

KURT SCHMID

Lehrerdienst- und -besoldungsrecht

Internationaler Vergleich anhand ausgewählter Länder

Das Lehrerdienst- und Besoldungsrecht stellt einen wichtigen Systemfaktor für das Funktionieren von Schulgovernance-Systemen dar. Und, Lehrer/innen sind Dreh- und Angelpunkt guter Schülerleistungen. Dienst- und besoldungsrechtliche Regelungen strukturieren nicht nur den Arbeitsmarkt und die Beschäftigungssituation von Lehrer/innen – von ihnen gehen auch wichtige Anreizwirkungen hinsichtlich der Motivation, Leistung, Weiterbildungsbeteiligung von Lehrer/innen aus.

International sind sehr unterschiedliche Formen der Ausgestaltung der Lehrerbeschäftigung zu beobachten. Diese betreffen den Lehrerarbeitsmarkt an sich, die dienstrechtliche Stellung, arbeitsrechtliche Regelungen, Arbeitszeitenregelung, Gehalts- und Zulagensysteme, Weiterbildungsverpflichtungen von Lehrer/innen u.v.m. Kurz gesagt: „Es gibt nichts, was es nicht gibt“. Dies bedeutet nicht eine Beliebigkeit der Regelungen – denn, wie die Studie auch zeigt, stehen die dienst- und besoldungsrechtlichen Regelungen oftmals in einem Konnex zum zugrundeliegenden Schulgovernancemodell bzw. sind durch historisch gewachsene nationale Aushandlungsprozesse zwischen den Interessenvertretungen der Lehrer/innen und der Arbeitgeberseite erklärbar – sondern nur, dass international eine große Bandbreite unterschiedlicher Zugänge beobachtbar ist. Nationale Regelungen müssen demnach nicht das Nonplusultra darstellen und die Auseinandersetzung mit anderen Zugängen kann in Hinblick auf die Weiterentwicklung des eigenen Systems von Interesse/Nutzen sein.

Ausgangspunkt der Studie sind die aus einer Metaperspektive beobachtbaren Länderunterschiede bei internationalen Schülerleistungstests, die auch auf Effizienzunterschiede im Bereich der Schulgovernance hinweisen. Österreich mit seinem stark bürokratisch und von einem „klassischen“ Verwaltungshandeln geprägten Schulgovernancemodell schneidet dabei nicht besonders gut ab (bei den Schülerleistungen liegt Österreich nur im Mittelfeld – bei den Bildungsausgaben gehört Österreich jedoch zu den Spitzenreitern)¹.

Der Zusammenhang zwischen zugrundeliegendem Schulgovernance-Modell und den dienst- und besoldungsrechtlichen Regelungen ist komplexer Natur. Einerseits gibt es enge Bezüge zwischen dem Governance-Modell und der Grundstruktur des Lehrerarbeitsmarktes. Dies betrifft vor allem die Rekrutierung. Andererseits kann bei vielen Regelungen kein direkter Konnex

zum jeweiligen Schulgovernancemodell festgestellt werden. So bspw. hinsichtlich der Arbeitszeitmodelle, der Grundgehaltsschemata oder der Anzahl möglicher Gehaltszulagen. Lediglich bei der Vergabe von Gehaltszulagen durch die Schule selbst lassen sich Einflüsse des zugrundeliegenden Schulgovernancemodells feststellen. Ein bedingter Zusammenhang kann bezüglich der Weiterbildung festgestellt werden.

Bei den international beobachtbaren Schulgovernance-reformen in den letzten Jahren und Jahrzehnten lässt sich eine klare Tendenz von vormals auf der zentralen/regionalen Ebene angesiedelten Kompetenzen in Richtung einer Devolution dieser Agenden an die lokale Ebene (Local Empowerment Modell) bzw. an die Schule selbst (School Empowerment Modell) feststellen. Insbesondere bei erfolgreichen PISA-Teilnehmerländern war dies der Fall².

Überblicksartig lassen sich im internationalen Vergleich folgende Grundkonstellationen/Trends skizzieren:

Der Lehrerarbeitsmarkt

Abkehr von bürokratisch administrierten Zuteilungsmechanismen – ein offener Arbeitsmarkt für Lehrer/innen

In den meisten Ländern – und insbesondere bei PISA-Topperformern – werden Lehrer/innen nicht (mehr) vermittelt eines bürokratisch administrierten Zuteilungsmechanismus den Schulen zugewiesen (wie dies u.a. in Österreich der Fall ist), sondern es besteht ein offener Lehrerarbeitsmarkt. Wesentlich dabei ist die Bewerbung seitens der Lehrer/innen für eine Stelle an einer konkreten Schule und die Auswahlkompetenz der Schule selbst.

Rückgang verbeamteter Dienstverhältnisse

In rund der Hälfte der Länder sind Lehrer/innen Beamte –

in der anderen Hälfte Vertragsbedienstete (öffentlich Bedienstete auf Basis eines privatrechtlichen Arbeitsvertrages) oder Privatangestellte. In etlichen Ländern (u.a. in Österreich) kommen beide Formen vor. Reformen im dienstrechtlichen Bereich gehen in Richtung einer Umwandlung von beamteten Dienstverhältnissen hin zu Angestelltenverhältnissen, die auf privatrechtlicher Natur basieren. Dabei besteht oftmals das Problem der Überführung bestehender Dienstverträge in das neue System mit der Konsequenz, dass es u.U. mittelfristig zwei parallele Systeme gibt und erst nach einem längeren Übergangszeitraum das neue System vollständig zum Tragen kommt.

Zumeist hoher Kündigungs- und Versetzungsschutz

Lehrer/innen sind im Vergleich zu Beschäftigten in der Privatwirtschaft was ihren Kündigungs- (und Versetzungs-)schutz betrifft oftmals deutlich besser gestellt. Es gibt aber auch Länder, in denen sich das Beschäftigungsverhältnis von Lehrer/innen nicht von jenen der Privatwirtschaft unterscheidet (bspw. in den Niederlanden). Und, ein Beamtenstatus muss nicht unbedingt Unkündbarkeit bzw. unbefristung bedeuten, wie die Beispiele Finnland und Schweiz zeigen.

Die Möglichkeit obligatorischer und freiwilliger Versetzungen ist insbesondere in Bürokratiemodellen mit einer bürokratisch administrierten Lehrerteilung weit verbreitet. Sie stellen eine systemimmanente Option dar, auf Veränderungen im Lehrbedarf zu reagieren und suboptimale Erstplatzierungen zu korrigieren.

Unzureichende Lehrerleistungen und Stellenkürzungen können durchaus Entlassungsgründe sein

In vielen dienstrechtlichen Regelungen – insbesondere in jenen von PISA-Topperformern – besteht grundsätzlich die Möglichkeit, Entlassungen aufgrund unzureichender Lehrerleistungen sowie aus strukturellen Gründen (Stellenkürzungen etc.) vorzunehmen. Dies kann auch für beamtete Lehrer/innen gelten (bspw. in Finnland). Bürokratiemodelle sehen dagegen zumeist keine derartigen Regelungen vor.

Befristete Dienstverträge sind weit verbreitet

Befristete Dienstverträge (und Teilzeitverträge) sind weit verbreitet und werden zumeist zur Absicherung des Vertretungsunterrichts abgeschlossen. In vielen Ländern ist außerdem beobachtbar, dass Lehrer/innen mit befristeten Dienstverträgen aufgrund des hohen Kündigungs- und Versetzungsschutzes der unbefristet beschäftigten Lehrer/innen als systemische „Manövriermasse“ hinsichtlich Änderungen im Lehrbedarf fungieren. Extensiver Kündigungsschutz einer Gruppe bedingt daher erhöhte Flexibilitätsanforderungen und schlechtere arbeitsrechtliche Bedingungen für die andere Gruppe.

In vielen Ländern gibt es einen Personalreservepool

Zur Abdeckung eines kurzfristigen Vertretungsbedarfs („Supplierungen“) wird entweder auf interne Personalreserven zurückgegriffen und/oder zusätzliches Personal

befristet beschäftigt. Unabhängig von der Grundstruktur des Lehrerarbeitsmarktes gibt es in vielen Ländern darüber hinaus auch eine institutionalisierte Form eines Personalreservepools.

Arbeitszeitregelungen

International lassen sich unterschiedliche Arbeitszeitmodelle für Lehrer/innen beobachten:

- Festlegung der Arbeitszeit auf Basis der Unterrichtsverpflichtung
- Erweitertes Arbeitszeitmodell, das entweder die Kombination aus Unterrichtszeit und Präsenzzeit an der Schule oder eine jährliche Gesamtarbeitszeit festlegt
- „Sonderformen“, in denen entweder nur die Präsenzzeit an der Schule oder die jährliche Gesamtarbeitszeit festgelegt ist

Welches Arbeitszeitmodell angewandt wird, hängt nicht vom zugrundeliegenden Schulgovernancesystem ab.

Festlegung der Arbeitszeit von Lehrer/innen nur auf Basis der Unterrichtszeit ist ein „Auslaufmodell“

Traditionell wurde die Arbeitszeit von Lehrer/innen nur auf Basis ihrer Unterrichtsverpflichtung festgelegt. Mittlerweile wird dieses System aber nur mehr in einer Minderheit von Staaten angewandt (bspw. in Österreich bei den Bundeslehrer/innen).

In den meisten Ländern definiert sich die Arbeitszeit von Lehrer/innen aus einer Kombination von Unterrichtsverpflichtung und Anwesenheitszeit an der Schule bzw. Festlegung einer jährlichen Gesamtarbeitszeit. Die meisten PISA-Topperformer haben ein Arbeitszeitmodell, das Unterrichtsverpflichtung mit schulischer Anwesenheitszeit kombiniert.

Große Länderunterschiede wie lange Lehrer/innen tatsächlich an der Schule anwesend sind

Zwischen den Staaten gibt es auch ausgeprägte Unterschiede, wie viele Stunden am Tag (bzw. Tage in der Woche) Lehrer/innen tatsächlich an der Schule sind. Dies ist eine Konsequenz aus dem jeweiligen angewandten Arbeitszeitmodell. In einigen Ländern (bspw. Schweden, Portugal, UK) müssen Lehrer/innen bis zu 35 Stunden an der Schule tätig sein.

Breites Spektrum an nicht remunerierten Zusatzaufgaben

Hinsichtlich jener Aufgaben, die Lehrer/innen zusätzlich zur Unterrichtstätigkeit (sowie der Vorbereitung und Nachbetreuung) im Rahmen ihrer „normalen“ Tätigkeit – d.h. ohne Anspruch auf Gehaltszulagen oder Ermäßigung der Pflichtstundenzahl – erbringen müssen (bspw. Schülersaufsicht, Vertretungen etc.) unterscheiden sich die Länder sehr stark. Das im Rahmen der Arbeitszeitregelungen festgelegte typische Aufgabenportfolio eines/r Lehrers/in ist also offenbar stark von den nationalen, historisch gewachsenen Aushandlungsprozessen

zwischen der Interessenvertretung der Lehrer/innen und der Arbeitgeberseite geprägt.

Sehr unterschiedliche Regelungen im Bereich der Weiterbildung

Weiterbildung von Lehrer/innen fußt in den Ländern des Quality Control / Bürokratietyps zumeist auf freiwilliger Basis. Im Local Empowerment Typ ist sie dagegen zumeist verpflichtend vorgesehen und beim School Empowerment Typ halten sich Länder, die Weiterbildung verpflichtend vorschreiben bzw. wo sie auf der Freiwilligkeit basiert die Waage. Ob Weiterbildung verpflichtend vorgesehen ist oder auf freiwilliger Basis beruht, hängt dagegen nicht vom beruflichen Status (Beamte versus Privatangestellte) des/r Lehrers/in ab. Und auch bei den PISA-Topperformern zeichnet sich kein einheitliches Bild ab: In zwei Dritteln von ihnen ist Weiterbildung für Lehrer/innen verpflichtend vorgesehen – in einem Drittel aber freiwillig. Tendenziell ist aber doch ein Trend zu verpflichtender Weiterbildung (oftmals im Kontext schulischer Weiterbildung) beobachtbar. In etlichen Ländern haben Lehrer/innen auch ein Recht auf Weiterbildung.

In vielen Ländern, in denen eine Weiterbildungspflicht für Lehrer/innen besteht, ist diese zudem nur sehr generell formuliert (so z.B. in Österreich bei Bundeslehrer/innen, Deutschland, Frankreich, Irland, Schweiz, Spanien). In anderen Ländern wird sie dagegen anhand eines zeitlichen Mindestumfangs spezifiziert – mit sehr großen Unterschieden was diesen betrifft.

Der Zeitpunkt, zu dem Weiterbildungsmaßnahmen üblicherweise durchgeführt werden (in der Freizeit versus während der Arbeitszeit), variiert international sehr stark. Obligatorische Weiterbildungsmaßnahmen finden aber in den meisten Ländern während der Unterrichtszeit statt (Ausnahmen sind z.B. Finnland und Schweden).

Urlaubsanspruch wird überwiegend durch Ferienzeiten abgegolten

Der Urlaubsanspruch der Lehrer/innen wird in allen Ländern primär durch die Gliederung des Schuljahres (Anzahl der Ferientage) bestimmt – dies bedeutet aber keineswegs, dass Lehrer/innen in den Ferien zur Gänze „auf Urlaub“ sind. In etlichen Ländern werden nämlich administrative Aufgaben und/oder Weiterbildung auch während der Ferienzeiten durchgeführt.

Das Lehrergehalt

In den meisten Ländern setzt sich das Lehrergehalt aus einer Grundeinstufung, automatischen Gehaltsvorrückungen aufgrund der Dienstdauer (Senioritäten) und diversen Gehaltszulagen sowie Überstundenzuschlägen zusammen. Das jeweilige Schulgovernancesystem hat keine Erklärungsrelevanz für die unterschiedliche Ausgestaltung der Grundgehaltsstrukturen. Und auch bei den PISA-Topperformern zeigen sich keine einheitlichen Trends.

Hohe Bandbreite bei den Anfangsgehältern

Die Bandbreite der Anfangsgehälter bezogen auf das jeweilige nationale Durchschnittseinkommen ist relativ groß. Zumeist liegt es unter diesem.

Automatische Gehaltsvorrückungen aufgrund der Dienstdauer sind weit verbreitet

In fast allen Ländern wird über ein Gehaltsstufensystem die grundsätzliche Steigerung der Lehrergehälter während des Berufslebens festgelegt. Zumeist erfolgen diese sogenannten Vorrückungen automatisch, d.h. sie hängen nur von der Dienstdauer (und nicht von der konkreten Lehrerleistung bzw. der Weiterbildungsbeteiligung) ab. Schweden ist das einzige Land, in dem es keine automatischen Gehaltsvorrückungen gibt.

Unterschiedliche Dauer bis zu der das höchste Grundgehalt erreicht wird

Ausgeprägte Länderunterschiede bestehen bezüglich der Dienstdauer bis zum Erreichen der höchsten Grundgehaltsstufe. Die Bandbreite reicht von 5-8 Jahren (in UK, Dänemark, Neuseeland) bis zu 35-40 Jahren (bspw. in Österreich, Ungarn, Südkorea, Frankreich, Spanien).

Ausgeprägte Unterschiede bezüglich der Gehaltssteigerungsdynamik aufgrund automatischer Vorrückungen

Deutliche Unterschiede gibt es zwischen den Ländern was die Gehaltssteigerungsdynamik während des Berufslebens betrifft. Dies hängt mit der unterschiedlichen Dienstdauer bis zum Erreichen der höchsten Grundgehaltsstufe sowie mit dem Verhältnis Höchstgehalt zu Anfangsgehalt zusammen. In Österreich dauert es vergleichsweise sehr lange bis die höchste Grundgehaltsstufe erreicht wird – dafür liegen die Endgehälter dann im internationalen Spitzenbereich. Aufgrund der relativ niedrigen Einstiegsgehälter in Österreich bedeutet dies, dass Österreich zu den Ländern mit der höchsten Einkommenssteigerungsdynamik (über das gesamte Berufsleben gerechnet) gehört. Es kann als laufbahnorientiertes Gehaltsmodell charakterisiert werden.

Geringe Verbreitung von „Leistungsprämien“

„Leistungsprämien“ – also variable, von der individuellen Lehrerleistung abhängige Gehaltsbestandteile – werden erst in wenigen Ländern angewandt und sie machen in der Regel nur einen geringen Teil des Lehrereinkommens aus.

Gehaltszulagen sind aber weit verbreitet

In nahezu allen OECD-Ländern können Lehrer/innen aber Gehaltszulagen erhalten. Dabei handelt es sich aber nicht um individuelle Gehaltsbestandteile aufgrund der Lehrerleistung sondern um Abgeltungsformen, die Lehrer/innen bekommen, wenn sie diverse zusätzliche Aufgaben übernehmen. Auffällig ist die große Bandbreite an verschiedenen Zulagenkategorien bzw. -formen, die von den Staaten angewandt werden. Diese reichen von Zulagen aufgrund der Übernahme von Verwaltungs-

Managementaufgaben über Zulagen aufgrund besonderer pädagogischer Aktivitäten bis hin zu Zulagen, die an der persönlichen Situation der Lehrer/innen anknüpfen (Familienstatus, Alter etc.). Die Bedeutung der Zulagen für das gesamte Lehrergehalt zu bewerten, ist deshalb schwierig, weil es keine Informationen darüber gibt, welchen Anteil sie am Gesamtgehalt eines/r Lehre/in haben.

Große Länderunterschiede bzgl. Anzahl und Art der Zulagen

Es konnten keine Unterschiede zwischen den Schulgovernancetypen bezüglich der Anzahl der Zulagen und allfälligen Schwerpunkten nach Zulagenarten/-kategorien festgestellt werden. Innerhalb der Schulgovernancetypen ist die Heterogenität der Zulagen die zur Anwendung kommen sehr ausgeprägt.

Was jedoch auffällig ist, ist dass in den Local und School Empowerment Modellen typischerweise öfter ein erfolgreicher Abschluss einer Teilnahme an Maßnahmen zur beruflichen Weiterentwicklung sowie herausragende Unterrichtsleistungen von Lehrer/innen mittels Gehaltszulagen „honoriert“ werden (insb. in den PISA-Topperformerländern ist dies der Fall) als in den sogenannten Bürokratie Modellen.

Vergabekompetenz für Gehaltszulagen kann auch durchaus bei der Schule liegen

Die institutionellen Zuständigkeiten für die Regelung bzw. Gewährung der einzelnen Gehaltskomponenten variiert zwischen den Ländern sehr stark. Das Einstiegsgehalt und die Gehaltsstufen werden zwar praktisch überall von der zentralen Instanz festgelegt. Und auch die Überstundenregelungen werden zumeist von der zentralen Instanz bestimmt. Alle anderen Gehaltskomponenten zeigen aber eine Vielfalt an Kompetenzkonstellationen auf.

In den PISA-Topperformerländern besteht ein deutlich höheres Ausmaß an Entscheidungskompetenz für Zulagen durch die Schulen als bei den PISA-Teilnehmerländern, die bestenfalls durchschnittliche Schülerleistungsergebnisse erzielt haben.

Überstundenentlohnung variiert stark

Grundsätzlich werden in den meisten Ländern Überstunden von Lehrer/innen entlohnt. Die Staaten unterscheiden sich primär danach ob ein gewisses Ausmaß an zeitlicher Mehrarbeit (bspw. infolge von Supplierungen) im Rahmen der Arbeitszeitregelungen gratis durchgeführt werden muss oder nicht.

Geringer Einfluss der Weiterbildungsaktivitäten auf die Lehrergehälter

Weiterbildung hat zumeist keinen direkten Bezug zur Entlohnung. Einige Länder verknüpfen Weiterbildung mit Gehaltsvorrückungen bzw. Gehaltszulagen: Spanien, Portugal, Luxemburg, Schottland, die Niederlande sowie die USA.

Was zeichnet PISA-Topperformer aus?

Grob skizziert können folgende Charakteristika hinsichtlich der dienst- und besoldungsrechtlichen Regelungen für Lehrer/innen bei den PISA-Topperformern schwerpunktmäßig beobachtet werden³:

- Offener Lehrerarbeitsmarkt und hohe schulische Autonomie bei der Lehrerauswahl
- Möglichkeit, Entlassungen aufgrund unzureichender Lehrerleistungen sowie aus strukturellen Gründen (Stellenkürzungen etc.) vorzunehmen. Dies kann auch für beamtete Lehrer/innen gelten (bspw. in Finnland).
- Arbeitszeitmodell, das Unterrichtsverpflichtung mit schulischer Anwesenheitszeit kombiniert
- oftmals verpflichtende Weiterbildung und zeitlich spezifiziertes Mindestausmaß derselben
- etwas höhere Anfangsgehälter als in Österreich, Höchstgehalt wird früher im Berufsleben erreicht, Maximalgehälter liegen zumeist niedriger als in Österreich
- oftmals werden der erfolgreiche Abschluss einer Teilnahme an Maßnahmen zur beruflichen Weiterentwicklung sowie herausragende Unterrichtsleistungen von Lehrer/innen mittels Gehaltszulagen „honoriert“
- deutlich höheres Ausmaß an schulischer Vergabekompetenz für Zulagen

Was diese Ergebnisse hinsichtlich der Weiterentwicklung des Dienst- und Besoldungsrechts für Lehrer/innen in Österreich im Sinne einer gesteigerten Systemtransparenz und Effizienz der Schulgovernance bedeuten könnten wird u.a. in der Studie angerissen⁴:

Die gesamte Studie kann am ibw in Print (ibw-Forschungsbericht Nr. 150, ISBN 978-3-902742-08-7) oder [online](#) bezogen werden.

¹ Vgl. dazu bspw. Schmid, K. / Hafner, H. / Pirolt, R.: „Reform von Schulgovernance-Systemen. Vergleichende Analyse der Reformprozesse in Österreich und bei einigen PISA-Teilnehmerländern.“, ibw-Forschungsbericht Nr. 135, 2007 sowie Lassnigg, L. / Felderer, B. / Paterson, I. / Kuschej, H. / Graf, N. (2007): Ökonomische Bewertung der Struktur und Effizienz des österreichischen Bildungswesens und seiner Verwaltung. IHS-Studie im Auftrag des BMUKK.

² Vgl. dazu auch Schmid et al. (2007).

³ Es muss aber betont werden, dass nicht alle PISA-Topperformerländer die gesamte „Palette“ dieser Charakteristika aufweisen.

⁴ Ein umfassender und radikaler Vorschlag für eine Schulgovernance NEU in Österreich wurde zudem in Schmid, K. / Ascher, C. / Mayr, T. (2009): Reformpunkte zum österreichischen Schulgovernance-System. ibw-Kurzexpertise, erarbeitet.