



# DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

# WOCHENBERICHT 6/94

Berlin

10. Februar 1994

61. Jahrgang

## Einstellungsbedarf an Lehrern in den alten Ländern, Lehrerüberschuß in den neuen Ländern

### Zur Methode

Nach Vorausberechnungen der Kultusministerkonferenz wird die Zahl aller Schüler in der Bundesrepublik Deutschland von 11,6 Mill. im Jahr 1991 auf fast 13 Mill. im Jahr 2001 zunehmen<sup>1</sup>. Die Schülerzahl wird sich in dieser Dekade jedoch unterschiedlich in den alten und neuen Ländern entwickeln. Während sie in Westdeutschland in den beiden Zeiträumen von 1991 bis 1996 und von 1996 bis 2001 um jeweils rund 750 000 steigen wird, nimmt sie in Ostdeutschland nur in der ersten Periode um 220 000 zu, wird aber in der zweiten um 325 000 sinken. Im wesentlichen betrifft dies die allgemeinbildenden Schulen. Aber auch an den beruflichen Schulen dürften sich die Schülerzahlen in beiden Landesteilen voneinander abweichend entwickeln. In Ostdeutschland werden sie über den gesamten Zeitraum hinweg steigen, dagegen in Westdeutschland zwischenzeitlich abnehmen und im Endjahr nur knapp wieder das Ausgangsniveau erreichen (Tabelle 1).

Veränderte Schülerzahlen haben Auswirkungen auf den Lehrerbedarf. Ein Anstieg führt zu einem zusätzlichen Bedarf an Lehrkräften, wenn sich die Unterrichtssituation an Schulen nicht verschlechtern soll, also die Klassengröße nicht steigt, Stundentafeln nicht verkürzt werden oder die Arbeitszeit der Lehrer nicht erhöht wird.

Mit der Vorausberechnung der Kultusministerkonferenz gibt es eine neue amtliche Schülerprognose für die Bundesrepublik, aber aktualisierte Lehrerbedarfsrechnungen wurden noch nicht veröffentlicht<sup>2</sup>. Deshalb wird hier untersucht, wie sich der Bedarf von Lehrern an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen in West- und Ostdeutschland mittelfristig entwickelt. Ausgegangen wird von einem

Lehrerbestand in Vollzeitlehreereinheiten, der um die im Projektionszeitraum aus dem Schuldienst ausscheidenden Lehrer verringert wird. Der Bedarf in Volzeiteinheiten wird mit Hilfe der Schülerzahlen über Schüler-Lehrer-Relationen berechnet. Der zusätzliche und der Ersatzbedarf zusammen ergeben den Bedarf an Neueinstellungen.

An den Schulen unterrichten haupt- und nebenberufliche Lehrkräfte. Die hauptberuflichen Lehrer sind überwiegend Vollzeitbeschäftigte mit voller Pflichtstundenzahl<sup>3</sup>. In den alten Ländern hat in der Vergangenheit der Anteil von ihnen, der nach länderspezifischen Regelungen mit einer bis zu 50 vH ermäßigten Stundenzahl teilzeitbeschäftigt ist, kontinuierlich zugenommen. Nebenberufliche Lehrer erteilen dagegen nur wenige Stunden Unterricht pro Woche. Werden der Bestand und der Bedarf an Lehrern berechnet, dann müssen die teilzeit und stundenweise beschäftigten Lehrer in eine fiktive Einheit, den „Vollzeitlehrer“, umgerechnet werden.

Die Kultusministerkonferenz läßt die Zahl der Vollzeitlehrer jährlich errechnen; für das Basisjahr 1991 konnten

<sup>1</sup> Vgl. Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (Hrsg.): Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 1991 bis 2010. Dokumentation Nr. 123, Bonn 1993.

<sup>2</sup> So liegen zwar Berechnungen des Lehrerbedarfs sowohl für die alten als auch für die neuen Bundesländer vor, ausgegangen wird jedoch vom Basisjahr 1989. Vgl. Klaus Klemm: Der Teilarbeitsmarkt Schule in den alten und neuen Bundesländern 1992 — 2010. Frankfurt am Main 1991. Klaus Klemm, Wolfgang Böttcher und Michael Weegen: Bildungsplanung in den neuen Bundesländern. Weinheim und München 1992, S. 78 ff.

<sup>3</sup> Eine Ausnahme stellt Brandenburg dar. Hier sind nahezu alle Lehrer mit 80 vH der Pflichtstundenzahl teilzeitbeschäftigt.

Tabelle 1

Schüler an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen<sup>1)</sup>

	Alte Bundesländer			Neue Bundesländer			Bundesrepublik Deutschland		
	1991	1996	2001	1991	1996	2001	1991	1996	2001
	in 1000								
Allgemeinbildende Schulen	6 990,2	7 864,0	8 506,5	2 151,0	2 214,4	1 760,9	9 141,2	10 078,4	10 267,4
Berufliche Schulen	2 121,5	2 005,0	2 102,0	326,8	483,0	611,4	2 448,3	2 488,0	2 713,4
Insgesamt	9 111,7	9 869,0	10 608,5	2 477,8	2 697,4	2 372,3	11 589,5	12 566,4	12 980,8
	Veränderung in fünf Jahren in 1000								
Allgemeinbildende Schulen	—	873,8	642,5	—	63,4	-453,5	—	937,2	189,0
Berufliche Schulen	—	-116,5	97,0	—	156,2	128,4	—	39,7	225,4
Insgesamt	—	757,3	739,5	—	219,6	-325,1	—	976,9	414,4
	in vH								
Allgemeinbildende Schulen	—	12,5	8,2	—	2,9	-20,5	—	10,3	1,9
Berufliche Schulen	—	-5,5	4,8	—	47,8	26,6	—	1,6	9,1
Insgesamt	—	8,3	7,5	—	8,9	-12,1	—	8,4	3,3

1) Nach den Berechnungen der Kultusministerkonferenz. Da in dieser Vorausberechnung Berlin insgesamt bei den alten Bundesländern enthalten ist, wurden die Schülerzahlen um die in Berlin (Ost) verringert und diese zu den neuen Ländern addiert. Die Basis der Schätzung der Kultusministerkonferenz (1991) mußte geringfügig an die Zahlen der Schulstatistik des Statistischen Bundesamtes angepaßt werden.  
*Quellen:* Statistisches Bundesamt; Kultusministerkonferenz; Berechnungen des DIW.

jedoch noch keine Bundeszahlen veröffentlicht werden, da für Sachsen und Sachsen-Anhalt keine, für Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen nur unvollständige Daten vorliegen<sup>4</sup>. Um diese Lücken zu schließen, wurden Informationen des Statistischen Bundesamtes zur Zahl der beschäftigten Lehrer und der wöchentlich erteilten Unterrichtsstunden benutzt<sup>5</sup>.

Der Bedarf an Lehrkräften wird auf Landesebene durch pädagogische, schulorganisatorische, arbeitsmarkt- und finanzpolitische Zielsetzungen bestimmt. Bei Planungsrechnungen werden der wöchentliche Bedarf an Unterrichtsstunden je Klasse, die Schülerzahl je Klasse und der wöchentlich erteilte Unterricht je Lehrer berücksichtigt. Diese Größen sind über die Schüler-Lehrer-Relation miteinander verknüpft<sup>6</sup>.

In einer Basisvariante wird hier für die alten Länder der Bedarf an Vollzeitlehrern in den Jahren 1996 und 2001 berechnet, indem bei allgemeinbildenden Schulen die Relationen verwendet werden, die im Ausgangsjahr 1991 vorlagen. Für die neuen Länder wird von Schüler-Lehrer-Relationen an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen im Jahr 1991 ausgegangen, die bei den Flächenstaaten aus der durchschnittlichen Relation der westdeutschen Flächenstaaten und bei Berlin (Ost) aus der durchschnittlichen Relation der westdeutschen Stadtstaaten errechnet wurden. Mit diesem Verfahren wird die 1991 an den Schulen in den alten Ländern bestehende Versorgung mit Lehrern fortgeschrieben und auf die neuen Länder übertragen. Nicht untersucht wurde, ob der Schüler-

Lehrer-Relation im Ausgangsjahr ein von pädagogischen Zielen her ausreichender Bestand an Lehrern zugrunde lag. Eine Übertragung der Relation auf die neuen Länder ist angebracht, weil dort beispielsweise das Bildungverhalten der Schüler noch nicht stabil war, der Umfang der Lehrämter und andere Parameter des Lehrerberarfs noch nicht festgelegt waren. Dadurch ergibt sich — wie noch dargestellt wird — im Ausgangsjahr ein statistischer Lehrerüberhang<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Inzwischen wurden Bundeszahlen für 1992 auf der Grundlage von Berechnungen der Kultusministerkonferenz veröffentlicht, die — hauptsächlich bei den beruflichen Schulen — noch Unstimmigkeiten aufweisen. Angaben für 1991 fehlen weiterhin. Vgl. Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.): Grund- und Strukturdaten 1993/94. Bonn 1993, S. 84 ff.

<sup>5</sup> Für Sachsen-Anhalt wurden die Angaben vollständig geschätzt. Vgl. zu den Daten: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (Hrsg.): Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 1982 bis 1991. Dokumentation Nr. 121, Bonn 1993 und Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Allgemeinbildende Schulen 1991, Reihe 1 und Berufliche Schulen 1991, Reihe 2, Fachserie 11. Wiesbaden 1993.

<sup>6</sup> Die Schüler-Lehrer-Relation ist das Produkt aus durchschnittlicher Klassenfrequenz und wöchentlicher Unterrichtszeit der Lehrer, dividiert durch den wöchentlichen Unterrichtsbedarf je Klasse.

<sup>7</sup> Die am Jahresende 1991 vorhandene Zahl der Lehrer in den neuen Ländern entsprach noch nahezu der Lehrerschaft im Jahre 1989. Absichtserklärungen aus den Schulministerien, die Lehrerschaft um insgesamt rund 29 000 Personen zu verringern, waren noch nicht umgesetzt worden. Vgl. auch Klaus Klemm, Wolfgang Böttcher und Michael Weegen: a.a.O., S. 83.

Angesichts der prekären Lage der öffentlichen Haushalte stehen Einsparungen bei den Schulen zur Diskussion. Dies hätte Auswirkungen auf den Lehrerbedarf. Deshalb wird zusätzlich zur Basisvariante der Bedarf an Vollzeitlehrern in einer „Sparvariante“ berechnet. Dafür werden die Schüler-Lehrer-Relationen an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen für die Jahre 1996 und 2001 um eins erhöht<sup>8</sup>. Für beide Varianten wird ermittelt, inwieweit und in welchem Umfang ein jährlicher Einstellungsbedarf an jungen Lehrern in West- und Ostdeutschland besteht.

**Lehrerbestand im Ausgangsjahr 1991**

Am Jahresende 1991 gab es an den Schulen in der Bundesrepublik rund 730 000 Vollzeitlehrer. Davon unterrichteten 626 000 an allgemeinbildenden Schulen (86 vH) und 104 000 an beruflichen Schulen (14 vH); drei Viertel (548 000) waren in den alten und ein Viertel (182 000) in den neuen Bundesländern beschäftigt. Während in Westdeutschland etwa jeder sechste Lehrer (fast 89 000 Vollzeitlehrer) an beruflichen Schulen ausbildete oder Unterricht erteilte, war in Ostdeutschland nur jeder elfte Lehrer berufsbildend tätig (16 000 Vollzeitlehrer). Über neun Zehntel aller Vollzeitlehrer in den neuen Ländern unterrichteten an allgemeinbildenden Schulen (Tabelle 2).

Im Jahre 1991 kamen in der Bundesrepublik rechnerisch 15,9 Schüler auf einen Vollzeitlehrer; an den allgemeinbildenden Schulen waren es 14,6 Schüler und an den beruflichen Schulen 23,4 Schüler. Bei diesen Werten handelt es sich um Bundesdurchschnitte. Sie streuen nach Bundesländern und Schularten zum Teil beträchtlich. Die Schüler-Lehrer-Relationen nach Schularten weichen auch voneinander ab, weil unterschiedliche politische Präferenzen in den Ländern bei der Personalausstattung der Schulen bestehen. In den meisten Fällen war die Relation in den neuen Ländern kleiner als in den alten: An den allgemeinbildenden Schulen war der Unterschied mit 15,2 zu 13,0 Schülern je Lehrer etwas kleiner als an den beruflichen Schulen mit 23,9 zu 20,6 Schülern je Lehrer.

In den alten Ländern sank die Schüler-Lehrer-Relation in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre deutlich: Von 1985 bis 1990<sup>9</sup> nahm die Zahl der Schüler je Lehrer von 17,9 auf 16,7 ab, also um mehr als einen Schüler je Vollzeitlehrer. Geringere Schüler-Lehrer-Relationen gab es am Ende des Zeitraums bei allen Schularten mit Ausnahme der Grundschulen. Sie sind überwiegend auf abnehmende Schülerzahlen und weniger auf vermehrt eingestellte Lehrer zurückzuführen. Nur an den Grund- und Gesamtschulen wurden bei steigender Schülerzahl zusätzlich Lehrer beschäftigt. Allerdings streuten die Schüler-Lehrer-Relationen nach Schularten in den alten Ländern auch zu Beginn der neunziger Jahre zum Teil beachtlich. Fast immer lagen die Schüler-Lehrer-Relationen in den westdeutschen Stadtstaaten unter denen in den westdeutschen Flächenstaaten.

Tabelle 2

**Lehrer, Schüler-Lehrer-Relation und Altersverteilung der Lehrer 1991**

	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer	Bundesrepublik Deutschland
	in 1000 <sup>1)</sup>		
Allgemeinbildende Schulen	459,7	165,9	625,6
Berufliche Schulen	88,6	15,9	104,5
Insgesamt	548,3	181,8	730,1
	Schüler je Lehrer <sup>1)</sup>		
Allgemeinbildende Schulen	15,2	13,0	14,6
Berufliche Schulen	23,9	20,6	23,4
Insgesamt	16,6	13,6	15,9
	Altersverteilung <sup>2)</sup>		
im Alter von ... bis unter ... Jahren			
unter 30	2,2	15,9	5,6
30 - 35	7,9	14,2	9,4
35 - 40	19,5	16,1	18,7
40 - 45	25,8	14,2	22,9
45 - 50	19,3	16,3	18,6
50 - 55	15,8	15,4	15,7
55 - 60	7,2	6,0	6,9
60 - 65	2,2	1,9	2,1
65 und älter	0,1	0,0	0,1
Insgesamt	100,0	100,0	100,0
1) Vollzeitlehrer und in Vollzeitlehreinheiten umgerechnete teilzeit- und stundenweise beschäftigte Lehrer. — 2) Altersverteilung der hauptberuflichen Lehrer. Quellen: Statistisches Bundesamt; Kultusministerkonferenz; Berechnungen des DIW.			

Gemessen an den westdeutschen und Westberliner Verhältnissen ergibt sich in den neuen Ländern für 1991 ein rechnerischer Überhang an Vollzeitlehrern. Er liegt an den allgemeinbildenden Schulen bei 23 730 und an den beruflichen Schulen bei 2 280 Lehrern. Statt der insgesamt knapp 182 000 Vollzeitlehrer, die damals vorhanden waren,

<sup>8</sup> Infolge knapper öffentlicher Finanzen wird in einigen Ländern auch über Einsparungen an Schulen diskutiert. Dazu zählen Maßnahmen wie die Verlängerung der Lehrerarbeitszeit insgesamt oder für Lehrer einzelner Schularten die Erhöhung der Klassenfrequenzen oder die Kürzung von Stundentafeln. Dies führte zu einem geringeren Lehrerbedarf. Da sich einzelne Maßnahmen nur schwer quantifizieren lassen, wird hier überschlägig die Schüler-Lehrer-Relation um eins erhöht. Dies entspricht einer Erhöhung der Schülerzahl je Klasse um durchschnittlich 1,5 Schüler oder der Lehrerarbeitszeit um eineinhalb Stunden.

<sup>9</sup> 1990 ist das letzte Jahr, für das die Kultusministerkonferenz vergleichbare Berechnungen auf Bundesebene veröffentlichte. Vgl. Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (Hrsg.): Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 1982 bis 1991. A.a.O., S. 36 ff.

wäre — gemessen an westdeutschen Relationen — ein Bestand von rund 156 000 Vollzeitlehrern anzusetzen<sup>10</sup>.

Im Jahre 1991 lag das Durchschnittsalter der hauptberuflichen Lehrer in den alten Ländern an den allgemeinbildenden Schulen bei 44 Jahren und an den beruflichen Schulen bei 44,5 Jahren. In den neuen Ländern hatten die Lehrer beruflicher Schulen nahezu dasselbe Durchschnittsalter wie in Westdeutschland, während es bei den Lehrern allgemeinbildender Schulen mit 40,9 Jahren rund drei Jahre niedriger war. Das höhere Durchschnittsalter der Lehrer in den alten Ländern ist eine Folge der längeren Studiendauer bei Studenten für die Lehrämter im Westen und der geringeren Zahl von Neueinstellungen. In der ersten Hälfte der achtziger Jahre wurden vergleichsweise weniger Lehrer eingestellt, erst in den letzten Jahren stieg die Zahl der neu Beschäftigten wieder. Deshalb wich 1991 die Altersverteilung der Lehrer in den alten und den neuen Ländern deutlich voneinander ab. Dies zeigte sich insbesondere in der Altersgruppe der unter 35 Jahre alten Lehrer, zu der in Westdeutschland nur 10 vH der Lehrkräfte gehörten, in Ostdeutschland jedoch 30 vH.

**Bestand und Bedarf an Lehrern**

Den Vorausberechnungen für die Bundesrepublik liegt ein Bestand von 704 000 Vollzeitlehrern im Jahr 1991 zugrunde: Er setzt sich aus dem Ist-Bestand von 548 300 in den alten Ländern und dem Sollbestand von 155 800 Lehrern in den neuen Ländern zusammen. Im Zeitraum 1991 bis 1996 werden von diesen Vollzeitlehrern 66 300 Lehrer

und 102 500 Lehrer in den darauf folgenden fünf Jahren von 1996 bis 2001 aus dem Schuldienst ausscheiden (Tabelle 3). Die Lehrer beenden den Schuldienst, weil sie die Altersgrenze erreichen, vor dem Erreichen der Altersgrenze dienst-, erwerbs- oder berufsunfähig werden oder sonstige Gründe vorliegen<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Aus den statistischen Unterlagen ist nicht zu erkennen, in welchem Ausmaß der Überhang inzwischen abgebaut wurde. 1992 gab es noch 179 000 Vollzeitlehrer. Zur Reduzierung wurden Bedarfskürzungen vorgenommen, aber auch mehr Teilzeitbeschäftigung für einzelne Gruppen von Lehrern — oft für Grundschullehrer — angeboten. Nachdem in Brandenburg für alle Lehrer eine Teilzeitbeschäftigung eingeführt worden war (10.4.1991), wurden solche Teilzeitvereinbarungen auch in Sachsen (15.6.1992), Sachsen-Anhalt (5.11.1992) und Thüringen (4.8.1993) abgeschlossen. Es wird geschätzt, daß dadurch der Überhang um rund 15 200 Vollzeitlehrer verringert werden konnte. Vgl. auch: Teilzeitvereinbarungen. In: Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (Hrsg.): Erziehung und Wissenschaft, Heft 12, Frankfurt am Main 1993, S. 12 und Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.): a.a.O., S. 83 ff.

<sup>11</sup> In der Schulstatistik werden bisher nur — nach Abgangsgründen differenziert — die aus dem Schuldienst ausscheidenden Lehrer in den alten Bundesländern gezählt. Für die Berechnungen wurden die westdeutschen Abgangsquoten und die altersspezifische Pensionsquote auf die neuen Länder übertragen. Ferner wird unterstellt, daß die Altersstruktur der voll- und teilzeitbeschäftigten hauptberuflichen Lehrer von 1991 in den alten und neuen Ländern der der Vollzeitlehrer entspricht und daß in den neuen Ländern 1991 die Lehrer im statistischen Überhang die gleiche Altersstruktur wie die Lehrer des Sollbestandes aufweisen. Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Allgemeinbildende Schulen, a.a.O. und Berufliche Schulen, a.a.O., mehrere Jahrgänge.

Tabelle 3

**Entwicklung des Lehrbestandes von 1991 durch Abgänge<sup>1)</sup>**

	Alte Bundesländer			Neue Bundesländer			Bundesrepublik Deutschland		
	1991	1996	2001	1991 <sup>2)</sup>	1996	2001	1991	1996	2001
	in 1000								
Allgemeinbildende Schulen	459,7	417,7	350,5	142,2	130,4	111,5	601,9	548,1	462,0
Berufliche Schulen	88,6	77,0	62,2	13,6	12,6	11,1	102,2	89,6	73,3
Insgesamt	548,3	494,7	412,7	155,8	143,0	122,6	704,1	637,7	535,3
	Bestandsveränderung in fünf Jahren in 1000								
Allgemeinbildende Schulen	—	-42,0	-67,2	—	-11,8	-18,9	—	-53,8	-86,1
Berufliche Schulen	—	-11,6	-14,8	—	-1,0	-1,5	—	-12,6	-16,3
Insgesamt	—	-53,6	-82,0	—	-12,8	-20,4	—	-66,4	-102,4
	in vH								
Allgemeinbildende Schulen	—	-9,1	-16,1	—	-8,3	-14,5	—	-8,9	-15,7
Berufliche Schulen	—	-13,1	-19,2	—	-7,4	-11,9	—	-12,3	-18,2
Insgesamt	—	-9,8	-16,6	—	-8,2	-14,3	—	-9,4	-16,1

1) Unter Berücksichtigung des Ausscheidens aus dem Schuldienst infolge Alter, Tod, Invalidität und sonstigen Gründen. Vollzeitlehrer und in Vollzeitlehreereinheiten umgerechnete teilzeit- und stundenweise beschäftigte Lehrer. — 2) Ausgangsbestand der neuen Bundesländer berechnet für die Flächenstaaten mit der durchschnittlichen Schüler-Lehrer-Relation der westdeutschen Flächenstaaten und für Berlin (Ost) mit der durchschnittlichen Relation der westdeutschen Stadtstaaten. Restbestand ermittelt nach den Abgangsgründen in den alten Ländern.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Kultusministerkonferenz; Berechnungen des DIW.

In den alten Ländern wird die Zahl der aus dem Schuldienst ausscheidenden Vollzeitlehrer nicht nur infolge des größeren Anfangsbestandes höher sein als in den neuen, sie steigt vor allem wegen der ungünstigeren Altersverteilung. Insgesamt werden im Zeitraum von 1991 bis 2001 in Westdeutschland 135 500 Vollzeitlehrer eine Beschäftigung an den Schulen beenden, in Ostdeutschland werden es — verglichen mit dem Sollbestand — nur 33 300 sein.

Von den Lehrern an allgemeinbildenden Schulen werden im Zeitraum von 1991 bis 2001 in Westdeutschland 109 100 und in Ostdeutschland 30 700 Vollzeitlehrer aus den genannten Gründen vorzeitig das Beschäftigungsverhältnis beenden. Dadurch verringert sich der jeweilige Bestand im Ausgangsjahr auf 76 bzw. 78 vH; das bedeutet, daß von den Vollzeitlehrern, die zu Beginn der Dekade an den allgemeinbildenden Schulen unterrichteten, am Ende jeweils über ein Fünftel nicht mehr im Schuldienst sein werden. An den beruflichen Schulen wird die Bestandsverringerung an Vollzeitlehrern in den alten und neuen Ländern deutlich voneinander abweichen: mit 26 400 Lehrern fällt der Ausgangsbestand in Westdeutschland auf 70 vH, mit 2 600 Lehrern der in Ostdeutschland dagegen nur auf 82 vH.

In der Bundesrepublik wird der Bedarf an Vollzeitlehrern nach der Basisvariante, bei der mit konstanten Schüler-Lehrer-Relationen des Jahres 1991 (Variante 1) gerechnet wird, deutlich — um 85 000 — steigen; aber auch wenn man höhere Relationen unterstellt (Variante 2), wird er noch zunehmen, und zwar um 40 000 (Tabelle 4).

Der Bedarf entwickelt sich jedoch in den beiden Zeiträumen von 1991 bis 1996 und von 1996 bis 2001 an den allgemeinbildenden und beruflichen Schulen sowohl in den alten als auch in den neuen Ländern unterschiedlich:

In der Basisvariante nimmt der Bedarf im Zeitraum von 1991 bis 1996 um rund 63 000 Vollzeitlehrer in der Bundesrepublik zu, hauptsächlich wegen des Anstiegs an den allgemeinbildenden Schulen. Im folgenden Jahrfünft wird sich der Bedarf mit knapp 22 000 Lehrern geringer erhöhen, jedoch nahezu im gleichen Ausmaß an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen. In den alten Ländern steigt der Bedarf an den allgemeinbildenden Schulen in beiden Perioden, während er an den beruflichen Schulen in der ersten Periode sinkt (– 5 vH) und erst im Jahre 2001 das Ausgangsniveau knapp wieder erreicht. Insgesamt wird der Lehrerbedarf in Westdeutschland in beiden Fünfjahreszeiträumen um jeweils rund 50 000 Vollzeitlehrer zunehmen.

Die Bedarfsveränderung in den Bildungsbereichen<sup>12</sup> an allgemeinbildenden Schulen ist darauf zurückzuführen, daß sich die Schülerzahlen nach Altersgruppen wellenförmig entwickeln. Im laufenden Jahrfünft ist deshalb der Bedarfsanstieg im Primarbereich am größten, im darauf folgenden wird der Bedarf im Sekundarbereich am stärksten zunehmen, während er im Primarbereich nur noch geringfügig steigen wird (Tabelle 5).

In Ostdeutschland wird der gesamte Lehrerbedarf, gemessen am Sollbedarf — d.h., wenn man den Überhang, der sich für 1991 ergab, nicht berücksichtigt — von 1991 bis 1996 nur um knapp 11 000 Lehrer steigen und im folgenden Jahrfünft um fast 25 000 Lehrer sinken. Während der Bedarf an den beruflichen Schulen über die Dekade um

<sup>12</sup> Die Bedarfsschätzungen nach Bildungsbereichen dienen nur der Veranschaulichung. Sie werden für Berechnungen von Personaleinstellungen nicht verwendet, da die entsprechend gegliederten Daten für die Altersstruktur der Lehrer fehlen, um Bestand und Einstellungsbedarf bestimmen zu können.

Tabelle 4

**Bedarf an Lehrern<sup>1)</sup>**

	Alte Bundesländer			Neue Bundesländer			Bundesrepublik Deutschland		
	1991	1996	2001	1991 <sup>2)</sup>	1996	2001	1991	1996	2001
	in 1000								
	Basisvariante								
Allgemeinbildende Schulen	459,7	517,0	559,3	142,2	146,4	116,4	601,9	663,4	675,7
Berufliche Schulen	88,6	83,7	87,8	13,6	20,1	25,5	102,2	103,8	113,3
Insgesamt	548,3	600,7	647,1	155,8	166,5	141,9	704,1	767,2	789,0
	Variante höhere Schüler-Lehrer-Relation <sup>3)</sup>								
Allgemeinbildende Schulen	459,7	485,1	524,8	142,2	137,3	109,2	601,9	622,4	634,0
Berufliche Schulen	88,6	80,4	84,3	13,6	19,3	24,4	102,2	99,7	108,7
Insgesamt	548,3	565,5	609,1	155,8	156,6	133,6	704,1	722,1	742,7

1) Vollzeitlehrer und in Vollzeitlehreereinheiten umgerechnete teilzeit und stundenweise beschäftigte Lehrer. — 2) Ausgangsbedarf der neuen Bundesländer berechnet für die Flächenstaaten mit der durchschnittlichen Schüler-Lehrer-Relation der westdeutschen Flächenstaaten und für Berlin (Ost) mit der durchschnittlichen Relation der westdeutschen Stadtstaaten. — 3) Gegenüber der Basisvariante wird die Schüler-Lehrer-Relation für die Jahre 1996 und 2001 um eins erhöht.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Kultusministerkonferenz; Berechnungen des DIW.

Tabelle 5

**Lehrerbedarf an allgemeinbildenden Schulen  
nach Bildungsbereichen<sup>1)</sup>**

Bildungsbereiche	1991	1991/1996	1996/2001
	in 1000 <sup>2)</sup>	Jahresdurchschnittliche Veränderung in vH	
Alte Bundesländer <sup>3)</sup>			
Primarbereich <sup>4)</sup>	128,9	2,6	0,2
Sekundarbereich I	225,1	2,2	2,4
Sekundarbereich II	50,3	2,3	3,1
Sonderschule	39,4	2,3	1,1
Neue Bundesländer <sup>5)</sup>			
Primarbereich <sup>4)</sup>	48,6	-0,9	-8,1
Sekundarbereich I	85,1	1,3	-1,7
Sekundarbereich II	9,6	7,5	0,6
Sonderschule	14,9	0,3	-4,1

<sup>1)</sup> In Vollzeitlehreereinheiten nach der Basisvariante. — <sup>2)</sup> Der Ausgangsbedarf in den neuen Bundesländern ist der errechnete Sollbedarf. — <sup>3)</sup> Ohne Berlin (West). — <sup>4)</sup> Einschließlich Vorschulbereich. — <sup>5)</sup> Einschließlich Berlin (West).  
*Quellen:* Statistisches Bundesamt; Kultusministerkonferenz; Berechnungen des DIW.

11 900 Vollzeitlehrer steigt, nimmt er an den allgemeinbildenden Schulen von 1991 bis 1996 zunächst zu (4 200 Lehrer), fällt aber von 1996 bis 2001 um 30 000 Lehrer, so daß dann der Bedarf im Ausgangsjahr erheblich unterschritten wird.

An allgemeinbildenden Schulen folgt der Bedarf nach Bildungsbereichen den ausgeprägten „Wellen“ bei den Schülerzahlen. So verringert sich der Lehrerbedarf im laufenden Jahrfünft bereits im Primarbereich und steigt noch geringfügig im Sekundarbereich II. Im folgenden Jahrfünft wird der Bedarf am stärksten im Primarbereich fallen, deutlich auch an Sonderschulen und weniger im Sekundarbereich I. Im Sekundarbereich II wird es noch einen geringfügig höheren Bedarf geben.

Bei der Variante 2 wird der Lehrerbedarf in der Bundesrepublik insgesamt geringer ausfallen als in der Variante 1. In den alten Ländern steigt der Bedarf an den allgemeinbildenden Schulen in beiden Perioden, bei den beruflichen Schulen geht er zunächst deutlich zurück und nimmt von 1996 bis zum Jahre 2001 wieder etwas zu. In den neuen Ländern wird der Bedarf an Vollzeitlehrern insgesamt — gemessen am Soll im Ausgangsjahr — von 1991 bis 1996 mit 800 Lehrern kaum noch steigen, im folgenden Jahrfünft sogar um 23 000 Lehrer abnehmen. Dieser Rückgang betrifft hauptsächlich die Lehrer an den allgemeinbildenden Schulen.

**Einstellungsbedarf an Lehrern**

Der Einstellungsbedarf an Vollzeitlehrern resultiert aus der Summe von Ersatzbedarf, der durch die aus dem Schuldienst ausscheidenden Lehrer entsteht, und Zusatz-

bedarf, sofern die Schülerzahlen steigen. Nimmt die Schülerzahl ab, entsteht rechnerisch dann ein Lehrerüberhang, wenn weniger Lehrer aus dem Schuldienst ausscheiden, als es den bestehenden Schüler-Lehrer-Relationen entspricht. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß sich in der Praxis der Überhang nicht ohne weiteres mit dem Ersatzbedarf aufrechnen läßt. Dazu sind die Anforderungen an die Lehrer von allgemeinbildenden Schulen in den einzelnen Bildungsbereichen zu unterschiedlich, und dienstrechtliche Bestimmungen stehen gegen allzu flexible Versetzungen. Deshalb kommt es durchaus vor, daß Einstellungsbedarf und Lehrerüberhang an allgemeinbildenden Schulen insgesamt, aber auch in den einzelnen Bildungsbereichen zusammen auftreten.

In der Basisvariante liegt der jährliche Einstellungsbedarf in der Bundesrepublik insgesamt im Zeitraum von 1991 bis 1996 bei 25 900 Vollzeitlehrern. Er wird in den folgenden fünf Jahren mit 24 800 Lehrern pro Jahr nur geringfügig kleiner sein. Während er sich im ersten Zeitabschnitt nahezu gleich aus Ersatz- und zusätzlichem Bedarf zusammensetzt, wird er im zweiten von 1996 bis 2001 überwiegend vom Ersatzbedarf bestimmt, der vor allem an den allgemeinbildenden Schulen in Westdeutschland entsteht. Ohnehin entwickelt sich der Einstellungsbedarf in beiden Landesteilen recht unterschiedlich: In den neuen Ländern wird es von 1996 bis 2001 keinen zusätzlichen Bedarf, sondern einen Lehrerüberhang geben (Tabelle 6).

In der Variante 2 geht in der Bundesrepublik insgesamt der jährliche Einstellungsbedarf im laufenden Jahrfünft mit 6 800 Vollzeitlehrern auf ein Viertel des Wertes der Basisvariante zurück. Der große Unterschied erklärt sich aus der Erhöhung der Schüler-Lehrer-Relationen gegenüber 1991. Dieser bedarfsmindernde Effekt spielt in der folgenden Periode für die Bedarfsentwicklung keine Rolle mehr, so daß der Einstellungsbedarf wieder auf jährlich 17 600 Lehrer steigen wird (71 vH des Einstellungsbedarfs in der Variante 1). Im gesamten Projektionszeitraum ergibt sich ein Bedarf zur Einstellung junger Lehrer nur in den alten Ländern, in den neuen dagegen wird sich der Überhang von jährlich 1 200 Vollzeitlehrern im laufenden Jahrfünft auf 2 100 im nächsten nahezu verdoppeln.

In den alten Ländern führen die steigende Schülerzahl und die ungünstige Altersstruktur der beschäftigten Lehrer zu dem hohen Einstellungsbedarf an jungen Lehrkräften, insbesondere an allgemeinbildenden Schulen. Der nach der Basisvariante quantifizierte Bedarf setzt jedoch voraus, daß die an den Schüler-Lehrer-Relationen von 1991 gemessene Unterrichtssituation nicht schlechter werden soll und Lehrerstellen nicht durch verkürzte Stundentafeln oder eine verlängerte Arbeitszeit eingespart werden. Zunächst besteht dieser Bedarf vor allem an den Grundschulen, später auch an weiterführenden Sekundarschulen. Obwohl die beruflichen Schulen zur Zeit noch durch sinkende Schülerzahlen entlastet werden und damit der negative zusätzliche Bedarf den altersstrukturbedingten Ersatzbedarf an Lehrern verringert, gibt es bereits heute einen Leh-

Tabelle 6

Ersatz-, Zusatz- und Einstellungsbedarf an Lehrern<sup>1)</sup>

	Alte Bundesländer				Neue Bundesländer				Bundesrepublik Deutschland				Nachrichtlich: statistischer Lehrerüber- hang in Voll- zeitlehrer- einheiten 1991 in den neuen Bundesländern	
	1991/96		1996/2001		1991/96		1996/2001		1991/96		1996/2001			
	Insges.	pro Jahr	Insges.	pro Jahr	Insges.	pro Jahr	Insges.	pro Jahr	Insges.	pro Jahr	Insges.	pro Jahr		
in Vollezeiteinheiten Basisvariante														
Ersatzbedarf														
Allgemeinbildende Schulen	41 969	8 394	67 167	13 433	11 811	2 362	18 938	3 788	53 780	10 756	86 105	17 221	—	
Berufliche Schulen	11 538	2 308	14 822	2 964	977	195	1 583	317	12 515	2 503	16 405	3 281	—	
Insgesamt	53 507	10 701	81 989	16 398	12 788	2 558	20 521	4 104	66 295	13 259	102 510	20 502	—	
Zusatzbedarf														
Allgemeinbildende Schulen	57 342	11 468	42 241	8 448	4 144	829	-29 972	-5 994	61 486	12 297	12 269	2 454	—	
Berufliche Schulen	-4 848	-970	4 052	810	6 505	1 301	5 344	1 069	1 657	331	9 396	1 879	—	
Insgesamt	52 494	10 499	46 293	9 259	10 649	2 130	-24 628	-4 926	63 143	12 629	21 665	4 333	—	
Einstellungsbedarf														
Allgemeinbildende Schulen	99 311	19 862	109 408	21 882	15 955	3 191	-11 034	-2 207	115 266	23 053	98 374	19 675	23 730	
Berufliche Schulen	6 690	1 338	18 874	3 775	7 482	1 496	6 927	1 385	14 172	2 834	25 801	5 160	2 281	
Insgesamt	106 001	21 200	128 282	25 656	23 437	4 687	-4 107	-821	129 438	25 888	124 175	24 835	26 011	
Variante höhere Schüler-Lehrer-Relation <sup>2)</sup>														
Ersatzbedarf														
Allgemeinbildende Schulen	14 525	2 905	43 240	8 648	3 191	638	11 372	2 274	17 716	3 543	54 612	10 922	—	
Berufliche Schulen	8 318	1 664	11 889	2 378	451	90	1 105	221	8 769	1 754	12 994	2 599	—	
Insgesamt	22 843	4 569	55 129	11 026	3 642	728	12 477	2 495	26 485	5 297	67 606	13 521	—	
Zusatzbedarf														
Allgemeinbildende Schulen	25 448	5 090	39 636	7 927	-9 071	-1 814	-28 118	-5 624	16 377	3 275	11 518	2 304	—	
Berufliche Schulen	-8 203	-1 641	3 923	785	-807	-161	5 134	1 027	-9 010	-1 802	9 057	1 811	—	
Insgesamt	17 245	3 449	43 559	8 712	-9 878	-1 976	-22 984	-4 597	7 367	1 473	20 575	4 115	—	
Einstellungsbedarf														
Allgemeinbildende Schulen	39 973	7 995	82 876	16 575	-5 880	-1 176	-16 746	-3 349	34 093	6 819	66 130	13 226	23 730	
Berufliche Schulen	115	23	15 812	3 162	-356	-71	6 239	1 248	-241	-48	22 051	4 410	2 281	
Insgesamt	40 088	8 018	98 688	19 738	-6 236	-1 247	-10 507	-2 101	33 852	6 770	88 181	17 636	26 011	

<sup>1)</sup> Vollezeitlehrer und in Vollezeitlehrereinheiten umgerechnete teilzeit- und stundenweise beschäftigte Lehrer. — <sup>2)</sup> Gegenüber der Basisvariante wird die Schüler-Lehrer-Relation für die Jahre 1996 und 2001 um eins erhöht.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Kultusministerkonferenz; Berechnungen des DIW.

rerbedarf, der über die Annahmen dieser Berechnungen hinausgeht. Er läßt sich beispielsweise am hohen Unterrichtsausfall an den Berufsschulen ablesen: Rund 130 000 Berufsschüler erhielten 1991 weniger als 8 Wochenstunden Unterricht und damit weniger als von den Kultusministern als untere Grenze empfohlen wurde.

In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre, wenn der Einstellungsbedarf nach der Basisvariante an allen Schularten vor allem durch die ungünstige Altersverteilung der beschäftigten Lehrer in den alten Ländern hoch sein wird, droht sogar eine Nachwuchslücke. Da Lehrer die Lehrbefähigung vorwiegend für einzelne Schularten erwerben, sind sie kaum an anderen Schularten einsetzbar. Beispielsweise können Berufsschullehrer nicht durch Lehrer allgemeinbildender Schulen ersetzt werden. Bei den in den letzten Jahren niedrigen Zahlen der Studienanfänger für einige Lehrämter an allgemeinbildenden Schulen und für

einige Fachrichtungen des Lehramts an beruflichen Schulen werden die später zu erwartenden Absolventenzahlen den Einstellungsbedarf kaum decken. Zur Zeit ist dies so an den Grundschulen. Voraussichtlich trifft dies auch für die Vorausberechnung mit der erhöhten Schüler-Lehrer-Relation zu, nach der sich der Lehrbedarf im Zeitraum von 1991 bis 1996 gegenüber der Basisvariante verringert. Von 1996 bis 2001 wird der Einstellungsbedarf von jährlich 20 000 Vollezeitlehrern ebenfalls hoch sein.

Bei der gegenwärtig schwierigen Haushaltslage in den Ländern, die zur Begrenzung konsumtiver Ausgaben führt, wird auch der Ansatz für den Einstellungsbedarf verringert. So werden Stundentafeln verschiedener Klassenstufen gekürzt oder die Arbeitszeit der Lehrer in einigen Ländern erhöht. Von den Finanz- und Kultusministern wurde ebenfalls diskutiert, zukünftig nur die aus dem Schuldienst ausscheidenden Lehrer zu ersetzen. Auch die Konferenz der

Kultusminister wies in ihrer Erklärung „Wachsende Schülerzahlen bei knappen Ressourcen“ auf die Problematik hin und läßt die Parameter des Lehrerberarfs überprüfen<sup>13</sup>. Im Ergebnis wird vermutlich, wie gegenwärtig auch, die Zahl der Neueinstellungen in Vollzeitlehreinheiten näher bei der Variante 2 als bei der Basisvariante liegen. Dadurch wird jedoch — gemessen an der Schüler-Lehrer-Relation — die Unterrichtssituation an den öffentlichen Schulen ungünstiger. Die Klassengröße wird gerade dann steigen, wenn die Schule zusätzliche Erziehungs- und Bildungsaufgaben übernehmen muß, wie beispielsweise die Integration der Kinder und Jugendlichen von Ausländern und Aussiedlern. Langsamer lernende oder lernschwache Kinder werden bei reduzierten Unterrichtszeiten und mangelhafter individueller Betreuung benachteiligt. Diese Situation an Schulen kann auch nicht völlig durch eine mögliche Verlängerung der Arbeitszeit der Lehrer aufgefangen werden. Junge Lehrer, die erfahrungsgemäß ein Innovationspotential darstellen, werden darüber hinaus in den Kollegien fehlen.

Anders und noch schwieriger als in den alten Bundesländern ist in den neuen Ländern die Situation im Schulsystem und auf dem Arbeitsmarkt für Lehrer, die durch die gegenwärtig expansive und darauf folgende kontraktive Entwicklung der Schülerzahl ausgelöst wird. Bereits nach den Berechnungen der Basisvariante ergibt sich — gemessen am Sollbedarf von 1991 — in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre ein Lehrerüberhang; in der Variante 2 besteht er sogar im gesamten Zeitraum von 1991 bis 2001. Zu den Problemen, die aus der noch nicht abgeschlossenen Umorientierung und dem Ausbau des Schulsystems bei knapper Finanzausstattung und expansiver Schülerzahl entstehen, kommen neue hinzu: Es wird zu klären sein, in welchem Ausmaß der Überhang an Vollzeitlehrern dazu führt, daß Lehrer aus dem Schuldienst ausscheiden. Durch geeignete Formen der Teilzeitarbeit könnte die Zahl der Entlassungen gering gehalten und eine gute Unterrichtsversor-

gung der Schüler in allen Fächern gewährleistet werden. Der hauptsächlich durch geringere Jahrgangsstärken der Schüler hervorgerufene Lehrerüberhang in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre kann auch abgeschwächt werden, wenn die wohnortnahe Schulversorgung in den dünn besiedelten Regionen der Flächenstaaten aufrechterhalten und der drohenden Schließung von Schulstandorten entgegengewirkt wird. Jedoch wird es dann sehr kleine und jahrgangsübergreifende Klassen geben. In die gleiche Richtung wirkt eine weiterhin gute Lehrerausstattung in den durch sinkende Schülerzahlen und geändertes Bildungsverhalten gefährdeten Hauptschulgängen in den Sekundar-, Mittel- und Realschulen in Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen, in den Realschulen in Brandenburg und in den Hauptschulen in Mecklenburg-Vorpommern.

Der „rechnerische“ Lehrerüberhang, der gegenwärtig noch an Schulen in den neuen Ländern besteht, aber vor allem der große Überhang, der von 1996 bis 2001 an den allgemeinbildenden Schulen in den neuen Ländern auftreten wird, stellt eine Herausforderung für die Schulpolitik dar. Es sollte bald ein geeignetes Instrumentarium entwickelt werden, damit von diesen Lehrern fachlich geeignete auch in den alten Ländern eingestellt werden können, wo in diesem Zeitraum ein hoher Einstellungsbedarf vorhanden sein wird. Bei aller Vorsorge, das Humankapital bereits beschäftigter Lehrer nicht durch Arbeitslosigkeit zu entwerten, muß dabei allerdings berücksichtigt werden, daß auch junge Lehrer, die ausgebildet von den Hochschulen kommen, an Schulen eingestellt werden, um die fortschreitende Überalterung der Kollegien aufzuhalten. Für Hochschulabsolventen sollte deshalb ein ausreichender Einstellungskorridor vereinbart werden.

<sup>13</sup> Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 25. und 26. Juni 1992.

---

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin  
Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Kurt Hornschild,  
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Eckhard Kutler, Dr. Wolfram Schrettl, Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner in Vertretung Dieter Teichmann.

*Einstellungsbedarf an Lehrern in den alten Ländern, Lehrerüberschuß in den neuen Ländern.* Bearbeitet von Wolfgang Jeschek.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-13437 Berlin.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 150,—, vierteljährlich DM 45,—, Einzelnummer DM 5,—.

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304