

Was sich beim Lehrerdienstrecht ändern muss

Autonome Schulen brauchen
flexible Lehrer

Wolfgang Feller

Think Tank



Herausgegeben von der Denkfabrik



www.agenda-austria.at

Autor: Dr. Wolfgang Feller

Herausgeber: Dr. Franz Schellhorn

Oktober 2015

© Agenda Austria, Vereinigung für wissenschaftlichen Dialog und gesellschaftliche Erneuerung, Wien.

Gestaltung und Satz: Agenda Austria

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung des Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

Die Studie verwendet allein aus Gründen der leichteren Lesbarkeit durchgängig die grammatikalisch männliche Form.

Ausgangslage

Der Beruf des Lehrers ist anspruchsvoll, anstrengend und gesellschaftlich von hoher Bedeutung. Er erfordert zweifellos eine geeignete Persönlichkeit, eine gute didaktische, pädagogische und fachliche Ausbildung sowie die Bereitschaft zu Teamarbeit und lebenslangem Weiterlernen. Und gute Nerven! Das rechtfertigt ein respektables Einkommen, wenn die entsprechenden Rahmenbedingungen gesetzt werden, um die Geeignetsten auszuwählen, adäquat auszubilden und in ihrer beruflichen Laufbahn zu fordern und zu fördern.

Seit Jahresbeginn hat die österreichische Bundesregierung eine Verstärkung der Schulautonomie zum zentralen Bestandteil einer kommenden Schulreform ausgerufen. Unter dem Titel „Freiraum für Österreichs Schulen“ hat eine Expertengruppe einen Vorschlag zur Verwirklichung eines neuen Modells zur Schulsteuerung ausgearbeitet. Die Schulen sollen in ihrer Autonomie deutlich gestärkt werden, indem ihnen die Verantwortung für Personal, Pädagogik, Organisation und Finanzen übertragen wird. Derzeit wird dieser Vorschlag von der Bildungsreform-Arbeitsgruppe¹ diskutiert und politisch ausverhandelt. Am 17. November 2015 sollen die Ergebnisse der politischen Einigung im Rahmen eines Ministerratsvortrags präsentiert werden.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwieweit die Vorschläge der Expertengruppe mit den bestehenden Dienstrechten² und dem neuen Lehrerdienstrecht (Dienstrechts-Novelle 2013) vereinbar sind. Denn die Verlagerung von mehr Gestaltungsspielraum und Verantwortung an die Schulen muss scheitern, solange Direktoren und Lehrerteams durch das Korsett eines veralteten Dienstrechts behindert werden.

¹ Die Arbeitsgruppe besteht zur Hälfte aus SPÖ- und ÖVP-Vertretern und zu gleichen Teilen aus Regierungsmitgliedern und Landeshauptleuten. Auf SPÖ-Seite sind Bildungsministerin Gabriele Heinisch-Hosek und Kanzleramtsminister Josef Ostermayer, der Landeshauptleute Peter Kaiser und Michael Häupl vertreten. Auf ÖVP-Seite gehören der Gruppe Wissenschaftsstaatssekretär Harald Mahrer, Innenministerin Johanna Mikl-Leitner, die Landeshauptleute Wilfried Haslauer und Günther Platter an.

² Derzeit bestehen für Landes- und Bundeslehrer unterschiedliche Dienstrechte. Im neuen Dienstrecht sind diese vereinheitlicht und lediglich im Besoldungsrecht für die einzelnen Schulstufen differenziert.

Was ist geplant?

Welches sind die Eckpfeiler der angestrebten Schulreform im Bereich Personal und Organisation? Dazu einige Beispiele:

- Die Schulen sollen ihren Tagesablauf autonom gestalten können. Das jeweilige Konzept der Schule bestimmt den Verlauf von Unterrichtszeit, betreuter Lernzeit und Freizeit. Damit soll sowohl eine ganztägige Betreuung als auch die individuelle Förderung von Kindern gewährleistet werden.
- Künftig soll es den Schulen überlassen sein, wie sie die Unterrichtszeit über die Monate des Schuljahres verteilen. Auch die Länge der Unterrichtseinheiten sollen die Schulen selbst bestimmen. Die Schulstunde als Lerneinheit soll durch eine moderne und flexible Verschränkung von Frontalunterricht, Projektarbeit, individualisierten Lern- und Freizeitphasen ersetzt werden.
- Die Schulleitung soll die Dienstaufsicht und Fachaufsicht für das gesamte Personal an den Schulen erhalten. Sie soll für die Personalentwicklung und Leistungsbeurteilung aller Mitarbeiter der Schule verantwortlich sein.
- Auch die Kompetenz für Fort- und Weiterbildung soll an die Schulleitung übertragen werden. Ebenso die Entscheidung für Leistungsprämien für besondere pädagogische Verdienste.
- Schließlich sollen die Schulen mit angemessenen Lehrerarbeitsplätzen ausgestattet werden, um den Grundsatz „Arbeitsplatz für Lehrerinnen und Lehrer ist die Schule“ verwirklichen zu können.

Wie verträgt sich das (alte und neue) Lehrerdienstrecht mit mehr Schulautonomie?

Dienstrecht und flexible Unterrichtsgestaltung

Das neue Dienstrecht setzt die unzeitgemäße Definition der Lehrerarbeit über die Unterrichtsverpflichtung ungebrochen fort. Im Zentrum des „Arbeitsvertrags“ steht die Anzahl der wöchentlichen Unterrichtsstunden. Jede – auch temporäre – Erhöhung der Unterrichtszeit muss als Mehrdienstleistung abgegolten werden. Aus dieser Logik folgt in umgekehrter Sichtweise, dass jede Aufgabe außerhalb des Vorbereitens und Abhaltens von Unterricht (z.B. Elterngespräche) zu einer Reduktion der Unterrichtszeit führen

muss. Wie sollte eine neue, an der Schule autonom organisierte Form der Zusammenarbeit, eine stärker an die individuellen Bedürfnisse der Schüler angepasste Pädagogik oder eine Festlegung der Unterrichtszeit angepasst an die Bedürfnisse des Standortes mit dem überregulierten bestehenden Dienstrecht funktionieren? Wie viel an finanzieller oder personeller Autonomie kann an die Schule verlagert werden, solange das Dienstrecht ein enges Korsett bildet, das jede Innovation erstickt?

Dienstrecht und Verantwortung am Schulstandort

Das neue Dienstrecht versucht wie bisher alle anfallenden Arbeiten von Lehrern zu erfassen, zu kategorisieren und den Aufwand zu regeln. Das führt dann zu detailreichen Auflistungen von „standortbezogenen“ Tätigkeiten oder „individuell organisierten“ Tätigkeiten und zum bemerkenswerten Versuch, den jeweiligen Aufwand auch noch für Teilzeitbeschäftigte zu quantifizieren.³ Das Lehrerdienstrecht behält damit den Charakter eines „Schutzgesetzes“ dessen unausgesprochene Aufgabe es ist, den Lehrer gleichsam vor den Zumutungen der modernen Lehrerarbeitswelt zu schützen. Es privilegiert rechtliche Normen als Basis der täglichen Zusammenarbeit, und verhindert, dass sich an den Schulen kooperative und motivierende Arbeitsbeziehungen entwickeln, die der jeweiligen spezifischen Situation entsprechen. Kein moderner Dienstleistungsbetrieb könnte unter solchen Bedingungen erfolgreich sein und wenn die anspruchsvollen Aufgaben an den Schulen dennoch mehr oder weniger gut gelöst werden, dann geschieht dies wohl trotz und nicht wegen der dienstrechtlichen Bestimmungen.

Dienstrecht und berufliche Weiterbildung

Die Verpflichtung zur Weiterbildung im neuen Dienstrecht ist bei näherer Betrachtung nicht mehr als eine Alibihandlung. Neben einer sehr allgemein gehaltenen Bestimmung über die Verpflichtung zur Weiterentwicklung der Kompetenzen findet sich lediglich die Formulierung, dass auf „Anordnung“ Fortbildungsveranstaltungen bis zum Ausmaß von 15 Stunden pro Schuljahr in der unterrichtsfreien Zeit zu besuchen sind. Das ist nicht nur vom Stundenausmaß viel zu wenig, es ist weit entfernt von einer dynamischen Schule, die den sich rasch verändernden Anforderungen mit permanenter

³ „(16) Bei der teilbeschäftigten Vertragslehrperson entspricht eine Wochenstunde der Unterrichtsverpflichtung 4,545% der Vollbeschäftigung. An die Stelle der weiteren zwei zu erbringenden Wochenstunden (Abs.3 dritter Satz) tritt die dem Anteil des Beschäftigungsausmaßes an der Vollbeschäftigung entsprechende Zahl von Wochenstunden. Beauftragungen mit Aufgaben gemäß Abs. 3 Z 1 bis 3 dürfen nur bei einem Beschäftigungsausmaß von mindestens 50% erfolgen. Je Wochenstunde der Unterrichtsverpflichtung sind im Verlauf des Unterrichtsjahres 3,273 Stunden an Beratungstätigkeit zu erbringen.“ Vertragsbedienstetengesetz 1948 in der Fassung der Dienstrechts-Novelle 2013.

Bereitschaft zur Weiterbildung entspricht. Die vorgesehene Verschränkung von Berufseinstieg (nach dem Bachelor) und begleitender Weiterbildung (Masterstudium) soll kurioserweise nur bis 2029 gelten. Und es ist derzeit fraglich, ob sie überhaupt realisiert wird.

Dienstrecht und Leistungsprinzip

Dem neuen Dienstrecht mangelt es fast vollständig an leistungsorientierten Komponenten. Vor allem ist die regelmäßige Gehaltsvorrückung weder an erfolgten Weiterbildungsaktivitäten noch an angemessenen Formen der Leistungsüberprüfung gekoppelt. Qualitativ hochwertiger Unterricht, aktives Engagement am Schulstandort und hohe Bereitschaft zu Weiterbildung werden gehaltsmäßig kaum honoriert. Der „faule“ Kollege steigt im selben Ausmaß die Gehaltsleiter hinauf. Das demotiviert und bremst auf lange Sicht jede Initiative.

Der Zeitplan zur Einführung des neuen Dienstrechts

Die beschlossene Regelung zum Inkrafttreten des neuen Dienstrechts besagt: bis ins Schuljahr 2018/19, also vier Jahre lang, können Junglehrer zwischen altem und neuem Dienstrecht wählen. Dabei wäre die Situation für einen qualitativen Umbruch gerade jetzt bestens geeignet. Bis zum Jahr 2020 wird voraussichtlich ein Drittel der österreichischen Lehrer in Pension gehen, bis zum Jahr 2025 sogar bis zu 50 Prozent! Das bedeutet einen gravierenden Generationenumbruch bei der Lehrerschaft, ideal geeignet um mit einer neuen Lehrergeneration eine moderne und reformorientierte Schule aufzubauen. Die lange Wahlmöglichkeit für das alte Dienstrecht dreht die Gunst der Stunde jedoch in ihr Gegenteil. Je nachdem welcher Anteil an Junglehrern sich in den nächsten Jahren für das alte System entscheidet, muss für die nächsten 40 bis 50 Jahre mit einer Parallelführung von zwei Dienstrechten geplant werden. Abgesehen von der bürokratischen Komplizierung ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass die Schulen noch 20 bis 30 Jahre lang vom alten Dienstrecht dominiert werden.

Fazit: Das Lehrerdienstrecht erlaubt nur eine Schein-Autonomie. Es muss grundlegend reformiert werden.

Das neue Dienstrecht (und natürlich auch die bestehenden alten) bildet einen Schutzwall gegen Reformen, dessen Barrieren nicht mehr als eine Schein-Autonomie der Schule zulassen würden. Es ist mit dem, was international unter moderner Schulautonomie verstanden wird, schlicht nicht vereinbar. Eine Weiterentwicklung und neuerliche Reform des „Arbeitsvertrags“ für Lehrer ist daher unumgänglich. Die Gespräche dazu sollten so bald wie möglich aufgenommen werden. Diesmal sollte es eine grundlegende Reform sein.

Die Vorschläge der Agenda Austria

- Die bestehenden Lehrerdienstrechte sollten so rasch wie möglich auslaufen. Und zwar sowohl die alten, für Bundes- und Landeslehrer getrennten, als auch das neue, gemeinsame Lehrerdienstrecht.
- Ein neues Dienstrecht auf der Basis einer modernen Arbeitsplatzbeschreibung für Lehrer ist zu entwickeln und einzuführen: für alle neu eintretenden Lehrer unmittelbar nach Inkrafttreten; Die aktiven Lehrer sind sukzessive ebenfalls in das neue Dienstrecht überzuführen. Ein Nebeneinander von verschiedenen Dienstrechten blockiert eine Weiterentwicklung des österreichischen Schulwesens auf Jahrzehnte hinaus. Bezüglich des Gehaltsschemas kann ab einem bestimmten Lebensalter ein Vertrauensschutz gelten, die Arbeits- und Freizeitregelungen sowie die Weiterbildungsverpflichtungen sind nach einer Übergangszeit jedenfalls umzustellen.
- Auswahlverfahren und Eignungstests für Lehrer sind vor oder am Anfang der Ausbildung bundeseinheitlich durchzuführen. Das kann nicht der Autonomie der Universitäten oder Pädagogischen Hochschulen überlassen werden. Ein mehrstufiges Auswahlverfahren muss sicherstellen, dass nur die geeignetsten und motiviertesten Bewerber den Beruf des Lehrers ergreifen.
- Das Ende des Stundenzählens: Die Definition der Lehrerarbeit über die Anzahl der Unterrichtsstunden ist durch ein Jahresarbeitszeitmodell zu ersetzen. Die wöchentliche Unterrichtsverpflichtung soll je nach Schultyp, Fächer, weiterer Aufgaben am Schulstandort und der Karriereentwicklung von der Schulleitung und in Abstimmung mit den anderen Lehrern festgelegt werden.

- Arbeitsplatz Schule: Ein modernes Arbeitszeitmodell bedingt eine explizite Anwesenheitsverpflichtung am Schulstandort – wie in jedem modernen Dienstleistungsbetrieb; diese tritt im Gleichschritt mit der Schaffung angemessener Arbeitsplätze an der Schule in Kraft. Eine moderne Schulorganisation mit hoher Autonomie erfordert neben der reinen Unterrichtstätigkeit auch den Einsatz für Lernbetreuung, Vorbereitungen im Team, Schulentwicklungsarbeit und Elterngespräche. Dies setzt eine ganztägige Anwesenheit der Lehrer am Schulstandort voraus.
- Einführung einer verpflichtenden kontinuierlichen Weiterbildung/ Professionalisierung in Abstimmung mit der Schulleitung und der Kollegenschaft. Nach individuellen Zielen und dem Bedarf des Schulstandortes ist ein Weiterbildungskonzept zu erstellen. Die Fortbildung hat einen jährlichen Mindestumfang und soll in der Regel außerhalb der Unterrichtszeit erfolgen.
- Intensivere Verzahnung zwischen Erstausbildung und Weiterbildung. Bestimmte Gehaltsvorrückungen sollten an überprüfbare Weiterbildungserfolge der Lehrer gekoppelt werden.
- Die bestehenden, attraktiven Gehaltsperspektiven sollten in ein Grundgehalt und leistungsbezogene Gehaltsbestandteile aufgebrochen werden. Über ein modernes Tätigkeitsportfolio ist zu definieren, welche Aufgaben als „normale“ Arbeitstätigkeit und welche über Leistungsbezüge entlohnt werden. (Über einen 20-prozentigen Anteil des Gehalts sollte mittels Leistungskomponenten am Schulstandort entschieden werden).
- Last but not least: Eine Rücknahme des derzeitigen hohen Kündigungsschutzes für Lehrer und die Anpassung der diesbezüglichen Bestimmungen an die Regelungen für Privatangestellte stellt sicher, dass es möglich ist, sich von pädagogisch oder fachlich ungeeigneten Lehrern zu trennen.

www.agenda-austria.at

