliche Legitimation der von ihnen vorgenommenen Evaluationen nicht an. Ferner ist es auch nicht üblich, dass eine gesamte Bildungseinrichtung durch ein externes Team, z.B. bestehend aus Leitern anderer Schulen oder Ausbildern von Lehrkräften, evaluiert wird.

4. PRIORITÄTEN FÜR DIE WEITERE KONZIPIERUNG BILDUNGSPOLITISCHER MAßNAHMEN

154. In den vorangegangenen Abschnitten wurde auf eine Reihe von Schwachstellen in der Lehrpolitik Deutschlands sowie auf die signifikanten Herausforderungen hingewiesen, mit denen das System konfrontiert ist. Dabei wurde auch aufgezeigt, was als substanzielle Stärken zu betrachten ist, und auf eine Vielzahl vielversprechender Initiativen hingewiesen. In diesem Abschnitt wird der Blick in die Zukunft und auf die Möglichkeiten gerichtet, um die Ausübung des Lehrberufs zufriedenstellender und lohnender zu gestalten und das Vertrauen der Allgemeinheit in das Schulwesen zu festigen. Diese beiden Ziele sind natürlich eng miteinander verknüpft. Die Lehrerinnen und Lehrer sind die wichtigste Ressource der Schulen, und die Qualität der Schulbildung hängt entscheidend davon ab, ob sichergestellt ist, dass fähige Kräfte den Lehrberuf ergreifen und in ihm verbleiben wollen – und dass ihnen die jeweiligen Arbeitsbedingungen und die ihnen gebotene Unterstützung helfen, ihr Potenzial voll zu entfalten. Es wurden sechs strategische Prioritäten identifiziert, die bei der weiteren Konzipierung bildungspolitischer Maßnahmen als Orientierungshilfe dienen könnten. Diese Prioritäten sind: 1. die Neudefinition des Lehrerleitbilds, 2. die Neugestaltung der Lehrererstausbildung sowie der Fort- und Weiterbildung, 3. Maßnahmen zur Sicherstellung eines angemessenen Lehrkräfteangebots, 4. die Entwicklung der Karriere- und Anreizstruktur für Lehrkräfte, 5. die Stärkung von Evaluation und Rechenschaftslegung und 6. die Modernisierung von Governance und Management. Diese Prioritäten basieren größtenteils auf Entwicklungen, die in mehreren Teilen des Landes bereits im Gange sind, aber bisher nicht zu einem kohärenten Gesamtkomplex zusammengeführt wurden.

4.1 Schaffung eines neuen Lehrerleitbilds

155. Die Gesellschaft erwartet heutzutage Schulen, die in der Lage sind, effektiv mit unterschiedlichem sprachlichem sowie familiärem und sozialem Hintergrund der Schülerinnen und Schüler umzugehen, sich sensibel mit kulturellen und geschlechtsspezifischen Fragen auseinander zu setzen, für Toleranz und gesellschaftlichen Zusammenhalt einzutreten, effektiv auf die Anliegen von benachteiligten Schülerinnen und Schülern sowie von Schülerinnen und Schülern mit Lernschwierigkeiten oder Verhaltensproblemen einzugehen, neue Technologien zu nutzen und mit dem raschen Wandel von Wissensgebieten sowie neuen Ansätzen der Schülerbeurteilung Schritt zu halten. Lehrkräfte müssen imstande sein, die Schülerinnen und Schüler auf eine Gesellschaft und Wirtschaft vorzubereiten, in der von ihnen erwartet wird, dass sie selbstständig lernen sowie fähig und motiviert sind, sich während ihres ganzen Lebens weiterzubilden. Diese sich wandelnden Erwartungen an die Schulen und den Unterricht machen eine Neudefinition des Lehrerleitbilds erforderlich. Dieses neue Leitbild sollte folgende Fakten widerspiegeln: 1. die zunehmende Heterogenität der Schülerpopulation und die größere Wahrscheinlichkeit, dass die Lehrkräfte auf die Bedürfnisse von Schülerinnen und Schülern eingehen müssen, die auf Grund verschiedener Handicaps, Lernschwierigkeiten, sozialer Nachteile oder besonderer Fähigkeiten in ihrem Unterricht auch eine besondere Art der Betreuung brauchen; 2. die immer stärkere Betonung der Notwendigkeit, jeder Schülerin und jedem Schüler individuelle Unterstützung zukommen zu lassen und neue, kreative Methoden zu nutzen, mit denen sie effektiver motiviert und aktiviert werden können; 3. die wachsende Bedeutung der Schule als Organisation, mit Schwergewicht auf intensiver interner Kommunikation und Kooperation, Teilhabe an gemeinsamer Strategieplanung, Qualitätsmanagement, Selbstevaluation und Planung der beruflichen Entwicklung. Die Stärke des deutschen Unterrichtswesens ist seit jeher durch die Tatsache bedingt, dass der Fokus auf der Rolle des Lehrers als Experte für das betreffende Unterrichtsfach liegt. Wenn es auch ganz entscheidend ist, diesen Fokus

aufrechtzuerhalten, so muss er doch weiter ausgestaltet und verbreitert werden, um all das besser zu erfassen, was zum Bild eines effektiven Lehrers in einer modernen Schule gehört. Hierzu bedarf es einer groß angelegten Debatte auf allen Ebenen des Bildungssystems und in der breiten Öffentlichkeit. Deutschland verfügt diesbezüglich über einen deutlichen Vorteil, denn es existieren bereits fest etablierte Mechanismen für einen intensiven gesellschaftlichen Dialog aller interessierten Kreise.

156. Die Definition des neuen Lehrerleitbilds wird dazu beitragen, die Ziele der Erstausbildung, der Lehrerfort- und -weiterbildung sowie der täglichen Berufspraxis genauer zu fassen und zu klären. Vermutlich wird diese Definition die Annahme nationaler Standards für die Lehrerbildung fördern. Dies wäre eine logische Folge des laufenden Prozesses zur Festlegung nationaler Standards für Schülerinnen und Schüler. Die Lehrerbildungsstandards könnten die sich wandelnden Erwartungen gegenüber dem Berufsstand zum Ausdruck bringen und zu einem Instrument werden, das dem ganzen Bildungsbereich als Orientierungshilfe dient. Auf diese Standards könnte bei der Aufstellung von Lehrerbildungs- und Fortbildungsprogrammen Bezug genommen werden, und auch bei der Akkreditierung von Lehrerbildungsprogrammen und -einrichtungen könnten sie als Grundlage dienen.

157. Zwei speziellen Aspekten des Lehrerleitbilds gebührt besonderes Augenmerk. Der erste betrifft Innovation, unternehmerische Initiative und Kreativität. Die Öffnung gegenüber Innovation, Risikoübernahme, Erprobung neuer Lösungsansätze und ihrer Modifizierung auf der Basis praktischer Erfahrungen ist mit den Grundsätzen des öffentlichen Dienstes in Einklang zu bringen. Wenn Schulen in Lernorganisationen umgewandelt werden sollen, die in der Lage sind, sich einem im Wandel begriffenen Umfeld anzupassen, müssen die dort tätigen Kräfte über entsprechende Verhaltensmuster verfügen. Lernorganisationen können nur von Menschen geschaffen werden, die kreativ sind, Selbstvertrauen und eine positive Einstellung haben, mit der Fähigkeit zur Teamarbeit und Aufgeschlossenheit gegenüber dem Lernen mit einer Vielfalt von Lehr- und Lernmitteln. Die herkömmliche deutsche Sichtweise der Lehrertätigkeit als einer gesetzlich geregelten Dienstleistung der Länder ist nicht besonders förderlich, um Veränderungen in der Einrichtung herbeizuführen, die bei den Bemühungen um eine Verbesserung der Bildungsqualität zum wichtigsten Instrument werden muss, nämlich in der Schule. Ein hoher Grad an Arbeitsplatzsicherheit hat zwar einen bedeutenden Stellenwert, kann sich aber als kontraproduktiv erweisen, wenn zu viele Lehrerinnen und Lehrer darin das wichtigste Motiv für die Ergreifung dieses Berufs sehen und sich zu wenige für diesen Beruf entscheiden, weil es sich um eine kreative Tätigkeit handelt, die mit einem hohen Grad an Arbeitszufriedenheit und gesellschaftlicher Anerkennung verbunden ist. Die Attraktivität des Lehrerberufs sollte künftig viel mehr auf einem Berufsimago beruhen, bei dem Werte im Vordergrund stehen wie die Bereitschaft, Schülerinnen und Schülern sowie der Öffentlichkeit durch Kreativität, unternehmerische Initiative und eine innovative Einstellung zu dienen.

158. Der zweite Aspekt betrifft die Qualitätsevaluation. Internationale Erfahrungen sowie die im deutschen Umfeld ermittelten Daten legen den Schluss nahe, dass das Hauptaugenmerk bei der Untersuchung des Konzepts des Lehrens als Beruf auf Qualität und Leistung liegen sollte. Wir stimmen der Aussage der größten Lehrgewerkschaft, der GEW (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft), voll und ganz zu, der zufolge „Qualität wesentlicher Bestandteil des professionellen Selbstverständnisses der Lehrerinnen und Lehrer ist“ (GEW, 2003). Die Zeiten, in denen die Öffentlichkeit jedem, der ein hohes Bildungsniveau aufwies, in Bezug auf seine professionelle Autonomie automatisch vertraute, liegen weit zurück. An das Lehren müssen hohe Erwartungen geknüpft werden – und Lehrkräfte müssen nachweisen können, dass sie diesen Erwartungen gerecht werden. Eine Qualitätskultur mit Elementen wie Feedback geben und empfangen, Kooperation beim Evaluationsprozess und Bereitschaft zu ständiger Verbesserung sollte zu einer zentralen Säule des neuen Lehrerleitbilds werden. Hierzu gehört eine klare Beschreibung dessen, was von Lehrkräften erwartet wird und was letztere im Gegenzug erwarten können. Der Berufsstand muss anerkennen, dass die ständige Evaluation und Verbesserung seiner Tätigkeit eine entscheidende Voraussetzung für die fortdauernde Unterstützung der Schulen durch die Öffentlichkeit ist. Die Lehrkräfte müssen wiederum darauf vertrauen können, dass sie die für eine gute Ausübung ihrer

Tätigkeit nötige Unterstützung und die erforderlichen Mittel erhalten – und dass bei der Evaluation ihrer Leistung Transparenz und Fairness gewährleistet sind.

4.2 Verbesserung der Vorbereitung auf den Lehrerberuf und der Lehrerfort- und -weiterbildung

159. Die Reform der Lehrerbildung ist eine der obersten Prioritäten der deutschen Bildungspolitik. Die herrschende Meinung scheint mit dem derzeitigen internationalen Trend übereinzustimmen, wonach die Lehrerbildung als ein offenes und dynamisches System sowie als fortdauernder Prozess zu betrachten ist (Buchberger et al., 2000). Angesichts des raschen Wandels und der dringenden Notwendigkeit einer Erneuerung des Lehrleitbilds muss das Augenmerk in der Bildungspolitik von der Erstausbildung der Lehrkräfte auf die Berufseinstiegsphase und die berufliche Fort- und Weiterbildung verlagert werden. Trotz der Alterung der aktiven Lehrkräfte in Deutschland sind die meisten der Lehrerinnen und Lehrer, die in fünf bis zehn Jahren im Schuldienst beschäftigt sein werden, bereits heute dort tätig, und ihrer beruflichen Entwicklung kommt im Hinblick auf die Anhebung des Niveaus der Bildungsqualität eine Schlüsselrolle zu. Zwar ist im Bereich der Erstausbildung eine Erweiterung und Neuorientierung erforderlich, doch bedarf es einer gewissen Umverteilung der Ressourcen, bezogen auf die einzelne Lehrkraft, im Sinne einer Abkehr von der Erstausbildung hin zu Personen, die schon länger im Lehrerberuf tätig sind. Diese bildungspolitische Ausrichtung dürfte einen direkteren Effekt auf die Umverteilung der Ressourcen zwischen der Erstausbildung und der Fortbildung haben, denn parallel zur Reduzierung der Erstausbildungsdauer können mehr Ressourcen für den Ausbau der Fortbildung bereitgestellt werden.

160. Institutionelle Reformen, die auf die Schaffung eines neuen Gleichgewichts zwischen der ersten und zweiten Phase der Erstausbildung bzw. auf die Verschmelzung beider Phasen abzielen, sollten folgende Bedingungen erfüllen: 1. Verkürzung der Erstausbildungsdauer; 2. stärkere Betonung der praxisbezogenen Komponenten der Erstausbildung; 3. Unterstützung der Schulen, damit diese eine wichtigere Rolle bei der Erstausbildung spielen können und auch den Berufseinstieg wesentlich prägen; 4. eine institutionelle Struktur der Erstausbildung, die sicherstellt, dass die Arbeitgeber und der Berufsstand der Lehrer Einfluss auf Bildungsinhalte und Beurteilungen haben; 5. Veränderungen, die zu einer Verringerung der fächer- und schulartbezogenen Fragmentierung führen; 6. Verwendung der potenziell durch die Verkürzung der Erstausbildung freigesetzten Ressourcen für die Verbesserung des Berufseinstiegs und der beruflichen Fort- und Weiterbildung.

161. Die Verkürzung der Erstausbildung birgt das Risiko, dass die Zeit, die der Sammlung praktischer Erfahrungen in der Schule dient, zuerst geopfert wird. Dieses Risiko ließe sich durch die Einführung curricularer Mindestanforderungen vermeiden, z.B. eines Mindestzeitanteils, der der praxisbezogenen Ausbildung zu widmen ist. Dieser schulpraktische Mindestzeitanteil löst jedoch nicht das Problem der Qualität der Lerninhalte. Es wird künftig darauf ankommen, neue Formen der Partnerschaft zwischen den Lehrerausbildungsstätten und den Schulen zu entwickeln, während den Schulen die Zeit, die Ausbildungskapazitäten und die Ressourcen zur Verfügung gestellt werden müssen, die sie brauchen, um die auszubildenden Lehrkräfte angemessen beobachten und unterstützen zu können. Das föderale System Deutschlands bietet in dieser Hinsicht wesentliches Potenzial für die Durchführung von Pilotvorhaben und das Lernen auf der Basis bewährter Verfahrensweisen. Ein landesweites Programm zur Erzielung und Vermittlung eines hohen Qualitätsniveaus sowie effizienter Partnerschaften mit den Schulen könnte bei diesem Prozess sehr hilfreich sein.

162. Wir schlagen vor, für die an der schulpraktischen Ausbildung teilnehmenden Schulen klare Standards aufzustellen und bei der Auswahl der Schulen für diese Aufgabe ein auf diesen Standards basierendes Akkreditierungsverfahren anzuwenden. Schulen, die in enger Zusammenarbeit mit Lehrerbildungseinrichtungen schulpraktische Ausbildungen anbieten, sollten einen besonderen Status bekommen,

der ihnen u.U. gewisse Privilegien einräumt, aber auch strenge Pflichten auferlegt. Eine grundlegende Anforderung besteht darin, dass sie ein internes Qualitätsmanagement betreiben und regelmäßig einer externen Evaluation unterzogen werden sollten. Sie sollten aktiv in Bildungsforschung und Bildungsexperimente einbezogen werden, so dass sie bei der Vermittlung zwischen Forschung und Praxis eine wichtige Rolle spielen und Forschungsergebnisse unmittelbar für den Prozess der schulpraktischen Ausbildung nutzen können. Eine weitere, ähnlich wichtige Anforderung besteht darin, dass sie sich in Partnerschaft mit den Lehrerbildungseinrichtungen aktiv an der schulpraktischen Ausbildung sowie der Fortbildung bereits tätiger Lehrer beteiligen sollten. Die Anerkennung von Lehrern mit entsprechenden Verantwortlichkeiten sollte durch einen höheren Laufbahnstatus und höhere Bezüge erfolgen.

163. Eines der größten potenziellen Risiken einer Verkürzung der Erstausbildung durch die Verschmelzung der ersten und zweiten Phase besteht darin, dass der Arbeitgeber neuer Lehrkräfte (der Schulsektor) hierdurch den Einfluss verlieren könnte, den er gegenwärtig auf die „Lehrkräfteproduzenten“ (die Hochschulen) ausübt. Wie bereits hervorgehoben, liegt in diesem Einfluss eine besondere Stärke des deutschen Systems. Die hier vorgeschlagenen Reformen könnten auf dieser Stärke aufbauen, indem sie sicherstellen, dass der Berufsstand der Lehrer selbst eine aktivere Rolle bei der Festlegung der Lerninhalte und der Akkreditierung spielt und ein neuer institutioneller Rahmen für die Lehrerausbildung geschaffen wird. Eine Möglichkeit wäre die Einrichtung größerer Lehrerbildungseinheiten mit mehr Autonomie an den Hochschulen, ähnlich wie bei der Initiative der Universität Potsdam, aber möglichst einige Schritte weitergehend. Die Existenz einer mit entsprechendem Personal ausgestatteten Lehrerbildungsfakultät oder -einrichtung, die global für die Lehrerausbildung zuständig und so strukturiert ist, dass enge Kontakte zu den Arbeitgebern der Lehrkräfte, den Schulen und dem Berufsstand gegeben sind, könnte allmählich zu einer Bedingung für die Akkreditierung der Lehrerbildungsfunktion der Hochschulen werden. Die Notwendigkeit einer solchen Konzentration von Anstrengungen und Mitteln liegt auf der Hand, da die Lehrerausbildung an vielen Hochschulen einer der wichtigsten Tätigkeitsbereiche ist. Überdies besteht die Notwendigkeit, dass der Lehrerausbildung die neuesten Informationen und Daten aus der Forschung zufließen, und dies ist schwer zu erreichen, wenn das an der Lehrerausbildung beteiligte akademische Personal auf eine Vielzahl anderer Fachbereiche verstreut ist und ihr Forschungsinteresse zuerst der Disziplin und nicht der Lehrerausbildung und den Schulen gilt.

164. Eine weitere Möglichkeit ist die Einrichtung von Lehrerberufsorganisationen (wie dem General Teaching Council in England), die einen Mechanismus für eine vom Berufsstand ausgehende Normsetzung und Qualitätssicherung in den Bereichen Lehrerausbildung, Lehrkräfteleistungen und Karriereentwicklung bieten. Hierdurch würden Lehrkräften mehr Mitspracherechte in Bezug auf die Kriterien für den Berufszugang, die Standards für den beruflichen Aufstieg und die Basis, auf der ineffektive Lehrkräfte den Beruf aufgeben sollten, eingeräumt. Das Beispiel des Victorian Institute of Teaching (VIT, Victoria, Australien) soll hier zur Veranschaulichung dienen. Dieses Institut, das 2001 per Gesetz gegründet wurde, verschafft den Lehrkräften ein gewisses Maß an beruflicher Autonomie und Selbstregulierung sowie ein Mitspracherecht im Hinblick auf die weitere Entwicklung ihres Berufsstands. Das VIT hat für Lehrkräfte Berufsstandards entwickelt, die auf Forschungsergebnissen und einem weitreichenden Konsultationsprozess im ganzen Bundesstaat basieren. Die betreffenden Normen gelten für acht weit gefasste Themenkreise, u.a. „Lehrkräfte kennen die Lerninhalte“ und „Lehrkräfte reflektieren, evaluieren und verbessern ihre fachlichen Kenntnisse und Berufspraxis“. Die Normen kommen bei der Akkreditierung der Lehrerausbildungsprogramme und der Aufstellung der Programme für den Berufseinstieg und die berufliche Fort- und Weiterbildung zur Anwendung. Es ist vorgesehen, sie auch als Grundlage für Beförderungsentscheidungen und die Identifizierung ineffektiver Lehrkräfte zu benutzen.

165. Es ist ferner wichtig, eine aktive Beteiligung der Lehrerbildungseinrichtungen an der Fortbildung praktizierender Lehrerinnen und Lehrer sicherzustellen, vorausgesetzt, diese wird entsprechend den Erfordernissen der Nutzer (die Schulen) organisiert. Hierfür kommen verschiedene Mechanismen in Frage. Eine Möglichkeit ist die weitere Verbreitung maßgeschneiderter, jeweils auf die gesamte Lehrerschaft

einer Schule bezogener Fortbildungsprogramme, die, wie wir feststellen konnten, auf sorgfältig durchgeführten Bedarfsanalysen basieren und auf die spezifischen Bedürfnisse konkreter Schulen abgestimmt sind. Eine andere Möglichkeit besteht darin, die Mechanismen für die Finanzierung der Fortbildungsmaßnahmen so umzugestalten, dass die bereitgestellten Mittel den Schulen zufließen, die dann entscheiden können, welche Art der Fortbildung sie je nach ihrem spezifischen Bedarf einkaufen. Dies kann zur Entstehung eines nachfragegesteuerten Fortbildungssystems führen, das die Anbieter zwingt, der Nachfrage der Schulen entsprechende neue Kurse zu entwickeln und Kurse, die nicht nachgefragt werden, aus dem Angebot zu nehmen. In diesem neuen Umfeld wäre es möglich, die Entstehung eines breiten Spektrums verschiedenartiger Anbieter von Fortbildungs- und Schulentwicklungsleistungen zu fördern. Zum Beispiel existieren in der deutschen Industrie substanzielle Fortbildungsressourcen und breites Fachwissen, die für die Schulen von großem Nutzen wären. Ein stärker nachfragegesteuertes Fortbildungssystem erfordert zudem die Entwicklung effizienter Qualitätsmanagementsysteme (z.B. die Akkreditierung von Programmen und Anbietern) sowie eine ständige Evaluation und Verbreitung, um sicherzustellen, dass sich die Nutzeffekte empfehlenswerter Praktiken vervielfachen.

166. Einer der potenziellen positiven Nebeneffekte, die aus der Schaffung substanziellerer, stärker zielgerichteter Lehrerbildungsfakultäten oder -einrichtungen auf Hochschulebene resultieren würden, wäre die Stärkung der interdisziplinären Ansätze und die Entwicklung allgemeinerer Komponenten im Bereich der Lehrerausbildung, so dass die Lehrkräfte nicht auf das Unterrichten an einem bestimmten Schultyp oder in einer kleinen Auswahl von Fächern beschränkt wären. Eine Abkehr von dem derzeitigen hochgradig fragmentierten System würde auch durch die wachsende Bedeutung neuer Berufsinhalte gefördert, die weniger von spezifischen Fächern oder Schultypen abhängig sind: Dazu zählen z.B. die Ausbildung im Bereich der Persönlichkeitsentwicklung und Teamarbeit, die Entwicklung allgemeiner pädagogischer Fähigkeiten, Qualitätsmanagement, Beurteilungstheorie und -praxis usw. Indem gewährleistet wird, dass alle neuen Lehrkräfte über eine breitere Basis pädagogischer Fähigkeiten verfügen, wird das Schulsystem in seiner Anpassungsfähigkeit an sich ändernde Gegebenheiten flexibler werden. Die für die Lehrerausbildung Verantwortlichen müssen bei Entscheidungen über organisatorische Abläufe, personelle Angelegenheiten oder Programme ständig die Frage stellen, ob es wirklich effizient ist, jede Disziplin und jeden Schultyp organisatorisch und verwaltungstechnisch getrennt zu behandeln oder ob stärker integrierte Programme nicht sinnvoller wären.

167. Die Lehrererausbildung sollte aus den durch den Bologna-Prozess eingeführten Strukturveränderungen und aus der Modularisierung von Programmen, die sich bereits in der Umsetzungsphase befinden, maximalen Nutzen ziehen. Wird das Lehrleitbild in der weiter oben ausgeführten Art und Weise umgestaltet, so wird die Aufgabe, dem BA-Diplom entsprechende Qualifikationen aufzubauen, die sowohl innerhalb als auch außerhalb des Schulsystems Arbeitsmarktrelevanz haben, leichter zu lösen sein. Die Verwirklichung der Bologna-Grundsätze im Bereich der Lehrerausbildung setzt voraus, dass die Länder ihre Definition der Zugangsbedingungen zum Lehramt flexibler gestalten und der Tatsache Rechnung tragen, dass der Schulsektor nicht der einzige für Absolventen eines Lehramtsstudiums in Frage kommende Arbeitgeber ist. Eine flexible Definition der Qualifikationsanforderungen für Lehrkräfte sowie die wachsende Bedeutung der beruflichen Entwicklung werden es neuen Lehrerinnen und Lehrern ermöglichen, eine Entscheidung zwischen den verschiedenen Optionen der fragmentierten Lehramtslaufbahn auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben. Angesichts der Dringlichkeit der Gewinnung einer hohen Anzahl neuer Lehrerinnen und Lehrer, die an die Stelle der in den kommenden Jahren aus dem Dienst ausscheidenden Lehrkräfte treten, sollte der Anlauf von Pilotprojekten zur Erprobung neuer Konzepte der Lehrerausbildung beschleunigt werden.

168. Wie bereits ausgeführt, sollte der Inhalt der Programme auf den neuen nationalen Normen für die Lehrerausbildung basieren, die sich wiederum auf das neue Lehrleitbild stützen sollten. Wir halten es auch für wichtig, dass bei der Lehrerausbildung größeres Gewicht auf die Schulevaluation, die Beziehungen zu den Kollegen, die Eltern und die Rechenschaftslegung gegenüber der Öffentlichkeit gelegt

wird. Es sollten Projekte auf Bundes- und Länderebene konzipiert werden, die darauf abzielen, das pädagogische Repertoire und das methodologische Instrumentarium der Lehrerbildungsstätten durch eine Verbesserung der Innovationspraxis und gegenseitiges Lernen zu erneuern und zu bereichern. Die Regulierung der Lehramtsprüfungen auf Länderebene ist ein wirkungsvolles Instrument, um solche Entwicklungen zu fördern. Die Festlegung von Normen für die Erstausbildung auf der Grundlage eines neuen Lehrerleitbilds kann auch dazu dienen, die Aufmerksamkeit mehr auf die Kriterien zu richten, die bei der Aufnahme eines Lehramtsstudiums erfüllt sein müssen, und den Studenten dabei helfen, bessere Berufswahlentscheidungen zu treffen.

4.3 Sicherstellung eines angemessenen qualifizierten Lehrkräfteangebots

169. Eine hohe Priorität besteht darin sicherzustellen, dass Lehrkräfte ermutigt und unterstützt werden, ihre Kenntnisse ständig zu überprüfen und ihre Berufspraxis zu verbessern. Für das Prüfungsteam ist nicht ersichtlich, dass ein Beamtenstatus, der sich durch umfassende Arbeitsplatzsicherheit und begrenzte Mechanismen für die Lehrkräfteevaluation und Feedback auszeichnet, der zur Erreichung dieses Ziels am besten geeignete Beschäftigungstyp ist. Es wäre u.U. lohnend, einen Beschäftigungsstatus ins Auge zu fassen, mit dem folgende Aspekte eingeführt oder gestärkt würden:

- Ein System laufender Verträge mit der Auflage, dass Lehrer nach Ablauf einer bestimmten Frist, z.B. alle 5-7 Jahre, einen erneuten Eignungs- und Befähigungsnachweis erbringen. Die Basis für die erneute Prüfung könnte eine Bescheinigung bilden, die besagt, dass die betreffende Lehrkraft die geforderten Leistungsstandards weiter voll und ganz erfüllt. In einem solchen System wäre es möglich, das Arbeitsverhältnis zu beenden oder der Lehrkraft eine andere Stelle im Schulsystem zuzuweisen, wenn die Leistungen für unzureichend befunden werden;
- eine breite Palette von Optionen für Lehrkräfte, ihre Lehrpraxis und damit auch ihre Fähigkeit zu verbessern, die von ihnen angestrebten beruflichen Positionen zu erreichen und dabei die sich wandelnden Erfordernisse der Schulen zu erfüllen;
- ein offenes, faires und transparentes System der Lehrerevaluation und Heranziehung von gleichrangigen Berufskollegen, Schulleitungsvertretern und schulexternen Experten, die für diese Aufgaben entsprechend geschult und ausgestattet sind – und die ihrerseits regelmäßig evaluiert werden;
- faire, aber schnell greifende Mechanismen, um auf unzureichende Leistungen reagieren zu können. Lehrkräften, die sich in dieser Situation befinden, sollte die Möglichkeit und entsprechende Unterstützung geboten werden, um Defizite zu beheben, doch wenn es zu keiner Leistungsverbesserung kommt, sollte die Möglichkeit bestehen, Schritte einzuleiten, um die betreffenden Lehrerinnen und Lehrer aus dem Schuldienst zu nehmen oder ihnen eine andere Tätigkeit außerhalb des Lehrerberufs zu übertragen.

170. Mit der Änderung der Beamtenbesoldung von 1997 wurden den Ländern gewisse Befugnisse hinsichtlich der Lehrerbezüge übertragen, so z.B. eine engere Verknüpfung des beruflichen Fortkommens der Lehrkräfte mit ihrer Leistung. Der Lehrermarkt verlangt jedoch nach weiteren Strukturveränderungen, die den Ländern mehr Möglichkeiten geben, Elemente folgender Art einzuführen: 1. mehr Beförderungsmöglichkeiten, 2. andere nicht gehaltsspezifische Komponenten der Gesamtbesoldung von Lehrkräften, 3. Zulagen zur Differenzierung der Lehrkräfte auf der Basis schwieriger Arbeitsbedingungen oder der Tätigkeit in Mangelbereichen, 4. Erhöhung der Mobilität der Lehrkräfte zwischen verschiedenen Schulen und über Ländergrenzen hinweg.

171. Zielgerichtete Lösungsansätze in Bezug auf Ungleichgewichte in spezifischen Subsegmenten des Lehrerarbeitsmarkts wurden bereits im ganzen Land initiiert, und die Kultusministerkonferenz hat in ihrem Dokument „Maßnahmen zur Deckung des Lehrbedarfs“ von 2001 eine Reihe von Empfehlungen bezüglich der Probleme bei der Gewinnung von Lehrkräften formuliert. Die Empfehlungen lassen sich in sechs Bereiche aufteilen: 1. Werbemaßnahmen, 2. Abbau von Mobilitätsbeschränkungen zwischen den einzelnen Bundesländern, 3. Nachqualifizierungsprogramme, die es Lehrkräften ermöglichen, zusätzliche Qualifikationen in Mangelbereichen zu erwerben, 4. größere Flexibilität in Hochschulstudiengängen, 5. Möglichkeiten für Seiteneinsteiger und 6. Erhöhung der finanziellen Attraktivität des Lehrerberufs. Diese Schritte gehen in die richtige Richtung, und es ist ermutigend, dass sich die Länder bei der Initiierung spezifischer Maßnahmen in diesem Bereich so aktiv gezeigt haben.

172. Es liegt auf der Hand, dass zielgerichtete Lösungsansätze im Hinblick auf die Anwerbung von Nachwuchslehrkräften eine flexiblere Nutzung der Anreizstruktur erforderlich machen. Zum Beispiel dürfte sich für die Entschädigung von Lehrkräften, die unter besonders schwierigen Bedingungen tätig sind, die Einführung einer Reihe zusätzlicher Anreize als hilfreich erweisen. Finanzielle Anreize wie Gehaltszuschläge für die Ausübung der Tätigkeit in Problemgebieten, Fahrtkostenzuschüsse für Lehrkräfte, die in abgelegenen Regionen tätig sind, oder Prämien für die Ausübung der Tätigkeit unter erschwerten Bedingungen (z.B. für Lehrkräfte an manchen Hauptschulen) dürften sich als geeignet erweisen, um sicherzustellen, dass alle Schulen über Lehrkräfte ähnlicher Qualität verfügen. In Betracht gezogen werden sollten auch gehaltsfremde Strategien, wie z.B. eine Senkung der Unterrichtsverpflichtung oder kleinere Klassen für Schulen in sozialen Brennpunkten oder mit ganz spezifischen Bildungsbedürfnissen.

173. Eine weitere Lösung zur Behebung von Lehrermangel ist eine Erhöhung des potenziellen Lehrerangebots. Dies lässt sich beispielsweise dadurch erreichen, dass der Lehrerberuf stärker für Personen geöffnet wird, die über einschlägige Erfahrungen im außerschulischen Bereich verfügen. Einige Länder haben bereits Maßnahmen entwickelt, die mittels so genannter „Seiteneinsteiger“-Programme eine Anerkennung außerhalb des Bildungssektors erworbener Kenntnisse und Erfahrungen durch das Bildungssystem ermöglichen. Diese Programme ließen sich noch erweitern. Überdies wird die zwischen den Ländern erfolgende Vereinheitlichung der Systeme zur Schaffung neuer Zugangswege zum Lehrerberuf angehenden Lehrerinnen und Lehrern bessere Karriereaussichten eröffnen und die geographische Mobilität erhöhen. Wie bereits mehrfach angemerkt, besteht eine wichtige Strategie zur Ausweitung des Lehrerangebots darin, die Mobilität der Lehrkräfte zwischen den einzelnen Ebenen des Bildungssystems und den Schularten zu erhöhen, und dies lässt sich durch gemeinsame Standards der Lehrerbildungsprogramme und durch die verstärkte Schaffung von Umschulungsmöglichkeiten erreichen (Schweden, die Niederlande und Finnland sind Beispiele für mögliche Ansätze einer Ausweitung der Schularten, in denen Lehrer zur Erteilung von Unterricht qualifiziert sind).

174. Hinzu kommt, dass bestimmten Untergruppen von Lehrkräften als potenziellem Reservoir für eine Angebotsausweitung besondere Aufmerksamkeit gebührt. Da ihre Zahlen sehr hoch sind, dürfte es sich lohnen, Untersuchungen über Maßnahmen mit dem Ziel anzustellen, auf Teilzeitbasis beschäftigte Lehrkräfte für die Übernahme zusätzlicher Aufgaben zu gewinnen. Desgleichen sollten angesichts der hohen Frühpensionierungsraten Maßnahmen entwickelt werden, um besonders erfahrene Lehrkräfte zum Verbleib im Schuldienst zu bewegen. Einige Länder haben so genannte „Seniorenpolitiken“ als ein Mittel eingeführt, dem Burn-out-Phänomen unter den erfahrenen Lehrkräften entgegenzuwirken und dem Schuldienst ihre Kompetenzen zu erhalten. Zu den Komponenten gehören gezielte Aktivitäten zur beruflichen Entwicklung, Reduzierung der Unterrichtsdeputate und der Gesamtarbeitszeit sowie neue Aufgaben, so z.B. Lehrplanaufstellung, Beratung anderer Schulen und Betreuung von Berufsanfängern im Schuldienst. In Anerkennung der Tatsache, dass finanzielle Anreize bei Berufsanfängern und Praktikanten wahrscheinlich mehr ins Gewicht fallen, mag es erforderlich sein, sich erneut mit der in jüngster Zeit in einigen Bundesländern erfolgten Senkung der Bezüge auseinander zu setzen.

175. Angesichts der Tatsache, dass dem Lehrermangel in einigen Regionen der Bundesrepublik ein Überangebot in anderen gegenübersteht, stellt die geringe Lehrkräftemobilität zwischen den Bundesländern ein Problem dar. Abgesehen von der bereits erwähnten Anerkennung der Lehrerqualifikation gelangte das Prüfungsteam zu der Auffassung, dass die Kommunikation zwischen den Ländern in Bezug auf den Lehrkräftebedarf nur rudimentär vorhanden ist. Informationen über Lehrerstellen in einem Bundesland scheinen zudem für Interessenten in anderen Bundesländern nicht leicht erhältlich zu sein. Die Bildungsbehörden jedes Bundeslands sollten dazu angehalten werden, Informationen über die Lehrereinstellungsbedingungen auf breiterer Ebene zugänglich zu machen.

176. Um das Problem der Unterrichtsvertretungen zu lösen, ist es wichtig, die Schaffung lokaler/regionaler Lehrkräftereservoirs zu verbessern, die in der Lage sind, umgehend auf den kurzfristigen Kräftebedarf der Schulen einzugehen (wie sie in England und in der Flämischen Gemeinschaft in Belgien bereits existieren)³⁰. Diese Art von Personalreserve bietet das Potenzial, bei Ungleichgewichten zwischen Angebot und Nachfrage für rasche Abhilfe zu sorgen, und entlastet die Lehrer, die wegen fehlender Kollegen Überstunden leisten müssen. Die Personalreserven bieten ferner ehemaligen Lehrkräften die Möglichkeit eines Neueinstiegs, um nach und nach zu einer Vollzeitlehrertätigkeit zurückzukehren, und sie können Berufsanfängern ein gewisses Maß an Arbeitsplatzsicherheit bieten, bevor diese eine Daueranstellung bekommen. Sie könnten auch ein nützliches Instrument zur Beobachtung des lokalen und regionalen Arbeitsmarkts sein sowie Ländern und Gemeinden eine Möglichkeit zur Zusammenarbeit bei der Gewinnung von Lehrkräften bieten.

177. Der zunehmende Einfluss der Schulen auf die Auswahl der Lehrkräfte ist ein positiver Trend, dessen Fortsetzung sich als hilfreich erweisen würde. Eine direktere Interaktion in Form persönlicher Gespräche und von Schulbesuchen der Bewerber dürften die Übereinstimmung zwischen Bewerberangebot und Kräftebedarf der Schulen verbessern und die Bindung an die jeweilige Schule verstärken. Die Auswahl von Lehrkräften durch die Schulen ist jedoch insofern mit einer gewissen Komplexität verbunden, als es hierdurch zu einer ungerechten Verteilung der Lehrkräfte und zu einer unfairen Behandlung mancher Bewerber kommen kann. Generell muss die Rolle der Schulen bei der Lehrkräfteauswahl von den Länderbehörden genau überwacht und evaluiert werden, und es müssen Mechanismen verankert werden, die sicherstellen, dass die Mitglieder der Auswahlgremien entsprechend geschult sind und transparente, gemeinsam vereinbarte Verfahren anwenden.

4.4 Verbesserung der Laufbahnstruktur und der Anreize für Lehrkräfte

178. Die eingangs dargelegten Herausforderungen im Hinblick auf die Laufbahnstruktur und die Anreizmechanismen für die Ausübung des Lehrerberufs machen eine Reihe von Initiativen erforderlich. Insbesondere die folgenden Elemente würden sich positiv auf die Struktur von Lehrerkarrieren auswirken: 1. zusätzliche Differenzierung, 2. Konsistenz zwischen den Schulniveaus und Schularten, 3. eine engere Beziehung zu anderen Aspekten als Qualifikation und Dienstalter.

179. Unter zusätzlicher Differenzierung ist die Schaffung weiterer Beförderungsmöglichkeiten zu verstehen, indem Stellen eingerichtet werden, die mit spezifischen Aufgaben und Rollen verbunden sind. Hinter dieser Maßnahme steht die Erkenntnis, dass Schulen und Lehrkräfte mehr Aufgaben und Verantwortlichkeiten innerhalb und außerhalb des normalen Unterrichts übernehmen müssen. Rollen wie z.B. Mentor/Coach von Berufsanfängern oder -anwärtern, Koordinator der schulinternen Fortbildung, Schulprojekt-Koordinator und die Aufstellung von Lehrplänen könnten mit neuen Positionen innerhalb der Laufbahnstruktur, d.h. zusätzlich zu der bestehenden Position des Fachberaters/Koordinators an

30. In einigen Ländern (z.B. im Vereinigten Königreich) fungieren zudem private Lehrkräftebeschäftigungsagenturen als Vermittler zwischen den Schulen und potenziell interessierten Lehrkräften (Morrison, 1999).

Sekundarstufe-II-Schulen, verbunden sein. Es ist jedoch wichtig, die Transparenz des Systems zu wahren, indem die mit jeder Position verbundenen Pflichten klar festgelegt werden. Ein anschauliches Beispiel ist der Fall Irlands, wo für Beförderungen vier Dienstrang-Kategorien eingeführt wurden: Rektor (*Principal*), stellvertretender Rektor (*Deputy Principal*), Assistenzrektor (*Assistant Principal*) und Lehrer mit Sonderaufgaben (*Special Duties Teacher*). In jeder Kategorie werden spezielle Managementaufgaben wahrgenommen, und es sind sowohl Gehaltszulagen als auch ein Zeitausgleich vorgesehen. Neben dem normalen Unterricht gehören zu den speziellen Verantwortlichkeiten der Assistenzrektoren und der Lehrer mit Sonderaufgaben auch akademische, administrative und seelsorgliche Angelegenheiten, darunter Stundenplanfestlegungen, Beziehungen zu den Elternvertretungen, Überwachung der Instandhaltung und Verfügbarkeit der Schuleinrichtungen usw.

180. Bei der Konsistenz der Laufbahnstrukturen zwischen den einzelnen Schulebenen und Schularten handelt es sich um das Prinzip, dem zufolge anerkannt wird, dass die größere Komplexität der Lehrertätigkeit, die eine stärkere Vielfalt der von den Lehrkräften auszufüllenden Rollen erforderlich macht, ein allen Bildungsebenen und Schularten gemeinsames Merkmal ist. Daraus folgt, dass für alle Schularten und Schulebenen eine zusätzliche Laufbahndifferenzierung eingeführt werden sollte.

181. Die Verbindung der beruflichen Aufstiegschancen mit anderen Aspekten als Qualifikation und Dienstalter bietet die Möglichkeit, die bestqualifizierten Kräfte dazu zu ermutigen, neue Rollen zu übernehmen, und hierfür anerkannt und belohnt zu werden. Im Kontext einer stärker diversifizierten Laufbahnstruktur könnten die Besoldungsstufen innerhalb der Besoldungsgruppen und Beförderungen von einer Stufe auf die nächsthöhere mit den Leistungen der Lehrkraft in Relation gesetzt werden. Zum Beispiel könnten Gehaltssteigerungen verschoben werden, wenn die Lehrkraft nicht die erwartete Leistung erbracht hat, bzw. bei beispielhafter Leistung vorgezogen werden. Wie bereits dargelegt, haben Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen in jüngster Zeit entsprechende Modelle eingeführt. Ein weiteres Beispiel ist Finnland, wo das Tarifabkommen 2003-2004 Elemente einbezieht, um zu beurteilen, ob die Arbeit der Lehrkräfte den Anforderungen entspricht, und dem Arbeitgeber Raum lässt, auf der Basis der individuellen beruflichen Kompetenz und Leistung Prämien zu zahlen. Im Schweizer Kanton St. Gallen können Lehrkräfte auf der Gehaltsskala nur dann eine Stufe aufrücken, wenn sie eine positive Beurteilung bekommen haben, die auf einem Prozess der Selbstevaluation und der externen Beurteilung basiert. Der Erfolg der Verknüpfung von Honorierung und Leistung hängt freilich von der Transparenz der Leistungserwartungen ab sowie von der Kompetenz der die Leistung beurteilenden Personen. Um glaubwürdig zu sein und akzeptiert zu werden, müssen diejenigen, deren Aufgabe es ist, andere zu beurteilen, eine geeignete Ausbildung und Unterstützung erhalten und selbst Evaluationen unterzogen werden.

182. Die Honorierung von Lehrerleistungen in Form von Zeitausgleich, Sabbatzeiten, Zuschüssen zu den Gebühren für weiterführende Hochschulstudien oder Möglichkeiten der schulinternen Fortbildung könnte die z.T. fehlende Flexibilität in Bezug auf Gehaltserhöhungen kompensieren und zusätzliche Anreize bieten, um Personen für den Lehrerberuf zu gewinnen bzw. als Lehrkräfte zu halten. Um z.B. die schulbasierte Forschung und Entwicklung zu fördern, haben einige Länder Bestimmungen für Forschungsaktivitäten im Hinblick auf das Handeln von Lehrkräften erlassen (z.B. England und Ontario, Kanada). Lehrer, die ihre eigenen Lehrstrategien untersuchen und evaluieren, werden durch Möglichkeiten der beruflichen Entwicklung auf hohem Niveau (z.B. Teilnahme an nationalen Konferenzen) belohnt. Lehrer können auch freigestellt werden, um als eine Form beruflicher Entwicklung, die sowohl der einzelnen Lehrkraft als auch der Schule Vorteile bringt, Forschungsarbeiten durchzuführen.

183. Der flexible Arbeitszeitansatz sollte, ebenso wie Möglichkeiten, eine Zeitlang außerhalb der Schule tätig zu sein, als wichtiger komparativer Vorteil der Lehreraufbahn beibehalten werden. Das Problem der Unausgeglichenheit der Hürden während der Berufslaufbahn könnte folgendermaßen gelöst werden: 1. Übergang zu einem System, bei dem alle Lehrkräfte in regelmäßigen Abständen, z.B. alle 5-7

Jahre, einen erneuten Befähigungsnachweis erbringen müssen, 2. Verstärkung der Leistungsbezogenheit während der gesamten Berufslaufbahn, 3. Verkürzung der Probezeit für Berufsanfänger. Zudem sollten Anstrengungen unternommen werden, um die Probezeit zu einem wirksameren Instrument der Identifizierung für den Beruf ungeeigneter Personen zu machen.

184. Wie bereits erwähnt, sollten Bemühungen zur Konzipierung von Maßnahmen unternommen werden, die darauf abzielen, besonders erfahrene Lehrkräfte zum Verbleib im Beruf zu bewegen. Die Ausstiegsquoten vor Erreichen der Regelaltersgrenze sind sehr hoch und könnten durch die mangelnden Karriereaussichten und Entwicklungsmöglichkeiten in der zweiten Laufbahnhälfte bedingt sein. Erfahrene Lehrkräfte brauchen ein System, das sie ständig fordert, ihnen die Möglichkeit bietet, sich fachlich zu verbessern und Zugang zu neuen Rollen und Aufgaben zu erlangen. Gewährleisten lässt sich dies im Kontext einer Laufbahnstruktur, die stärker diversifizierte und befriedigendere Rollen umfasst. Insbesondere könnte die Motivation besonders erfahrener Lehrer durch Übertragung neuer Aufgaben, wie z.B. als Mentor für Berufsanfänger oder Schulprojektkoordinator, gestärkt werden, und die Arbeitszeitbelastung dieser Lehrkräfte könnte verringert werden, ohne dass sie Nachteile im Hinblick auf Dienstjahre und Pensionsansprüche hinnehmen müssten.

4.5 Stärkung der Rechenschaftslegung

185. Der gegenwärtige Trend zur Verbindung einer größeren Eigenverantwortung der Schulen mit einer stärkeren Betonung von Rechenschaftslegung und Qualitätssicherung sollte nachdrücklich unterstützt werden. Parallel hierzu gilt es, klare Richtlinien für Leistungsnachweise seitens der Schulen entsprechend den Strategien von Bund und Ländern auszuarbeiten, die darauf abzielen, das Leistungsniveau der Schülerinnen und Schüler anzuheben. Die Festlegung von Prinzipien der Rechenschaftslegung mit dem Ziel, die Qualitätsstandards zu steigern und die Bildungsqualität zu sichern, unter Rückgriff auf Evaluationen als grundlegendes Instrument für die Diagnose der Effektivität des Bildungsprozesses, würde die bereits eingeleiteten Initiativen ergänzen und stärken.

186. Eine mögliche Strategie zur Schaffung eines Qualitätsverbesserungsrahmens für Schulen und Lehrkräfte besteht darin, Qualitätsziele und -vorgaben festzulegen, die sich als konsistenter Bestandteil der jährlichen Planungsprozesse der Schulen überwachen lassen. Die Aufnahme persönlicher Ziele für Lehrkräfte in die Schulentwicklungspläne würde dazu beitragen, einen engeren Zusammenhang zwischen den Bedürfnissen der einzelnen Lehrkräfte und den Erfordernissen der Schule insgesamt zu gewährleisten. Um diesen Prozess glaubwürdig zu gestalten, müsste das Schulsystem jedoch sicherstellen, dass die Lehrerinnen und Lehrer über die Unterstützung und die Ressourcen verfügen, die zur Erreichung ihrer Ziele erforderlich sind. Die Einführung regelmäßiger Personalbeurteilungen, bei denen die Leistungen mit den Zielsetzungen verglichen und Bereiche für die berufliche Weiterbildung aufgezeigt werden, sollte dazu beitragen, dem Credo, wonach der Lehrtätigkeit eine große Bedeutung zukommt, mehr Gewicht zu verleihen, gute Leistungen anzuerkennen und zu würdigen sowie sicherzustellen, dass weniger erfolgreiche Lehrkräfte die notwendige Unterstützung, Betreuung und Fortbildung erhalten. Um erfolgreich zu sein, müssen diese Maßnahmen in einem Umfeld getroffen werden, in dem die Selbstevaluation und die Evaluation durch Kolleginnen und Kollegen als normale, von professioneller Einstellung zeugende Aspekte betrachtet werden. Bei der Neudefinition des Lehrerleitbilds und der Festlegung von Standards für die Lehrerbildung auf der Basis dieses neuen Lehrerleitbilds sollten Evaluation und Qualitätssicherung besonders berücksichtigt werden. Hierzu sind auch schulinterne Fortbildungen in Evaluationsprozessen und entsprechende Dienstbefreiungen im Rahmen der Schulorganisation erforderlich.

187. Diese Entwicklungen könnten durch die Identifizierung bzw. Einrichtung von Fachzentren für Qualitätsverbesserung und Leistungsmanagement in Schulen unterstützt werden. Solche Zentren könnten sich auf die in einigen Ländern vorhandene Expertise in Schulevaluationen stützen, Ansätze und

Ausbildungsmaterial entwickeln und die in einzelnen Bundesländern angewandten Ansätze validieren. Auch die Lehrerberufsverbände sind in dieser Hinsicht wichtige Akteure. Die gemeinsame Einrichtung einer bundesweiten Institution für die Verbesserung der Bildungsqualität durch Bund und Länder wäre ein vielversprechender Schritt, um das Augenmerk auf die Notwendigkeit von Qualitätsverbesserungen zu richten, die wichtigsten Akteure einzubeziehen, die Wissensbasis zu verbessern und empfehlenswerte Verfahrensweisen zu verbreiten.

188. Eine Bedingung für den Erfolg dieser Prozesse ist die Konzipierung eines neuen Berufsprofils der Experten für Bildungsevaluation und Qualitätsverbesserung. Die Evaluation als neue Fachaufgabe sollte von der gesetzlichen und administrativen Schulaufsicht getrennt werden. Experten für Evaluation und Qualitäts- oder Leistungsmanagement bedürfen einer beruflichen Vorbereitung und eines Berufsprofils, das sich von dem der Fachleute für Schulverwaltung unterscheidet. Die Hochschulen sollten für diesen neuen Beruf in Zusammenarbeit mit Qualitätsexperten anderer Sektoren außerhalb des Bildungsbereichs die Entwicklung spezieller Ausbildungsprogramme für Hochschulabsolventen ins Auge fassen. Die Angebote von Unternehmen, eine aktive Rolle in diesem Prozess zu übernehmen, sollten berücksichtigt werden.

4.6 Modernisierung von Governance und Management

189. Da sich viele der mit den Problemen der Gewinnung und Fortbildung von Lehrkräften und ihrem Verbleib im Beruf zusammenhängenden Fragen auf die Governance- und Managementstruktur sowie das allgemeine Regulierungsumfeld zurückführen lassen, scheint deren Modernisierung eine grundlegende Voraussetzung zu sein. Dies ist kein auf Deutschland beschränktes Problem, aber auf Grund der Tradition dieses Landes, Rechtsinstrumente zur Förderung einheitlicher Lösungsansätze zu benutzen, muss dieser Punkt besonders hervorgehoben werden. Einheitlichkeit und staatliche Kontrolle haben bedeutende Beiträge zur Entstehung des deutschen Schulsystems geleistet. Die angestrebten Vorteile dieses Modells im Hinblick auf die Effizienz des Ressourceneinsatzes, die Förderung der Qualität und die Chancengleichheit werden jedoch heute in Deutschland, wie überall in der Welt, ernsthaft in Frage gestellt. In der Tat scheint sich Einheitlichkeit in einem System, das sich durch zunehmende Komplexität auszeichnet, insofern immer mehr als ein Hindernis bei den Bemühungen um ein effizientes Management zu erweisen, als sie die Fähigkeit des Systems hemmt, kreative Lösungen für neue Herausforderungen zu finden, und zudem die Anpassungsfähigkeit der Akteure mindert. Dies manifestiert sich in vielen Aspekten der Lehrerpolitik, sei es im Hinblick auf eine effiziente Gewinnung, die Qualität und Relevanz des Vorbereitungsdienstes oder die Qualität der Lehre in den Schulen. Eines der wichtigsten Elemente für die weitere Entwicklung der Lehrerpolitik in Deutschland liegt in der Umgestaltung des Regulierungsumfelds, und hierzu gehört in bestimmten Fällen eine Neuordnung der Verantwortlichkeiten der einzelnen Akteure.

190. Unserer Auffassung nach kann das Potenzial der föderalen Struktur dazu genutzt werden, um die Entwicklung des deutschen Bildungswesens voranzutreiben. Hierzu gehören Initiativen auf Bundesebene, die die Maßnahmen auf Länderebene ergänzen und verstärken, und darüber hinaus die Schaffung von Möglichkeiten für die einzelnen Länder, Initiativen zu ergreifen, die dann evaluiert und verbreitet werden, damit alle von kostenwirksamen Ansätzen profitieren können. Ebenso wie die einzelnen Schulen zu Lernorganisationen werden müssen, muss das ganze System seine Fähigkeit verbessern, mehr über sich selbst herauszufinden und gute Verfahrensweisen im ganzen Land zu verbreiten.

191. Eine weitere potenzielle Stärke des deutschen Systems ist die Rolle der Gemeinden. Wie bereits festgestellt, führen einige der laufenden bildungspolitischen Maßnahmen (Ausbau von Kindergärten und Ganztagschulen, Einführung von IKT oder von Programmen auf Multimedia-Basis mit dem entsprechenden Ausstattungsbedarf, Stärkung der sozialen Funktion der Schulen) bereits zu einer aktiveren Rolle der Gemeinden im Bildungsbereich, u.a. in der Personalpolitik. Die Übertragung administrativer

Aufgaben und die Versetzung von Personal von den Länderbehörden an die Gemeinden, wie es bereits in einigen Ländern geschieht, ist zu befürworten, doch sollte dies mit Vorsicht gehandhabt und sorgfältig evaluiert werden, so dass ein ohnehin komplexes System hierdurch nicht noch komplizierter wird. Es liegt auch auf der Hand, dass die Gemeinden, wenn sie im Schulwesen eine wichtigere Rolle spielen sollen, ihre entsprechenden Fähigkeiten verbessern müssen. So wurde beispielsweise in Schweden in jüngster Zeit den Gemeinden und einzelnen Schulen in zahlreichen die Lehrkräfte betreffenden Angelegenheiten, einschließlich der Besoldung, mehr Eigenverantwortung übertragen. Mitte der neunziger Jahre wurde z.B. das zentral ausgehandelte System fester Bezüge für Lehrkräfte als Teil eines Maßnahmenpakets abgeschafft, mit dem die Eigenverantwortung der Gemeinden gestärkt und die Flexibilität des Schulsystems erhöht werden sollte. Das Lehrerbessoldungssystem zeichnet sich jetzt durch ein wesentlich höheres Maß an Diversifizierung aus, bei dem Kräfte, die in Mangelbereichen tätig sind und nachweislich höhere Leistungen erbringen, ein höheres Gehalt aushandeln können. Das Programm stützt sich auf ein System von Zuschüssen der Zentralregierung, mit dem sichergestellt werden soll, dass Gemeinden mit geringen Einnahmen in der Lage sind, im Wettbewerb um Lehrkräfte zu bestehen.

192. Den Schulen mehr Eigenverantwortung zu übertragen und sie anpassungsfähiger zu machen, ist heute in Deutschland ein weithin akzeptiertes Ziel der Bildungspolitik. Wir empfehlen eine Erweiterung und Beschleunigung der in diesem Bereich bereits eingeleiteten Initiativen. Eine größere Anzahl von Schulen sollte an Programmen beteiligt werden, die darauf abzielen, die institutionelle Eigenverantwortung auszuweiten und auf zusätzliche Bereiche (Curriculum, Personal, Qualität, Räumlichkeiten, Finanzen usw.) auszudehnen. Die Schulen sollten in allen Bundesländern aufgefordert werden, ein Schulentwicklungsprogramm als Strategiepapier mit bestimmten Standardelementen auszuarbeiten, z.B. Selbstevaluation (Identifizierung von Stärken und Schwächen auf der Basis eines breiten Spektrums von Informationsquellen), Definition schulspezifischer Entwicklungsziele, Identifizierung von Schritten zur Erreichung dieser Ziele und Entwicklung von Evaluationsstrategien, um zu prüfen, ob die Ziele erreicht und die nötigen Anpassungen durchgeführt wurden. Die Rolle der Schulen bei der Gewinnung von Lehrkräften sollte durch die generelle Ausschreibung freier Stellen und Organisation von Einstellungsgesprächen durch die Schulen gestärkt werden. Die experimentelle Einführung moderner Qualitätsmanagementtechniken in Schulen sollte noch mehr gefördert werden. Es ist wichtig, erneut zu betonen, dass ohne obligatorische Qualitätsevaluation für *alle* Schulen die Rechenschaftslegung durch die größere Autonomie der Schulen eher geschwächt als gestärkt werden könnte.

193. Die Schaffung der Voraussetzungen für mehr Autonomie der Schulen ist ein wichtiges bildungspolitisches Ziel, aber auch der Weiterentwicklung des Managements in den zentralen Behörden und in den Schulen sollte hohe Priorität eingeräumt werden. Wie bereits mehrfach unterstrichen wurde, bedeutet der Trend zu mehr Autonomie der Schulen nicht, dass den zentralen Behörden keine Rolle mehr zukommt. Es wandelt sich vielmehr die Rolle der zentralen Behörden in Richtung auf die Lenkung und Überwachung des Systems, Qualitätssicherung und Unterstützung der Schulen bei der Wahrnehmung ihrer neuen Aufgaben. Es bedarf gemeinsamer Anstrengungen von Seiten der Bildungsbehörden – und, was ganz entscheidend ist, von Seiten der Lehrer und Schulleiter selbst – zur Festlegung von Standards für Schulmanagement-Ausbildungsprogramme. Diese Standards sollten auf der Definition eines neuen Leitbilds des Schulleiters liegen, das stärker auf organisatorische Verbesserungen als auf routinemäßige Verwaltungsaufgaben abhebt. Die Schulmanagementprogramme sollten anhand dieser Standards akkreditiert werden.

194. Eine Qualifikation im Bereich des Schulmanagements sollte schrittweise – und parallel zur fortschreitenden Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen – zu einer formalen Bedingung für Personen gemacht werden, die sich als schulische Führungskräfte bewerben bzw. eine Verlängerung ihrer Tätigkeit in einem solchen Amt anstreben. Um Leitungspositionen im Schuldienst als Etappe in der Berufslaufbahn mehr Attraktivität zu verleihen, sollten Schulleiter und andere Führungspositionen im Schulwesen auf der Basis von befristeten, verlängerbaren Verträgen besser entlohnt werden. Die Verknüpfung der Tätigkeit

schulischer Führungskräfte mit einer strukturierten Ausbildung und regelmäßiger Evaluation wäre ein wichtiges Beispiel für andere Lehrkräfte. Die Professionalisierung schulischer Führungsfunktionen muss auch durch andere Mittel, wie z.B. Führungskräftekooperation in Netzwerken und die Stärkung von Schulmanagementvereinigungen, die alle Schularten abdecken, unterstützt werden. Die jüngsten Erfahrungen Englands in diesem Bereich werden durch die rasche Entwicklung von Schulleitungsprogrammen (z.B. Headlamp und das Headship-Induction-Programm), die Schaffung der National Professional Qualification for Headship und die Einrichtung des National College for School Leadership veranschaulicht.

195. Die Schaffung der Voraussetzungen für mehr Eigenverantwortung der Schulen und die Übertragung von Zuständigkeiten an das Schulmanagement setzt zudem eine Veränderung des Aufsichtssystems voraus. Es muss ein neues Aufsichtsmodell geschaffen werden, das auf dem Konzept der autonomen Schule basiert (z.B. entsprechend den Erfahrungen Hessens, Sachsens und Nordrhein-Westfalens). Der zurzeit in mehreren Ländern laufende Prozess der Trennung der fachlichen und administrativen Aufsicht – z.B. durch die Übertragung administrativer Aufgaben an die Gemeinden und die Verstärkung der Evaluations- und Entwicklungsfunktionen der für die Schulaufsicht zuständigen Länderbeamten – sollte fortgesetzt werden, desgleichen die Förderung der Entwicklung der Aufsichtsbehörden zu professionellen Evaluationsagenturen. Im Hinblick auf die Aktivitäten der Bildungsministerien sollte das Schwergewicht von den täglichen operativen Aufgaben stärker auf strategische Lenkungenfunktionen verlagert werden.

5. SCHLUSSBEMERKUNGEN

196. Gestützt auf die von den deutschen Behörden wie auch den verschiedenen Interessengruppen bereitgestellten Unterlagen und den reichen Fundus an Erkenntnissen, die während der Besuche vor Ort und der dort geführten Gespräche gewonnen wurden, kam das Prüferteam zu dem Schluss, dass sich das deutsche System in einer schwierigen, aber fruchtbaren *Phase des Umbruchs* befindet. Mit den in Gang gesetzten Innovationen und Initiativen beginnt sich der Schulalltag bereits zu wandeln, wenngleich die Anpassung der Regulierungsstrukturen an die neue Realität gerade erst eingesetzt hat. Da noch nicht ganz abzusehen ist, wie lange die Übergangsphase dauern wird und wie tiefgreifend die Veränderungen sein werden, ist unter Lehrkräften und anderen Betroffenen ein recht großes Maß an Unsicherheit festzustellen.

197. Zwar kam es in den letzten Jahren zu erheblichen Veränderungen auf Schul- und Unterrichtsebene – in der täglichen pädagogischen Praxis, in den Beziehungen zwischen Schülern und Lehrern sowie in den Denk- und Verhaltensweisen der Lehrkräfte –, die wesentlichen strukturellen und regulatorischen Merkmale auf der Makroebene blieben jedoch nahezu unverändert. Gleichwohl sprach sich so gut wie keiner unserer Gesprächspartner für eine Beibehaltung des derzeitigen Systems der Verwaltung und Regulierung der Schulen und des Lehrpersonals aus, und den schriftlichen Unterlagen war auch nichts Derartiges zu entnehmen.

198. Das Prüferteam besuchte Deutschland in einer Zeit, wo sich ein breiter Konsens über die Notwendigkeit von Veränderungen herauszubilden schien. Wir stellten fest, dass die entscheidenden Elemente einer Bildungsreform – sowohl in Bezug auf Problemdiagnose wie auch Problembehebung – in der Bundesrepublik bereits vorhanden sind, wenngleich häufig nur in kleinem Rahmen und begrenzter Form. Wir konnten auch viele konkrete Maßnahmen beobachten, die bereits Elemente einer kohärenten Reformstrategie bilden oder zumindest zu einer solchen Strategie zusammengefügt werden könnten, und die auch schon umgesetzt werden, selbst wenn die Umstellungen nur sehr vorsichtig eingeführt werden und der angestrebte Zeithorizont oft sehr lang ist.

199. In Anbetracht der Langwierigkeit von Reform- und Verbesserungsprozessen im Bildungswesen könnte die Bundesrepublik aus ihrer Situation als relativer „Spätzünder“ in der derzeitigen Phase zahlreiche Vorteile ziehen. Die Erfahrungen anderer Länder könnten gewinnbringend in den Prozess in Deutschland einbezogen werden und dafür sorgen, dass kostspielige Fehler vermieden werden. Für andere Länder könnte der von Deutschland eingeschlagene Weg bei der Reform des Bildungswesens aber ebenfalls wertvolle Erkenntnisse bringen. Das deutsche Reformmodell ist durch eine interessante Mischung aus Vorsicht einerseits und Radikalismus andererseits gekennzeichnet. Dieser Ansatz resultiert möglicherweise aus einem anderen entscheidenden Merkmal der Bundesrepublik, nämlich den umfassenden Mechanismen und Foren, dank derer die Ansichten der wichtigsten Betroffenen und Beteiligten zum Ausdruck gebracht und berücksichtigt werden können. Dies kann bedeuten, dass der Prozess des Wandels u.U. schleppend und unsicher wirkt. Es kann aber ebenso heißen, dass die tatsächliche Umsetzung der Reform – wenn die Konsultationsprozesse erst einmal abgeschlossen sind und sich ein breiter Konsens über die Richtung der Veränderungen herausgebildet hat – recht zügig, gründlich und mit breiter Unterstützung erfolgen kann. Wir haben das Gefühl, hier kurz vor dem Beginn einer historischen neuen Phase in der Entwicklung des Schulsystems zu stehen. Wir hoffen, mit unseren Analysen und Vorschlägen – die sicherstellen sollen, dass fähige und engagierte Menschen in deutschen Schulen unterrichten wollen, weil diese Arbeit interessant, gut bezahlt und angesehen ist – einen Beitrag zu diesem Prozess zu leisten.

LITERATURVERZEICHNIS

- Avenarius, H., H. Ditton, H. Döbert, K. Klemm, E. Klieme, M. Rürup, H.E. Tenorth, H. Weishaupt, und M. Weiß** (2003), *Bildungsbericht für Deutschland – Erste Befunde*, Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK)
(http://www.kmk.org/doc/publ/bildungsbericht/bildungsbericht_1610b.pdf).
- BLK** (2000), Information on the Bund-Länder Commission for Educational Planning and Research Promotion (<http://www.blk-bonn.de/papers/blk-info2000-english.pdf>).
- BMBF** (2002), **Bundesministerium für Bildung und Forschung**, *Bildung, Forschung, Innovation – der Zukunft Gestalt geben. Bildungs- und forschungspolitische Schwerpunkte des Ministeriums für Bildung und Forschung in der 15. Legislaturperiode*, Berlin
(http://www.bmbf.de/pub/gesamtpapier_bildung_forschung_innovation.pdf).
- Buchberger, F., B.P. Campos, D. Kallos, J. Stephenson** (Hrsg.) (2000), *High Quality Teacher Education for High Quality Education and Training*. Green Paper on Teacher Education in Europe. Thematic Network on Teacher Education in Europe. Umeå (Schweden).
- Bulmahn, Edelgard** (2002). *PISA: The consequences for Germany*. OECD Observer
(http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/702/PISA:_The_consequences_for_Germany.html).
- Bundesministerium des Innern** (2002), *Moderner Staat – Moderne Verwaltung: Bilanz 2002*
(<http://www.staat-modern.de>).
- Bundesministerium des Innern** (2002), *Der öffentliche Dienst in Deutschland*, Berlin
(<http://www.bmi.bund.de>).
- Bundesregierung** (2004), agenda 2010: Deutschland bewegt sich, Antworten zur agenda 2010, Berlin
(<http://www.bundesregierung.de/Anlage658790/agenda+2010%28PDF%29.pdf>).
- Die Industrie- und Handelskammern in Baden-Württemberg** (2003), *Was wünschen sich Unternehmen von Schulabgängern?* Eine Information für Schüler, Eltern und Lehrer.
- Döbrich, P., K. Klemm, G. Knauss, H. Lange** (2003), *Ausbildung, Einstellung und Förderung von Lehrerinnen und Lehrern (OECD-Lehrerstudie). Ergänzende Hinweise zu dem Nationalen Hintergrundbericht (CBR) für die Bundesrepublik Deutschland*. Der Bericht wurde im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) als Beitrag für die OECD-Aktivität „Ausbildung, Einstellung und Förderung von Lehrerinnen und Lehrern“ erstellt (<http://www.oecd.org/edu/teacherpolicy>).
- EURYDICE** (2002a), *Das Bildungssystem in Deutschland (2001/2002)*, Eurybase, the Information Database on Education Systems in Europe, Brüssel
(<http://www.eurydice.org/Eurybase/Application/frameset.asp?country=DE&language=VO>).

- EURYDICE** (2002*b*). Der Lehrerberuf in Europa: Profil, Tendenzen und Anliegen, Bericht I, Lehrerausbildung und Maßnahmen für den Übergang ins Berufsleben, Allgemeinbildender Sekundarbereich I, Brüssel.
- EURYDICE** (2002*c*). Der Lehrerberuf in Europa: Profil, Tendenzen und Anliegen, Bericht II, Angebot und Nachfrage, Allgemeinbildender Sekundarbereich I, Brüssel.
- EURYDICE** (2003), Der Lehrerberuf in Europa: Profil, Tendenzen und Anliegen, Bericht III, Beschäftigungsbedingungen und Gehälter, Allgemeinbildender Sekundarbereich I, Brüssel (<http://www.eurydice.org/Documents/KeyTopics3/de/FrameSet3.htm>).
- Forum Bildung** (2001), Empfehlungen des Forums Bildung, Geschäftsstelle der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK), Bonn (http://bildungplus.forum-bildung.de/files/empf_27-11-A-B.pdf).
- GEW** (2003), *Stellungnahme zur OECD-Initiative „Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers“*, Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Manuskript (<http://www.oecd.org/edu/teacherpolicy>).
- Group of European Employers Associations** (2000), *In search of quality in schools: The employers perspective* (<http://arkivwww.da.dk/nyhed/analyser-rapporter/debatoplæg/folkeskolen/oliva.pdf>).
- Group of European Employers Associations** (2003), *Empowering the teaching profession and modernising school management: The employers' perspective* (<http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/0/0e8f3e2dbaad0c6cc1256d65002d559d?OpenDocument>).
- Hargreaves, David** (2000), *How to design and implement a revolution in teacher education and training: some lessons from England* (<http://www.omiros.nurs.uoa.gr/entep/entepdoc/docs/speeches/hargreaves.doc>).
- Hintergrundbericht Baden-Württemberg für die OECD-Aktivität „Ausbildung, Einstellung und Förderung von Lehrerinnen und Lehrern“** (2003), Ministerium für Kultus, Jugend und Sport (<http://www.oecd.org/edu/teacherpolicy>).
- Hintergrundbericht Brandenburg für die OECD-Aktivität „Ausbildung, Einstellung und Förderung von Lehrerinnen und Lehrern“** (2003), Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (<http://www.oecd.org/edu/teacherpolicy>).
- Hintergrundbericht Hamburg für die OECD-Aktivität „Ausbildung, Einstellung und Förderung von Lehrerinnen und Lehrern“** (2003), Freie und Hansestadt Hamburg – Behörde für Bildung und Sport (<http://www.oecd.org/edu/teacherpolicy>).
- Hintergrundbericht Nordrhein-Westfalen für die OECD-Aktivität „Ausbildung, Einstellung und Förderung von Lehrerinnen und Lehrern“** (2003), Ministerium für Schule, Jugend und Kinder (<http://www.oecd.org/edu/teacherpolicy>).
- ICSEI** (2000), *Proceedings of the 2000 ICSEI Conference. Preparing School Leaders for the 21st Century - Preparing School Leaders for the 21st Century: Training and Development Opportunities in Different Countries* (<http://www.ied.edu.hk/cric/ic2000/papers/9s5.doc>).

- Jones, Marion** (2000), *Becoming a Secondary Teacher in Germany: a trainee perspective on recent developments in initial teacher training in Germany*. European Journal of Teacher Education, Vol. 23. No.1, 65-76.
- Kansanen, Pertti** (1999), *The Deutsche Didaktik and the American Research on Teaching*. TNTEE Publications, Volume 2, Nr 1, Oktober 1999.
- KMK** (2002). "Evaluation des Bildungssystems". In: *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland 2002. Darstellung der Kompetenzen, Strukturen und bildungspolitischen Entwicklungen für den Informationsaustausch in Europa* (http://www.kmk.org/dossier/dossier_2002/evaluation_2002.pdf).
- KMK** (2003a), *Ausbildung, Einstellung und Förderung von Lehrerinnen und Lehrern – Nationaler Hintergrundbericht (CBR) für die Bundesrepublik Deutschland*, Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn (<http://www.oecd.org/edu/teacherpolicy>) – wird im Text als CBR bezeichnet.
- KMK** (2003b), *Einstellung von Lehrkräften 2002*, Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Dokumentation Nr. 166, Februar, Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK), Bonn (<http://www.kmk.org>).
- Maes, B., Eecke, E.V. und Zaman, M.** (1999), *Inspectorates of Education in Europe. SICI* (The Standing International Conference of Central and General Inspectorates of Education) – DVO (Dienst for Onderwijsontwikkeling).
- Morrison, Marlene** (1999), *Temps in teaching: the role of private employment agencies in a changing labour market for teachers*. Journal of Education Policy, Vol. 14, No. 2, 167-184.
- National Action Plan against Poverty and Social Exclusion 2003-2005** (2003), *Strategies to Enhance Social Integration* (http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/nap_03_05_en_fassung.pdf).
- National Report Germany** (2003), *Realizing the goals of the Bologna Declaration in Germany. Present situation and follow-up until the conference in Berlin 2003*. Joint report by KMK, HRK and BMBF. 25. April 2002 (http://www.bologna-berlin2003.de/en/national_reports/national_rep_germany.htm).
- OECD** (1998a), *Bildung auf einen Blick: OECD-Indikatoren*, Paris.
- OECD** (1998b), *Staying Ahead: In-service Training and Teacher Professional Development*, Paris.
- OECD** (2001a), *Lernen für das Leben – Erste Ergebnisse von PISA 2000*, Paris.
- OECD** (2001b), *New School management Approaches*, Paris.
- OECD** (2001c), *Bildung auf einen Blick: OECD-Indikatoren*, Paris.
- OECD** (2002a), *Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers: Design and Implementation Plan for the Activity*, Paris (<http://www.oecd.org/edu/teacherpolicy>).
- OECD** (2002b), *OECD-Wirtschaftsberichte. Deutschland*, Paris.
- OECD** (2002c), *Bildung auf einen Blick: OECD-Indikatoren*, Paris.

OECD (2003), *Bildung auf einen Blick: OECD-Indikatoren*, Paris.

Rat der Europäischen Union (2001), *Draft Joint Report on Social Inclusion* (2001), Part II: The Member States, Brüssel.

Terhart, Ewald (2000), *Conflicting Concepts of Modernisation in Teacher Education: Teacher Education Policies in Germany*. Hauptvortrag bei der Konferenz über Lehrerbildungspolitik in der Europäischen Union und die Qualität des lebenslangen Lernens, Portugal, 22.-23. Mai 2000.

Terhart, Ewald (2003), *Teacher Education in Germany: Current State and New Perspectives*, in B. Moon, L. Vlasceanu, L.C. Barrows (Hrsg.). *Studies in higher education*. Unesco-Cepes. Bucharest. S. 135-156.

UNICE (2000), *For Education and Training Policies which foster Competitiveness and Employment: UNICE's Seven Priorities* (<http://www.unice.org>).

Winter, Klaus (2000), *School Autonomy and the Role of the State: some reflections on the current school educational system in Germany*. *European Journal of Teacher Education*, Vol. 23, No. 1, S. 77-83.

ANHANG 1 DAS OECD-PRÜFERTEAM

Paulo Santiago (Bonn, Baden-Württemberg, Hamburg und Nordrhein-Westfalen)
Abteilung für Bildungs- und Ausbildungspolitik
Direktion Bildungswesen
OECD

Phillip McKenzie (Brandenburg)
Abteilung für Bildungs- und Ausbildungspolitik
Direktion Bildungswesen
OECD

Gábor Halász (Berichtersteller)
(Bonn, Baden-Württemberg, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen)
Generaldirektor
Nationales Institut für öffentliche Bildung – OKI
Budapest, Ungarn

Mats Ekholm (Bonn, Baden-Württemberg, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen)
Generaldirektor
Nationale Bildungsagentur
Stockholm, Schweden

Peter Matthews (Bonn, Baden-Württemberg, Hamburg und Nordrhein-Westfalen)
Leiter der Abteilung Qualitätsprüfung
Agentur für Bildungsstandards – OFSTED
London, Vereinigtes Königreich

ANHANG 2 NATIONALER KOORDINATOR, LÄNDERKOORDINATOREN UND AUTOREN DER HINTERGRUNDBERICHTE

Nationaler Koordinator für Deutschland

Michael Krüger, Amt für Lehrerbildung, Hessisches Kultusministerium

Organisation innerhalb der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Kultusministerkonferenz – KMK)

Birgitta Ryberg, Abteilung Internationale Angelegenheiten, KMK

Koordinatoren für die besuchten Bundesländer:

Baden-Württemberg

Siegmut Keller, Ministerium für Kultus, Jugend und Sport

Brandenburg

Evelyn Junginger, Ministerium für Bildung, Jugend und Sport

Hamburg

Josef Keuffer, Behörde für Bildung und Sport

Monika Renz, Behörde für Bildung und Sport

Nordrhein-Westfalen

Günther Neumann, Ministerium für Schule, Jugend und Kinder

Hintergrunddokumentation

Nationaler Hintergrundbericht für die Bundesrepublik Deutschland

Autor: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik
Deutschland

Ergänzende Hinweise zu dem nationalen Hintergrundbericht für die Bundesrepublik Deutschland

Autoren: Peter Döbrich, Klaus Klemm, Georg Knauss und Hermann Lange

Stellungnahmen der Gewerkschaften auf Bundesebene

Deutscher Beamtenbund – DBB

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft – GEW

Hintergrundberichte der Bundesländer

Baden-Württemberg

Autor: Sekretariat des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport

Brandenburg

Autor: Sekretariat des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport

Hamburg

Autor: Sekretariat der Behörde für Bildung und Sport (herausgegeben von Monika Renz)

Nordrhein-Westfalen

Autor: Sekretariat des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder (herausgegeben von Günther
Neumann). Der Bericht wird durch Beiträge einzelner Verbände des Landes ergänzt.

ANHANG 3 PROGRAMM DES PRÜFUNGSBESUCHS

Samstag, 14. September

17:00 Zusammenkunft des Prüferteams

Montag, 15. September – Bonn

09:00 Besprechung mit dem nationalen Koordinator Michael Krüger

09:30 Treffen mit dem nationalen Koordinator, den Landeskoordinatoren, Vertretern der Kultusministerkonferenz (KMK) und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF)

11:30 Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK)
Treffen mit dem Generalsekretär, dem Stellvertretenden Generalsekretär, dem Leiter des Referats „Europäische Bildungsplanung, Internationale Vergleiche in der Bildungsplanung, Übergreifende Fragen der Weiterbildung“ der BLK und dem Leiter der Unterabteilung „Bildungsreform“ im BMBF

14:00 Treffen mit wichtigen Interessengruppen (Vertretern der Gewerkschaften, Elternverbände, Arbeitgeberverbände und Industrie- und Handelskammern):

- GEW (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft)
- DBB (Deutscher Beamtenbund), mit Vertretern der Bundesgeschäftsführung und Repräsentanten der angeschlossenen Organisationen BLBS (Bundesverband der Lehrerinnen und Lehrer an beruflichen Schulen, als Vertretung der Berufsschullehrer), DPhV (Deutscher Philologenverband, als Vertretung der Gymnasiallehrer) und VBE (Verband Bildung und Erziehung, als Vertretung der Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschullehrer)
- Bundeselternrat
- Europäischer Elternverband
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK)
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)

16:45 Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)
Treffen mit dem Referenten des Referats „Berufliche Schulen“ im BMBF und der Leiterin des Arbeitsbereichs „Bildungstechnologie, Bildungspersonal und Lernkooperation“ im Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB)

19:00 Abfahrt von zwei Mitgliedern des Prüferteams nach Brandenburg und zwei anderen nach Hamburg

Dienstag, 16. September – Brandenburg (das halbe Team)

08:30 Begrüßung durch die Landeskoordinatorin Evelyn Junginger

09:00 Schulbesuch: Humboldt-Gymnasium, Potsdam

Begrüßung durch den Schulleiter

Vertreter der Voltaire-Gesamtschule, Potsdam, schlossen sich dem Schulbesuch an
Schulführung, Gespräche mit der Schulleitung, Lehrkräften und Schülern des Humboldt-Gymnasiums und der Voltaire-Gesamtschule

13:30 Treffen mit Beamten der Bildungsverwaltung

Leiter der Abteilung 1 „Verwaltung, Organisation, Rechts- und überregionale

Angelegenheiten“, Leiter der Abteilung 2 „Planung, Recht, Unterricht- und Informationsorganisation im Schulbereich“, Leiter der Abteilung 3 „Schulaufsicht, Qualitätsentwicklung, Lehrerbildung, Weiterbildung“, Leiter des Schulamts Wünsdorf, Schulräte für Förderschulen sowie für Schulen der Sekundarstufe I und II, Vorsitzende des Personalrats

- 14:30 Treffen mit wichtigen Interessengruppen
Örtlichen Vertretern der GEW (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft), des DBB (Deutscher Beamtenbund) und des Hauptpersonalrates
- 15:30 Kommunale Spitzenverbände
Stellvertretende Vorsitzende des Städte- und Gemeindebundes (DStGB)
- 16:30 Treffen mit wichtigen Interessengruppen
Landeselternsprecher, Vorsitzender des Landesschulbeirats, Sprecher des Landesrats der Lehrkräfte, Vertreter des Arbeitsbereichs Mitwirkung im Ministerium für Bildung, Jugend und Sport
- 18:00 Abendessen mit Steffen Reiche, Minister für Bildung, Jugend und Sport, Staatssekretär Frank Szymanski und Abteilungsleitern des Ministeriums

Dienstag, 16. September – Hamburg (das halbe Team)

- 08:30 Offizielle Begrüßung durch Staatsrat Reinhard Behrens
Begrüßung durch die Landeskoordinatoren Josef Keuffer und Monika Renz sowie durch Otfried Börner und Wolfgang Meyer (beide vom Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung), die zu dem Team gehörten, das den Besuch betreute
- 09:00 Schulbesuch: Gesamtschule Mümmelmannsberg (GSM)
Begrüßung durch den Schulleiter
Vertreter folgender Schulen schlossen sich dem Besuch an: Gymnasium Billstedt, Gymnasium Lohbrügge, Grundschule Rahewinkel und Mümmelmannsberg
Schulführung, Gespräche mit der Schulleitung, Lehrkräften und Schülern der fünf vertretenen Schulen sowie mit Vertretern der Behörde für Bildung und Sport (Abteilung Schulaufsicht und Beratung)
- 13:30 Treffen mit Bildungs- und Sportsenator Rudolf Lange
- 14:30 Lehrerbildung (1. Phase), Universität Hamburg
Begrüßung durch den Präsidenten der Universität Hamburg und den Dekan des Fachbereichs Erziehungswissenschaften
Gespräche mit Vertretern des Fachbereichs Erziehungswissenschaften sowie mit Referendaren
- 17:00 Treffen mit Vertretern der Behörde für Bildung und Sport (BBS)
Schulaufsicht, Abteilung Schulentwicklung, Abteilung Lehrerbildung, Leiter der Geschäftsstelle „Reform der Lehrerbildung“

Mittwoch, 17. September – Brandenburg (das halbe Team)

- 09:00 Schulbesuch: Montessori-Gesamtschule (GS/S I), Potsdam
Begrüßung durch die Schulleiterin
Vertreter der Schule Oberstufenzentrum III, Potsdam, schlossen sich dem Besuch an
Schulführung, Gespräche mit der Schulleitung, Lehrkräften und Schülern der Montessori-Gesamtschule und des Oberstufenzentrums III
- 13:30 Lehrerbildung (1. Phase), Universität Potsdam
Begrüßung durch die Prorektorin der Universität Potsdam und die Leiterin des Zentrums für Lehrerbildung
Gespräche mit Vertretern des Zentrums für Lehrerbildung sowie mit Referendaren

- 15:30 Beamte der Bildungsverwaltung
Treffen mit Vertretern des Landesprüfungsamts und des Landesinstituts für Schule und Medien (LiSuM)
- 18:00 Mitglieder des Prüferteams reisen nach Stuttgart

Mittwoch, 17. September – Hamburg (das halbe Team)

- 09:00 Schulbesuch: H 3 Staatliche Handelsschule mit Wirtschaftsgymnasium Schlangkreye, Hamburg
Begrüßung durch den Schulleiter
Vertreter der G 6 (Berufliche Schule im Bereich Technik), der W 2 (Berufsfachschule für Ernährung und Hauswirtschaft) und der G 9 (Berufliche Schule im Bereich Technik) schlossen sich dem Besuch an
Vertreter der Abteilung „Berufliche Bildung und Weiterbildung“ von der Behörde für Bildung und Sport und ein Vertreter des Landesinstituts für Lehrerbildung und Schulentwicklung (Abteilung „Ausbildung“ und Abteilung „Fortbildung von Berufsschullehrern“) nahmen ebenfalls an dem Treffen teil
Schulführung, Gespräche mit der Schulleitung, Lehrkräften und Schülern der vertretenen Schulen
- 14:00 Treffen mit wichtigen Interessengruppen
Vertreter der Lehrer-, Eltern- und Schülerkammer, des Deutschen Lehrerverbands, der GEW (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft)
- 16:00 Lehrerbildung (2. Phase) und Lehrerfortbildung, Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung
Begrüßung durch den Direktor des Landesinstituts für Lehrerbildung und Schulentwicklung
Gespräche mit Vertretern des Instituts für Lehrerbildung sowie mit Referendaren
- 18:00 Mitglieder des Prüferteams reisen nach Stuttgart

Donnerstag, 18. September – Stuttgart

- 08:30 Begrüßung durch den Landeskoordinator Siegmund Keller
- 09:00 Treffen mit Kultusministerin Annette Schavan
- 10:15 Schulbesuch: Gewerbliche Berufsschule Friedrich-Ebert-Schule, Esslingen
Begrüßung durch den Schulleiter
Vertreter der John-F.-Kennedy-Schule (gewerbliche Berufsschule) schlossen sich dem Besuch an
Schulführung, Gespräche mit der Schulleitung, Lehrkräften und Schülern der beiden vertretenen Schulen
- 14:00 Staatliche Akademie für Lehrerfortbildung (Wirtschaft und Technik), Esslingen
Begrüßung durch den Leiter der Akademie mit anschließender Führung
Gespräche mit Akademiemitgliedern, einem Vertreter der staatlichen Akademie Comburg, der örtlichen Aufsichtsbehörde und verschiedenen im Kultusministerium für Lehrerfortbildung zuständigen Beamten
- 16:30 Lehrerbildung (1. Phase)
Gespräche mit dem Rektor der Universität Konstanz, dem Rektor der Pädagogischen Hochschule Ludwigsburg und dem für die Lehrererstausbildung im Kultusministerium zuständigen Beamten
- 17:30 Lehrerbildung (2. Phase)
Gespräche mit Vertretern des Staatlichen Seminars für schulpraktische Ausbildung und mit verschiedenen für die zweite Phase der Lehrererstausbildung im Kultusministerium zuständigen Beamten
- 20:00 Abendessen mit Vertretern des Kultusministeriums, der Schulverwaltung und der beteiligten

Schulen

Freitag, 19. September – Stuttgart

- 09:00 Schulbesuch: Gymnasium Königin-Olga-Stift, Stuttgart
Begrüßung durch den Schulleiter
Vertreter der Filderschule (Grund- und Hauptschule) und der Robert-Koch-Schule (Realschule) schlossen sich dem Besuch an
Schulführung, Gespräche mit der Schulleitung, Lehrkräften und Schülern der vertretenen Schulen
- 13:30 Vize-Präsident des Landeselternbeirats (LEB)
- 14:00 Vertreter des Landesschulbeirats (LSB)
- 14:30 Vertreter der Wirtschaft und der Industrie- und Handelskammer
- 15:30 Örtliche Vertreter der Lehrgewerkschaften:
- GEW (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft)
 - DBB (Deutscher Beamtenbund), mit Repräsentanten der angeschlossenen Organisationen BLBS (Bundesverband der Lehrerinnen und Lehrer an beruflichen Schulen, als Vertretung der Berufsschullehrer), DPhV (Deutscher Philologenverband, als Vertretung der Gymnasiallehrer) und VBE (Verband Bildung und Erziehung, als Vertretung der Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschullehrer)
- 17:00 Vertreter kommunaler Schulträger, Stadtverwaltung Stuttgart

Samstag, 20. September – Stuttgart

- 09:00 Beamte der Bildungsverwaltung: Einstellung von Lehrkräften
- 10:30 Beamte der Bildungsverwaltung: Arbeitsbedingungen der Lehrkräfte
- 13:00 Das Prüferteam reist nach Dortmund

Montag, 22. September – Dortmund

- 08:30 Begrüßung durch den Landeskoordinator Günther Neumann
- 09:00 Schulbesuch: Gesamtschule Dortmund-Gartenstadt
Begrüßung durch die Schulleiterin
Vertreter des Immanuel-Kant-Gymnasiums schlossen sich dem Besuch an
Schulführung, Gespräche mit der Schulleitung, Lehrkräften und Schülern der beiden vertretenen Schulen
- 14:00 Lehrerbildung (1. Phase), Universität Dortmund
Begrüßung durch die Prorektorin für Studium und Lehre
Gespräche mit Vertretern des Fachbereichs Erziehungswissenschaften der Universität Dortmund, des Instituts für Schulforschung der Universität Dortmund und des Landesinstituts für Schule
- 16:30 Örtliche Vertreter der Lehrgewerkschaften:
- GEW (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft)
 - DBB (Deutscher Beamtenbund), mit Repräsentanten der angeschlossenen Organisationen BLBS (Bundesverband der Lehrerinnen und Lehrer an beruflichen Schulen, als Vertretung der Berufsschullehrer), DPhV (Deutscher Philologenverband, als Vertretung der Gymnasiallehrer), VDR (Verband Deutscher Realschullehrer) und VBE (Verband Bildung und Erziehung, als Vertretung der Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschullehrer)
- 18:00 Abendessen mit Elmar Schulz-Vanheyden, Staatssekretär im NRW-Ministerium für Schule, Jugend und Kinder

Dienstag, 23. September – Dortmund

- 09:00 Schulbesuch: Gisbert-von-Romberg-Berufskolleg, Dortmund
Begrüßung durch die Schulleiterin
Vertreter einer Realschule aus dem Raum Köln schlossen sich dem Besuch an.
Schulführung, Gespräche mit der Schulleitung, Lehrkräften und Schülern der beiden vertretenen Schulen
- 14:00 Lehrerbildung (2. Phase), Studienseminar für Lehrämter, Sekundarstufe II (Berufskolleg), Dortmund
Gespräche mit Vertretern des Studienseminars für schulpraktische Ausbildung: Sonderschule, Primarstufe, Sekundarstufe I, Sekundarstufe II (allgemeinbildend) und Sekundarstufe II (berufsbildend)
- 16:00 Wichtige Interessengruppen: Elternorganisationen
Landeselternrat der Gesamtschulen in NW e.V.
Elternverein NW e.V.

Mittwoch, 24. September – Düsseldorf und Bonn

- 09:00 Ministerium für Schule, Jugend und Kinder, Düsseldorf
Begrüßung durch Ute Schäfer, Ministerin für Schule, Jugend und Kinder, und Staatssekretär Elmar Schulz-Vanheyden
Treffen mit Beamten des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder
Schulinspektion, Einstellung und Beschäftigung von Lehrkräften, Schulverwaltung und Schulautonomie, Lehrerfortbildung (1. und 2. Phase), Lehrerfortbildung, Berufsschulsystem, Statistische Analysen und Prognosen
- 13:30 Sekretariat der Kultusministerkonferenz, Bonn
Seminar mit Bildungsforschern: Jürgen Baumert (Max-Planck-Institut für Bildungsforschung), Andreas Helmke (Universität Koblenz-Landau), Marianne Horstkemper (Universität Potsdam, Institut für Pädagogik), Ewald Terhart (Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Institut für Schulpädagogik und Allgemeine Didaktik), Hermann Lange (Staatsrat a.D.)
- 16:30 Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)
Leiter der Unterabteilung „Bildungsreform“

Donnerstag, 25. September – Bonn

- 9:30 Zusammenkunft des Prüferenteams

Freitag, 26. September – Bonn

- 13:15 Treffen mit dem nationalen Koordinator, den Landeskoordinatoren, Vertretern der Kultusministerkonferenz (KMK), des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) und wichtigen Interessengruppen
Ersteindrücke des Prüferenteams und Feedback der deutschen Behörden
- 15:00 Abschiedscocktail
- 16:00 Abschluss des Besuchs.

ANHANG 4 VERGLEICHENDE INDIKATOREN ZU DEN LEHRKRÄFTEN

	Deutschland	OECD-Ländermittel	Deutschlands Rang ¹
AUSGABEN DES SCHULSYSTEMS			
Ausgaben – Insgesamt (2000)			
Ausgaben für alle Bildungseinrichtungen in % des BIP	5.3	5.5	=17/29
Ausgaben für Schulen und postsekundäre, nichttertiäre Einrichtungen in % des BIP	3.6	3.6	=16/29
Gesamtausgaben für Bildung aus öffentlichen Quellen (%)	81.1	88.4	22/27
Ausgaben je Schüler (2000)²			
Primarbereich (US-\$)	4 198	4 381	15/26
Sekundarbereich I (US-\$)	5 470	5 575	13/20
Sekundarbereich II (US-\$)	9 625	6 063	2/21
Sekundarbereich insgesamt (US-\$)	6 826	5 957	10/26
Laufende Ausgaben – Zusammensetzung (2000)³			
Personalausgaben (%)	85.7	80.3	7/27
Sonstige Ausgaben (%)	14.3	19.7	21/27
BEVÖLKERUNG IM SCHULALTER			
Bis 2010 erwartete Veränderungen der Bevölkerung im Schulalter, gegenüber 2000 (2000=100), Quelle: OECD (2001)			
Altersgruppe 5-14 Jahre	84	91	25/30
Altersgruppe 15-19 Jahre	95	98	=17/30
LEHR- UND SONSTIGES SCHULISCHES PERSONAL			
Schüler/Lehrer-Quote (2001)⁴			
Primarbereich	19.4	17.0	=10/29
Sekundarbereich I	15.7	14.5	8/22
Sekundarbereich II	13.7	13.8	11/23
Sekundarbereich insgesamt	15.2	13.9	9/26
Durchschnittliche Klassengröße (öffentliche Schulen, 2001)⁵			
Primarbereich	22.4	22.0	7/23
Sekundarbereich I	24.5	23.8	=6/22
Personalbestand (2001)			
Schullehrer, wissenschaftliche Mitarbeiter und andere Lehrkräfte, Primar- und Sekundarschulen, je 1 000 Schüler, in Vollzeitäquivalenten ausgedrückt	61.4	71.4	20/29
MERKMALE DER LEHRERSCHAFT			
Altersverteilung der Lehrkräfte (Anteil der über 50-Jährigen in %, 2001)⁶			
Primarbereich	44.9	25.4	1/18
Sekundarbereich I	50.5	28.9	2/16
Sekundarbereich II	37.2	31.6	6/17
Geschlechtsspezifische Verteilung der Lehrkräfte (Frauenanteil in %, 2001)			
Primarbereich	82.0	78.6	11/25
Sekundarbereich I	59.2	64.8	18/22
Sekundarbereich II	40.3	51.4	21/24

ABSOLVENTEN DER LEHRERERSTAUBILDUNG

Absolventen des Tertiärbereichs mit Abschlüssen im Bildungsbereich (2001)⁷

Tertiärbereich A und weiterführende forschungsorientierte Studien (%)	8.2	13.1	19/25
Programme im Tertiärbereich B (%)	9.7	13.0	9/17

ARBEITSBELASTUNG DER LEHRER

Netto-Unterrichtszeit, Stunden pro Jahr (2001)⁸

Primarbereich	784	792	13/26
Sekundarbereich I	735	714	=7/25
Sekundarbereich II (allgemeinbildend)	684	656	7/25

Spezifische Aufgaben, die die Lehrkräfte u.U. ohne Anrechnung auf die Unterrichtszeit wahrnehmen müssen (Sekundarbereich I, 2000-2001)⁹, Quelle: Eurydice (2003)

Pausenaufsicht (ohne Mittagspause)	Ø	16/24
Aufsicht nach Schulschluss	Ø	9/24
Vertretung abwesender Kollegen	√	16/23
Unterstützung von Lehramtsanwärtern und neuen Lehrkräften	Ø	9/23
Mitwirkung bei Erarbeitung des Schulprogramms, fächerübergreifenden Arbeiten, Aufstellung des Lehrplans	√	21/24
Mitwirkung bei der internen Evaluation der Schule ¹⁰	√	19/24

SCHÜLERMEINUNGEN

PISA-Index der Unterstützung der 15-Jährigen durch die Lehrkräfte (2000) ¹¹ , Quelle: OECD (2002)	-0.34	0.02	=23/27
PISA-Index der Schuldisziplin der 15-Jährigen (2000) ¹² , Quelle: OECD (2002)	0.10	0.00	10/27

LEHRERGEHÄLTER

Jährliche Lehrergehälter, öffentliche Schulen (mit Mindestausbildung, 2001)²

Primarbereich – Anfangsgehalt (US-\$)	38 412	21 982	1/29
Primarbereich – nach 15 Jahren Berufserfahrung (US-\$)	46 459	30 047	1/29
Primarbereich – Höchstgehalt (US-\$)	49 839	36 455	6/29
Primarbereich – Gehalt nach 15 Jahren Berufserfahrung in Relation zum Pro-Kopf-BIP	1.75	1.31	3/29
Sekundarbereich I – Anfangsgehalt (US-\$)	39 853	23 283	2/28
Sekundarbereich I – nach 15 Jahren Berufserfahrung (US-\$)	49 053	31 968	2/28
Sekundarbereich I – Höchstgehalt (US-\$)	51 210	38 787	5/28
Sekundarbereich I – Gehalt nach 15 Jahren Berufserfahrung in Relation zum Pro-Kopf-BIP	1.84	1.34	3/28
Sekundarbereich II (allgemeinbildend) – Anfangsgehalt (US-\$)	43 100	24 350	2/28
Sekundarbereich II (allgemeinbildend) – nach 15 Jahren Berufserfahrung (US-\$)	52 839	34 250	2/28
Sekundarbereich II (allgemeinbildend) – Höchstgehalt (US-\$)	55 210	41 344	5/28
Sekundarbereich II (allgemeinbildend) – Gehalt nach 15 Jahren Berufserfahrung in Relation zum Pro-Kopf-BIP	1.99	1.43	3/28

Gehalt nach 15 Jahren Berufserfahrung in Relation zum Anfangsgehalt (2001)

Primarbereich	1.21	1.37	=20/29
Sekundarbereich I	1.23	1.38	=20/28

Sekundarbereich II (allgemeinbildend)	1.23	1.41	23/28
Anzahl der Jahre zwischen Anfangs- und Höchstgehalt (Sekundarbereich I, 2001)	28	25	=10/27
Gehalt je Unterrichtsstunde nach 15 Jahren Berufserfahrung (2001)²			
Primarbereich (US-\$)	59	37	2/26
Sekundarbereich I (US-\$)	67	45	3/25
Sekundarbereich II (allgemeinbildend) (US-\$)	77	52	3/25
Gehalt je Unterrichtsstunde von Lehrern des Sekundarbereichs II in Relation zu dem von Lehrern des Primarbereichs	1.30	1.38	=15/25
Vergleich der Durchschnittsgehälter von Sekundarschullehrern mit denen anderer öffentlicher Bediensteter (1999)¹³			
Technischer Zeichner	σ	■8 ▼7	σ8 ▲0 ρ1
Programmierer	σ	■10 ▼7	σ7 ▲1 ρ0
Sozialarbeiter	▼	■6 ▼11	σ3 ▲1 ρ2
Universitätsdozent	■	■2 ▼0	σ0 ▲6 ρ16
Bauingenieur	■	■4 ▼2	σ0 ▲4 ρ15
Schulleiter	▲	■1 ▼0	σ0 ▲7 ρ16
Zulagen zum Grundgehalt für Lehrer an öffentlichen Schulen (2001)¹⁴			
Über die Mindestanforderungen für den Lehrberuf hinausgehende Eingangsqualifikationen	∅	15/29	
Herausragende Noten bei der Qualifikationsprüfung	∅	3/29	
Lehrerqualifikationen in mehreren Fächern	∅	3/29	
Erfolgreicher Abschluss der Teilnahme an Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung	∅	9/29	
Managementaufgaben zusätzlich zu Unterrichtsverpflichtungen	√	22/29	
Über die Mindestanforderung hinausgehende Qualifikation oder Ausbildung, die während des Berufslebens erworben wurde	∅	13/29	
Herausragende Unterrichtsleistungen	∅	11/29	
Unterrichten eines bestimmten Fachs (z.B. Mathematik oder Naturwissenschaften)	∅	6/29	
Unterrichten von Schülern mit speziellen Bildungsbedürfnissen (an Regelschulen)	∅	14/29	
Übernahme von mehr Unterrichtsstunden oder Klassen als im Vollzeitvertrag vorgesehen	√	21/29	
Besondere Aktivitäten (z.B. Sport- oder Theater-AG, Hausaufgabengruppe, Sommerschulen etc.)	∅	15/29	
Besondere Aufgaben (z.B. Betreuung von Lehramtsanwärtern, Beratung)	∅	16/29	
Unterrichten in benachteiligten oder abgelegenen Gegenden oder in Gebieten mit hohen Lebenshaltungskosten (Ortszulage)	∅	18/29	
Familienstand (z.B. verheiratet, Anzahl der Kinder)	√	12/29	
Alter (unabhängig von der Anzahl der Berufsjahre)	√	6/29	
Sonstiges	∅	12/29	

BERUFLICHE FORTBILDUNG DER LEHRKRÄFTE

Teilnahme von Lehrkräften an Fortbildungsmaßnahmen (Lehrkräfte 15-Jähriger, 2000), Quelle: PISA-Datenbank, 2001

Prozentualer Anteil der Lehrkräfte, die während der letzten drei Monate an einer Fortbildungsveranstaltung teilgenommen hatten ¹⁵	26	42	=26/27
--	----	----	--------

Quellen: Alle Daten stammen aus OECD (2003a), *Bildung auf einen Blick, OECD-Indikatoren 2003*, Paris, sofern in der Tabelle nichts anderes vermerkt ist.

Anmerkungen:

1. „Deutschlands Rang“ gibt die Position wieder, die Deutschland einnimmt, wenn die Länder bei dem jeweiligen Indikator in absteigender Reihenfolge vom höchsten bis zum niedrigsten Wert angeordnet werden. Beim ersten Indikator „Ausgaben für alle Bildungseinrichtungen in % des BIP“ bedeutet Rang „17/29“ z.B., dass Deutschland den siebzehnthöchsten Wert unter den 29 OECD-Ländern verzeichnete, die entsprechende Daten vorlegten. Das Symbol „=“ weist darauf hin, dass zumindest ein weiteres Land dieselbe Position innehat.
2. Ausgedrückt in US-Dollar-Werten, umgerechnet auf der Basis von Kaufkraftparitäten.
3. Laufende Ausgaben sind Ausgaben für Güter und Dienstleistungen, die innerhalb des laufenden Haushaltsjahrs anfallen und die jedes Jahr wieder neu gefügt werden müssen, um die Erbringung von Bildungsleistungen aufrechtzuerhalten. Bezieht sich auf die laufenden Ausgaben für Schulen und postsekundäre, nichttertiäre Bildungseinrichtungen. Die jeweiligen Prozentsätze ergeben auf Grund von Rundungen nicht immer die Gesamtsumme.
4. In öffentlichen und privaten Einrichtungen; die Berechnungen basieren auf Vollzeit-Äquivalenten. Der Begriff „Lehrer“ bezieht sich auf voll qualifiziertes Personal mit direkten Unterrichtsaufgaben.
5. Berechnet durch Division der Anzahl der Schüler durch die Anzahl der Klassen (wobei spezielle Förderprogramme und Unterricht in Kleingruppen außerhalb des regulären Klassenunterrichts nicht erfasst werden).
6. In privaten und öffentlichen Bildungseinrichtungen, auf der Basis absoluter Zahlen.
7. Prozentualer Anteil der Absolventen im Tertiärbereich, die mit einer Qualifikation im Bildungsbereich abschlossen. Ein Studiengang des Tertiärbereichs A umfasst im Allgemeinen mindestens drei Jahre Vollzeitstudium, normalerweise dauert er jedoch 4 Jahre oder länger. Studiengänge des Tertiärbereichs B sind in der Regel kürzer als im Tertiärbereich A, weniger theoretisch/praxisorientierter und sollen auf den direkten Eintritt in den Arbeitsmarkt vorbereiten.
8. Berechnet anhand der Anzahl der Unterrichtswochen pro Jahr multipliziert mit der Mindest-/Höchstzahl an Stunden, die ein Lehrer eine Klasse oder eine Schülergruppe pro Woche zu unterrichten hat, multipliziert mit der Länge einer Unterrichtsstunde in Minuten, geteilt durch 60. Nicht enthalten sind Zeiten, die offiziell als Pausen zwischen einzelnen Stunden oder Stundenblöcken vorgesehen sind sowie Tage, an denen die Schule wegen Ferien oder Feiertagen geschlossen ist.
9. Ein „√“ weist darauf hin, dass die spezifische Aufgabe u.U. übernommen werden muss, ohne auf die Unterrichtszeit angerechnet zu werden, während „ø“ bedeutet, dass die spezifische Aufgabe nicht verlangt werden kann, wenn keine entsprechende Anpassung der Unterrichtszeit erfolgt. Die Informationen in der Spalte „OECD-Ländermittel“ geben an, in wie vielen von 23 bzw. 24 Ländern mit relevanten Daten die Übernahme der spezifischen Aufgaben ohne Anpassung der Unterrichtszeit verlangt werden kann.
10. Lehrkräfte können kurzfristig für abwesende Kollegen einspringen, normalerweise jedoch nur für eine sehr kurze Zeitspanne (etwa 1-5 Wochen). Hier sind die Bestimmungen von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich. Pausenaufsicht und die Unterstützung von Lehramtsanwärtern sind weniger häufig übernommene Aufgaben; Lehrkräfte werden nur in 6 Bundesländern bei internen Evaluationen einbezogen.
11. Dieser PISA-Index basiert auf dem Prozentsatz der 15-Jährigen, die angaben, dass der Lehrer/die Lehrerin in den meisten Unterrichtsstunden oder sogar in jeder Stunde in der Testsprache: 1. Interesse für den Lernfortschritt jedes einzelnen Schülers/jeder Schülerin zeigt; 2. den Schülern die Gelegenheit zur Meinungsäußerung gibt; 3. ihnen bei der Arbeit hilft; 4. etwas so lange erklärt, bis es die Schülerinnen und Schüler verstanden haben; 5. viel tut, um sie zu unterstützen; 6. ihnen beim Lernen hilft; und 7. ihre Hausaufgaben kontrolliert.
12. Dieser PISA-Index basiert auf dem Prozentsatz der 15-Jährigen, die angaben, dass in den meisten Unterrichtsstunden oder sogar in jeder Stunde in der Testsprache: 1. der Lehrer/die Lehrerin lange warten muss, bis Ruhe eintritt; 2. die Schüler nicht ungestört arbeiten können; 3. sie nicht auf das hören, was der Lehrer/die Lehrerin sagt; 4. sie erst lange nach Stundenbeginn anfangen zu arbeiten; 5. es laut ist und alles durcheinander geht; und 6. zu Beginn der Stunde mehr als 5 Minuten vergehen, in denen gar nichts passiert.
Ein positiver Wert auf der Skala bedeutet, dass die Schüler positiver antworteten als der Durchschnitt aller Schüler in den OECD-Ländern; ein negativer Wert weist darauf hin, dass sie weniger positive Antworten gaben als dies beim Durchschnitt der Fall war.
13. Die Symbole bedeuten:
 - Spanne, in der der Verdienst um 10% unter bis zu 10% über dem Gehalt eines Sekundarschullehrers liegt;
 - ▼ Verdienst um über 10%, aber weniger als 30% unter dem eines Sekundarschullehrers;
 - σ Verdienst um über 30% unter dem eines Sekundarschullehrers;
 - ▲ Verdienst um über 10%, aber weniger als 30% höher als der eines Sekundarschullehrers;
 - ρ Verdienst um über 30% höher als der eines Sekundarschullehrers.
 Die Informationen in der Spalte „OECD-Ländermittel“ beziehen sich auf die Anzahl der Länder in jeder Kategorie. So bedeutet z.B. „■10“ in der Reihe „Programmierer“, dass in 10 Ländern das Gehalt eines Programmierers in einer Spanne von -10% bis +10% eines Sekundarschullehrergehalts angesiedelt ist.
14. OECD (2003a) gibt Auskunft darüber, welche Behörden jeweils für die Entscheidungen bezüglich der Zusatzvergütung verantwortlich sind. Ein „√“ bedeutet, dass die spezifische Regelung zur Anhebung der Lehrergrundgehälter existiert, während ein „ø“ darauf hinweist, dass dies nicht der Fall ist. Die Informationen in der Spalte „OECD-Ländermittel“ lassen erkennen, in wie vielen der insgesamt 29 Länder, für die Daten zur Verfügung stehen, die spezifischen Mechanismen existieren.
15. In dem Fragebogen für PISA 2000 wurden die Schulleitungen gebeten anzugeben, wie viel Prozent der Lehrkräfte an ihrer Schule in den letzten drei Monaten an einer Fortbildungsmaßnahme teilgenommen hatten. Der Landesdurchschnitt errechnet sich durch Gewichtung der Prozentwerte pro Schule mit der Schülerzahl der jeweiligen Schule.