



**RECHNUNGSHOF  
RHEINLAND-PFALZ**

---

## **Auszug aus dem Jahresbericht 2011**

### **Nr. 15 Unterrichtsausfall an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen, Auswirkungen des Projekts Erweiterte Selbstständigkeit von Schulen (PES)**

---

**Impressum:**

Rechnungshof Rheinland-Pfalz  
Gerhart-Hauptmann-Straße 4  
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0  
Telefax: 06232 617-100  
E-Mail: [Poststelle@rechnungshof.rlp.de](mailto:Poststelle@rechnungshof.rlp.de)  
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

**Nr. 15**

**Unterrichtsausfall an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen, Auswirkungen des Projekts Erweiterte Selbstständigkeit von Schulen (PES)**

**Im Schuljahr 2008/2009 fielen an den geprüften Schulen 3,9 % des Unterrichts aus. Die im Vergleich zu dem Unterrichtsausfall im Schuljahr 1998/1999 (4,2 %) geringe Verbesserung wurde nur durch zusätzliche Mittel für Vertretungskräfte (PES-Mittel) erreicht.**

**Die Zuweisung von mehr Lehrkräften allein ist nicht geeignet, Unterrichtsausfall zu reduzieren. Es muss auch sichergestellt sein, dass die Schulen ihrer Selbstverantwortung im Bereich der Unterrichtsorganisation und der Durchführung von Vertretungsunterricht nachkommen.**

**Vertretungsbedarf hätte auch verringert werden können, wenn Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, Studientage, Elternsprechtage, Lehrerkonferenzen, Dienstbesprechungen und Personalversammlungen in die unterrichtsfreie Zeit verlegt worden wären.**

**Schulen nahmen Mittel aus dem PES-Budget in Anspruch, obwohl sie ihre eigenen Möglichkeiten zur Regulierung des Vertretungsbedarfs nicht ausgeschöpft hatten.**

**1 Allgemeines**

Der Rechnungshof hat an insgesamt 50 öffentlichen allgemeinbildenden Schulen (jeweils 18 Grund- und Förderschulen sowie 14 Gymnasien) die Unterrichtsorganisation und den Lehrkräfteeinsatz für das Schuljahr 2008/2009 geprüft. In die Prüfung einbezogen wurden insbesondere Ursachen und Umfang von Vertretungsbedarf und Unterrichtsausfall, Auswirkungen des Projekts Erweiterte Selbstständigkeit (PES) von Schulen<sup>1</sup> sowie Maßnahmen zur Minimierung von Unterrichtsausfall. Außerdem wurde untersucht, inwieweit den Forderungen aus früheren Prüfungen<sup>2</sup> Rechnung getragen worden war.

---

<sup>1</sup> Unter den in die Prüfung einbezogenen Schulen befanden sich 43 PES-Schulen.

<sup>2</sup> a) Jahresbericht 2000, Tz. 20 - Unterrichtsausfall, Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden für Lehrkräfte an öffentlichen Schulen - (Drucksache 13/6750), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2000 des Rechnungshofs (Drucksache 13/7008 S. 14), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/251 S. 11), Beschluss des Landtags vom 20. September 2001 (Plenarprotokoll 14/9 S. 475), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1999 (Drucksache 14/593 S. 4), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/1230 S. 15), Beschluss des Landtags vom 29. September 2002 (Plenarprotokoll 14/29 S. 2009), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2000 (Drucksache 14/1830 S. 11), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/2320 S. 16), Beschluss des Landtags vom 10. Juli 2003 (Plenarprotokoll 14/52 S. 3513), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2001 (Drucksache 14/2813 S. 9).

b) Jahresbericht 2007/2008, Nr. 18 - Projekt Erweiterte Selbstständigkeit (PES) von Schulen - (Drucksachen 15/1900), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2007/2008 des Rechnungshofs (Drucksache 15/2219 S. 25), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/2552 S. 10), Beschluss des Landtags vom 29. August 2008 (Plenarprotokoll 15/51 S. 3137) Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2006 (Drucksache 15/3064 S. 8).

## 2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

### 2.1 Entwicklung des Unterrichtsausfalls

Im Rahmen seiner Prüfungen wertet der Rechnungshof in ständiger Praxis als tatsächlichen (temporären) Unterrichtsausfall, wenn geplanter Unterricht ersatzlos ausfällt<sup>3</sup>.

Dieser Unterrichtsausfall betrug im Schuljahr 2008/2009 an den geprüften Schulen 3,9 %. Gegenüber der 1999 ermittelten Quote von 4,2 %<sup>2a</sup> war dies ein leichter Rückgang. Ohne den Einsatz von PES-Mitteln<sup>4</sup> hätte sich der Unterrichtsausfall auf 5,7 % belaufen.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur hat mitgeteilt, die Erhebung des Rechnungshofs habe nicht alle Schularten und nur rund 3% der Schulen umfasst. Die Verallgemeinerung der gefundenen Ergebnisse verbiete sich daher.

Dazu ist anzumerken, dass die PES-Statistik, die auf den Meldungen aller PES-Schulen basiert, weitgehend mit den Feststellungen des Rechnungshofs übereinstimmt. Abweichungen ergeben sich - wie bereits bei der Prüfung 1999 - durch die Bewertung weiterer Sachverhalte als Unterrichtsausfall. Beispiele:

- "Geplanter" Unterrichtsausfall durch Studientage als interne Fortbildung für das Lehrerkollegium wird in der PES-Statistik nicht erfasst, weil hier nach Auffassung des Ministeriums kein Vertretungsbedarf entsteht. Im PES-Portal wird hierzu erläutert: "An Studientagen findet (vergleichbar den beweglichen Ferientagen) kein planmäßiger Unterricht statt. Es kann folglich kein Vertretungsbedarf begründet werden und kein Unterricht ausfallen. Studientage sind daher hier nicht einzutragen".
- Außerdem wertete der Rechnungshof als Unterrichtsausfall, wenn Unterricht u. a. durch verspätete Einschulung, reduzierten Unterricht am ersten Schultag oder verspätete Einrichtung von Unterrichtsveranstaltungen, wie z. B. Arbeitsgemeinschaften, nach Beginn des Schul(halb)jahres ausgefallen war.

Das Ministerium hat erklärt, der Definition des weiteren Unterrichtsausfalls werde entgegengetreten, soweit es sich um Sachverhalte handele, die in den Schulordnungen festgelegt seien.

Nach Auffassung des Rechnungshofs handelt es sich unabhängig davon, ob der Unterricht planmäßig oder ungeplant ersatzlos entfällt, um Unterrichtsausfall.

---

<sup>3</sup> Davon sind abzugrenzen:

- Soll-Ist-Differenz bei der Zuweisung von Lehrerwochenstunden  
Übersteigt das Soll das Ist, wird die Differenz auch als "struktureller Unterrichtsausfall" bezeichnet. Da das Soll regelmäßig größer ist als der Bedarf an Lehrerwochenstunden nach der Stundentafel, fällt dadurch kein Pflichtunterricht aus.
- Vertretungsbedarf  
Dieser entsteht, wenn Lehrkräfte für Unterricht, den sie planmäßig erteilen sollen, nicht zur Verfügung stehen.

<sup>4</sup> Im Projekt Erweiterte Selbstständigkeit stellt die Landesregierung erhebliche zusätzliche Mittel für die Vertretung von Unterricht zur Verfügung und bietet den PES-Schulen damit zusätzlich zu den üblichen Vertretungsmaßnahmen eine Möglichkeit, selbstständig neue, flexible Maßnahmen zur Vertretung von Unterricht zu erproben.

Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht die grundsätzliche Übereinstimmung der Feststellungen des Rechnungshofs mit der PES-Statistik und die Abweichungen aufgrund der zusätzlich als Unterrichtsausfall gewerteten Tatbestände:

**Vertretungsbedarf und Unterrichtsausfall im Schuljahr 2008/2009**

		geprüfte Schulen <sup>5</sup>		Werte der PES-Statistik Schuljahr 2008/2009
		alle Schulen	PES- Schulen	
1	Vertretungsbedarf entsprechend der Systematik der PES-Statistik	8,7 %	9,2 %	9,4 %
	Regulierung des Vertretungsbedarfs durch - schulorganisatorische Maßnahmen (ohne zusätzliche Mittel)	4,2 %	4,4 %	5,0 %
	- "Feuerwehrlehrkräfte"	0,1 %	0,1 %	-
	- Regulierung über PES-Budget	1,7 %	2,0 %	1,7 %
	Summe regulierter Vertretungsbedarf	6,0 %	6,5 %	6,7 %
	Unterrichtsausfall (1)	2,7 %	2,7 %	2,7 %
2	vom Rechnungshof zusätzlich erfasster Unterrichtsausfall (2)	1,3 %	1,3 %	
	Summe Unterrichtsausfall (1+2)	3,9 %	4,0 %	
	Unterrichtsausfall ohne Regulierung PES	5,7 %	6,0 %	4,4 % (5,6 % <sup>6</sup> )

**2.2 Leistungsauftrag: Projekt Erweiterte Selbstständigkeit an Schulen  
- Budgets zur Verringerung des temporären Unterrichtsausfalls**

Mit dem Doppelhaushalt 2007/2008 wurde erstmals der Leistungsauftrag "Projekt Erweiterte Selbstständigkeit an Schulen - Budgets zur Verringerung des temporären Unterrichtsausfalls"<sup>7</sup> - ausgebracht. Ziel war u. a. die Verminderung des temporären Unterrichtsausfalls um 1/3 bis 1/2 - bezogen auf einen Referenzwert von 4,2% -. Dieser Wert beruht auf der Prüfung des Rechnungshofs aus dem Jahr 1999<sup>2a</sup>.

Mit den Budgetberichten der Landesregierung<sup>8</sup> wurde jeweils mitgeteilt, dass dieses Ziel erreicht oder zum 31. Juli 2010 fast erreicht worden sei. Diese Darstellung lässt unberücksichtigt, dass der Referenzwert auch den vom Rechnungshof zusätzlich einbezogenen, von der PES-Statistik dagegen nicht erfassten Unterrichtsausfall enthält. Referenzwert und Ergebnis der Erhebungen bei den PES-Schulen können damit nicht ohne Weiteres in Bezug gesetzt werden.

Legt man im Schuljahr 2008/2009 die gleichen Maßstäbe an wie bei der Ermittlung des Referenzwerts, ergibt sich - vor Regulierung durch PES - ein Unterrichtsausfall von 5,7 %. Zwar wurde mit den zusätzlichen PES-Mitteln (10,6 Mio. € im Schuljahr 2008/2009) der Unterrichtsausfall deutlich gesenkt. Allerdings wurde - jedenfalls bei den geprüften Schulen - überwiegend nur der im Vergleich zum Referenzwert höhere Unterrichtsausfall ausgeglichen. Dies dürfte zumindest in Teilen auch auf die nicht geprüften PES-Schulen zutreffen.

Der Anstieg des Unterrichtsausfalls kann nicht auf die Ausstattung der Schulen mit Lehrkräften zurückgeführt werden. Gegenüber 1998/1999 ist an den geprüften Schularten die Zahl der Schüler um durchschnittlich 6,6 % zurückgegangen. Die

<sup>5</sup> Differenzen bei den Prozentsätzen entstehen durch Rundungen.

<sup>6</sup> Unter Berücksichtigung des vom Rechnungshof bei allen geprüften Schulen zusätzlich erfassten Unterrichtsausfalls.

<sup>7</sup> Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur, Kapitel 09 19 Schulen - Allgemein -, Vorwort und Titelgruppe 94 Erweiterte Selbstständigkeit von Schulen.

<sup>8</sup> Drucksache 15/3167, S. 6 und Anlage 19; Drucksachen 15/3847, 15/4421 und 15/4992, jeweils S. 5 und Anlage 20.

Zahl der den Schulen zugewiesenen Wochenstunden stieg aber um 8,5 %. Die Entwicklung im Einzelnen ist nachfolgend dargestellt<sup>9</sup>:

**Vergleich der Wochenstunden je Schüler - Schuljahre 1998/1999 und 2008/2009 -**

Schuljahr	Grundschulen			Förderschulen		
	Schüler	Wochenstunden	Wochenstunden je Schüler	Schüler	Wochenstunden	Wochenstunden je Schüler
1998/1999	187.878	209.750	1,1	17.223	82.934	4,8
2008/2009	156.294	224.721	1,4	15.868	92.304	5,8
Veränderung	-16,8 %	7,1 %	43,1 % <sup>10</sup>	-7,9 %	11,3 %	20,8 %
Schuljahr	Gymnasien			Zusammen		
	Schüler	Wochenstunden	Wochenstunden je Schüler	Schüler	Wochenstunden	Wochenstunden je Schüler
1998/1999	125.937	174.001	1,9	331.038	466.685	1,4
2008/2009	137.110	189.461	1,9	309.272	506.486	1,6
Veränderung	8,9 %	8,9 %	0,0 %	-6,6 %	8,5 %	16,2 %

Die Zuweisung von mehr Personal ist allein nicht geeignet, Unterrichtsausfall zu reduzieren. Dieser kann nur verringert werden, wenn sichergestellt wird, dass die Schulen ihrer Selbstverantwortung im Bereich der Unterrichtsorganisation und der Durchführung von Vertretungsunterricht nachkommen.

Das Ministerium hat erklärt, es teile die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Ursachen des Unterrichtsausfalls näher untersucht und geeignete Maßnahmen ergriffen werden müssten, um diesen zu reduzieren.

**2.3 Ursachen und Umfang des Vertretungsbedarfs**

An den geprüften Schulen verteilten sich die Ursachen für Vertretungsbedarf wie folgt:

Erkrankungen	56,9 %
Klassen-/Studienfahrten, Betriebspraktika	9,5 %
Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen	8,5 %
Dienstbefreiung/Beurlaubung	5,7 %
Studientage	3,9 %
Elternsprechtage	1,7 %
Konferenzen/Dienstbesprechungen	1,3 %
Personalversammlungen	0,2 %
weitere dienstliche Gründe	12,3 %
Summe	100,0 %

**2.3.1 Erkrankungen**

Obwohl sich seit 1998/1999 die Unterrichtsversorgung verbessert und das Durchschnittsalter der Lehrkräfte deutlich verringert<sup>11</sup> hat, mussten 5,3 % der Unterrichtsstunden aufgrund von Erkrankungen der Lehrer durch Vertretungskräfte aufgefangen werden. Mit einem Anteil von fast 57 % war dies die Hauptursache für Vertretungsbedarf. Dabei reichte die Bandbreite von 49 % bei den Gymnasien bis

<sup>9</sup> Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz.

<sup>10</sup> Während eine Unterrichtsstunde in der Grundschule 1998/1999 nur 45 Minuten dauerte, sind es mittlerweile 50 Minuten.

<sup>11</sup> Drucksache 15/3619, Anlage 2.

zu 71 % bei den Grundschulen. Bei der Prüfung 1999 waren Erkrankungen im Durchschnitt nur zu 48 % Ursache für Vertretungsbedarf gewesen, bei den Grundschulen sogar nur zu 38 %.

Ein erheblicher Anteil der Krankheitstage entfiel auf Langzeiterkrankungen mit einer Dauer von mehr als sechs Wochen. Außerdem wiesen an mehreren Schulen die Abwesenheitsblätter sich häufende kürzere Erkrankungen von Lehrkräften aus, insbesondere vor und nach unterrichtsfreien Tagen.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass ein Vergleich der Zahlen aus den Schuljahren 1998/1999 und 2008/2009 z. B. wegen der Verschärfung mutterschutzrechtlicher Vorschriften kaum möglich sei. In einem Projekt in Kooperation mit dem Institut für Arbeits-, Sozial- und Umweltmedizin der Universitätsmedizin Mainz habe sich das Ministerium u. a. auch mit der Thematik der Erkrankungen von Lehrkräften beschäftigt und an Projektschulen die Ursachen erforscht. Die Umsetzung der im Projektbericht vorgeschlagenen Maßnahmen werde derzeit vorbereitet. Der Anregung des Rechnungshofs, bei auffälliger Häufung von kürzeren Erkrankungen einer Lehrkraft, insbesondere vor und nach unterrichtsfreien Tagen, erhöhte Anforderungen an den Nachweis der Arbeitsunfähigkeit zu stellen, stehe das Ministerium positiv gegenüber. Alternativ oder ergänzend werde die Einführung eines Rückkehrgesprächs geprüft. Die Umsetzung und Übertragung der Befugnis auf die Schulleitungen werde mit dem Präsidenten der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion besprochen.

### **2.3.2 Betriebspraktika**

Während der Praktika fahren die betreuenden Lehrkräfte in die Ausbildungsbetriebe und führen Gespräche mit Ausbildungsleitern und Schülern.

An manchen Schulen erteilten die betreuenden Kräfte während des gesamten Praktikums keinen Unterricht und wurden zusätzlich während der Vorbereitung der Praktika entlastet. Andere Schulen zogen diese Kräfte zu planmäßigem Unterricht oder Vertretungsunterricht heran.

Regelungen zum Umfang der Freistellung der betreuenden Lehrkräfte und zur Form der Dokumentation der Betreuung fehlten.

Das Ministerium hat angekündigt, es werde bei der Erstellung einer neuen Verwaltungsvorschrift darauf achten, dass die jeweils durchgeführten Besuche durch Lehrkräfte vereinheitlichend erfasst und dokumentiert würden, um zu einer Auflistung des tatsächlich entstandenen engeren zeitlichen Aufwands zu gelangen. Dieser werde dann mit entfallener Unterrichtstätigkeit in Relation gesetzt und ggf. verrechnet.

### **2.3.3 Fort- und Weiterbildung**

Der Vertretungsbedarf infolge der Teilnahme von Lehrkräften an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen belief sich auf 8,5 % des Gesamtvertretungsbedarfs. Dies war ein deutlicher Rückgang im Vergleich zur Prüfung 1999 (13,4%). Trotzdem kann der Vertretungsbedarf durch Verlegung der Veranstaltungen in unterrichtsfreie Zeiten weiter reduziert werden.

Im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2008<sup>12</sup> hatte die Landesregierung erklärt, im April 2009 sei allen Schulen eine Handreichung zur mittelfristigen Fortbildungsplanung zur Verfügung gestellt worden. In dieser seien die Schulleitungen unter anderem auch darauf hingewiesen worden, dass eine mittelfristige Fortbildungsplanung Voraussetzung für eine mittelfristige Vertretungsplanung sei und

---

<sup>12</sup> Jahresbericht 2010, Nr. 20 (Drucksachen 15/4200), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2010 des Rechnungshofs (Drucksache 15/4518 S. 18), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/5060 S. 11), Beschluss des Landtags vom 17. November 2010 (Plenarprotokoll 15/101 S. 5941).

dadurch Unterrichtsausfall an der einzelnen Schule minimiert werden könne. Mit der Einrichtung des Pädagogischen Landesinstituts sei auch der Aufbau eines umfassenden schulischen Beratungssystems verbunden, welches überwiegend regional arbeite. Damit verschoben sich die Fortbildung und Beratung noch stärker als bisher hin zu regionalen Veranstaltungen und Arbeitsgemeinschaften, die in der Regel am Nachmittag und damit in der unterrichtsfreien bzw. unterrichtsreduzierten Zeit stattfänden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, das umfassende schulische Beratungssystem sei im August 2008 eingerichtet worden. Auswirkungen ließen sich jedoch erst zu einem späteren Zeitpunkt statistisch erfassen.

#### **2.3.4 Beurlaubungen und Dienstbefreiungen**

Teilweise wurde Urlaub für Anlässe gewährt, die die Urlaubsverordnung nicht als Beurlaubungsgründe vorsieht (z. B. Hochzeit des Bruders, Tod des Schwiegervaters, Einschulung des Kindes). Vielfach waren die Gründe für Beurlaubungen oder Dienstbefreiungen aus den Abwesenheitsblättern nicht erkennbar.

Das Ministerium hat erklärt, es werde darauf hinwirken, dass Schulleitungen Beurlaubungen nur im Rahmen ihrer Befugnisse aussprechen.

Auf die Forderungen des Rechnungshofs, sicherzustellen, dass Beurlaubungen und Dienstbefreiungen in den Abwesenheitsblättern unter Angabe der konkreten Gründe erfasst werden und bei Dienstbefreiungen Arbeitszeit vor- oder nachgearbeitet wird, ist das Ministerium nicht eingegangen.

#### **2.3.5 Studientage**

An 34 der in die Prüfung einbezogenen Schulen fanden im Prüfungszeitraum Studientage statt. Der Vertretungsbedarf hierfür betrug 825 Unterrichtsstunden an Grundschulen, 3.344 Unterrichtsstunden an Gymnasien und 902 Unterrichtsstunden an Förderschulen. Die Gesamtsumme entspricht der Unterrichtsverpflichtung von mehr als 5 Vollzeitlehrkräften. Die tatsächliche Größenordnung wird deutlich, wenn man berücksichtigt, dass sich die Prüfung auf 4,4 % aller Schulen der betreffenden Schulart und insgesamt 3,1 % aller allgemeinbildenden Schulen bezog.

Studientage sind eine besondere Form der schulinternen Fortbildung für das ganze Kollegium. Das Ziel der Landesregierung, Vertretungsbedarf aufgrund von Fortbildungsmaßnahmen zu vermindern, sollte auch Studientage umfassen. Vertretungsbedarf und Unterrichtsausfall könnten minimiert werden, wenn Studientage in der unterrichtsfreien Zeit, z. B. an beweglichen Ferientagen, oder verteilt auf mehrere Nachmittage stattfänden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass sich die Studientage für die Arbeit der Schule an ihrem Qualitätsprogramm bewährt hätten und einen wichtigen und unverzichtbaren Beitrag zur Weiterentwicklung der Schule leisteten.

Den Ausführungen des Ministeriums ist nicht zu entnehmen, weshalb diese Ziele nicht in der unterrichtsfreien Zeit erreicht werden können.

#### **2.3.6 Elternsprechtage**

An zehn der geprüften Schulen entstand Vertretungsbedarf durch Elternsprechtage während der Unterrichtszeiten - durchschnittlich im Umfang von 1,7 % des Gesamtvertretungsbedarfs -. Bei den Gymnasien lag der durchschnittliche Anteil bei 3 %, bei zwei Schulen sogar bei über 8 %.

Alle in die Prüfung einbezogenen Schularten sind gehalten<sup>13</sup>, Elternsprechtage "in der Regel in der unterrichtsfreien Zeit" einzurichten. Neben der Vermeidung von Vertretungsbedarf wird dadurch insbesondere berufstätigen Eltern die Teilnahme an Elternsprechtagen erleichtert.

Das Ministerium hat erklärt, es werde die Schulaufsicht auffordern, in den Dienstbesprechungen mit den Schulen auf die Vorschriften hinzuweisen.

### **2.3.7 Lehrerkonferenzen und Dienstbesprechungen**

Lehrerkonferenzen und Dienstbesprechungen fanden nur an weniger als der Hälfte der geprüften Schulen während der Unterrichtszeit statt. Der dadurch entstandene Vertretungsbedarf betrug durchschnittlich 1,3 % des Gesamtvertretungsbedarfs. An einzelnen Schulen war der Anteil aber mit bis zu 4 % deutlich höher.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es teile die Auffassung, dass Lehrerkonferenzen und Dienstbesprechungen grundsätzlich in der unterrichtsfreien Zeit abzuhalten seien. Darauf hinzuweisen sei aber, dass an Gymnasien und Ganztagschulen der Unterricht ganztätig stattfindet. Daher sei es systembedingt schwieriger, Konferenzen und Besprechungen in die unterrichtsfreie Zeit zu legen. Das Ministerium werde auch künftig darauf hinwirken, dass die Schulen geeignete organisatorische Möglichkeiten ergriffen, mit denen eine Minimierung des Unterrichtsausfalls erreicht werden könne.

Zu den "systembedingten Schwierigkeiten" ist anzumerken, dass an einigen Schulen der Vertretungsbedarf durch organisatorische Maßnahmen, wie z. B. durch Einberufung der Lehrerkonferenzen am letzten Ferientag, vermieden wurde. So gab es an 20 % der geprüften Gymnasien und nahezu 70 % der in die Prüfung einbezogenen Ganztagschulen deshalb keinen Vertretungsbedarf.

### **2.3.8 Personalversammlungen**

Vertretungsbedarf durch Personalversammlungen während der Unterrichtszeit verursachten im Schnitt 0,2 % des Gesamtvertretungsbedarfs. Gegenüber dem Ergebnis der Prüfung 1998/1999 (0,5 %) ist ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen.

Nur an 13 der geprüften Schulen fanden Personalversammlungen während der Unterrichtszeit statt. An einigen Schulen entstand dadurch 1% des Gesamtvertretungsbedarfs.

Das Ministerium hat erklärt, es teile die Auffassung, dass Personalversammlungen grundsätzlich in die unterrichtsfreie Zeit zu verlegen seien. Es werde die Schulaufsicht anweisen, dies in geeigneter Weise zu kommunizieren.

### **2.3.9 Weitere dienstliche Gründe**

Bei den Förderschulen gehört die Erstellung von Gutachten zu den Aufgaben der Lehrkräfte. Die hiermit zusammenhängenden Arbeiten waren für einen Großteil des Vertretungsbedarfs ursächlich. Der Zeitaufwand war sehr unterschiedlich. Die Bandbreite reichte durchschnittlich von 3,5 bis nahezu 6 Unterrichtsstunden, die vertreten werden mussten. Eine Schule gewährte für jedes Gutachten eine Freistellung von sechs Lehrerwochenstunden. Die zeitlichen Unterschiede sind auch darauf zurückzuführen, dass den Lehrkräften Methodik und Umfang der Gutachten freigestellt waren.

---

<sup>13</sup> § 8 Abs. 3 Schulordnung für die öffentlichen Realschulen plus, Integrierten Gesamtschulen, Gymnasien, Kollegs und Abendgymnasien (Übergreifende Schulordnung) vom 12. Juni 2009 (GVBl. 2009, S. 224); BS 223-1-35,  
§ 8 Abs. 3 Schulordnung für die öffentlichen Sonderschulen vom 29. Mai 2000 (GVBl. 2000, S. 219); BS 223-1-40,  
§ 7 Abs. 3 Schulordnung für die öffentlichen Grundschulen vom 10. Oktober 2008 (GVBl. 2008, S. 219); BS 223-1-37.



Das Ministerium hat mitgeteilt, durch das schriftliche Verfassen der sonderpädagogischen Gutachten entstehe kein Unterrichtsausfall. Dieser entstehe allerdings im Zusammenhang mit der erforderlichen pädagogischen Diagnostik und den diagnostischen Erhebungen. Bezüglich der Methodik bestehe weiterer fachlicher Erörterungs- und Entwicklungsbedarf. Das Verfahren gründe auf Empfehlungen der Kultusministerkonferenz von 1994. Mit der geplanten Neufassung dieser Empfehlungen werde Rheinland-Pfalz auch die landesspezifischen Regelungen weiterentwickeln.

## 2.4 Unterschiedliche Regulierung des Vertretungsbedarfs

### 2.4.1 Schulinterne Maßnahmen ohne zusätzliche Mittel; Einsatz von PES-Mitteln

Als Maßnahmen zur Regulierung des Vertretungsbedarfs ohne zusätzliche Mittel kommen insbesondere schulinterner Vertretungsunterricht durch Lehrkräfte im Rahmen von Zeitausgleich oder nicht vergüteter Mehrarbeit sowie selbstbestimmtes Lernen der Schüler, Umorganisation und ehrenamtliche Tätigkeit in Betracht. Nahezu die Hälfte des Vertretungsbedarfs wurde hierdurch reguliert.

Die Tabelle zeigt die Zahl der vertretenen Unterrichtsstunden (UStd) und den Anteil des dadurch regulierten Vertretungsbedarfs:

**Regulierung des Vertretungsbedarfs ohne zusätzliche Mittel**

Regulierung des Vertretungsbedarfs durch	Grundschulen		Gymnasien		Förderschulen		alle Schulen	
	UStd	Anteil	UStd	Anteil	UStd	Anteil	UStd	Anteil
schulinterne Vertretung	1.942	10,3 %	10.792	15,3 %	1.523	3,9 %	14.257	11,0 %
selbstbestimmtes Lernen	360	1,9 %	5.099	7,2 %	129	0,3 %	5.588	4,3 %
Umorganisation	8.677	45,9 %	9.853	14,0 %	19.374	49,2 %	37.904	29,4 %
Ehrenamtliche Tätigkeit	64	0,3 %	0	0,0 %	0	0,0 %	64	0,1 %
Summe	11.043	58,4 %	25.744	36,5 %	21.026	53,4 %	57.813	44,8 %

Im Vergleich der Schularten zeigen sich deutliche Unterschiede bei der Art der Regulierung. Während bei den Gymnasien mehr als 15 % des Vertretungsbedarfs durch schulinterne Vertretungen reguliert wurden, waren es bei den Förderschulen lediglich knapp 4 %. Dagegen wurden bei den Förderschulen fast 50 % und an den Grundschulen nahezu 46 % des Vertretungsbedarfs durch Umorganisation reguliert.

Die Prüfung ergab Anhaltspunkte dafür, dass Vertretungsbedarf, der bei Doppelbesetzungen durch den Ausfall einer Kraft entstand, regelmäßig durch "Umorganisation" gedeckt wurde, indem die verbleibende Kraft den Unterricht allein abhielt. Auf diese Weise konnte ohne zeitlichen Mehraufwand der Lehrkräfte ein erheblicher Anteil des Vertretungsbedarfs - zumindest statistisch - aus "Eigenmitteln" der Schule gedeckt werden. Damit erfüllten diese Schulen formal die Voraussetzung zur Inanspruchnahme von PES-Mitteln.

Die Auswertung der Gesamterhebung zum Vertretungsbedarf an den PES-Schulen im Schuljahr 2008/2009 (Grundlage der PES-Statistik) bestätigt den vergleichsweise hohen Anteil "Umorganisation" bei Grund- und Förderschulen und den geringen Anteil an nicht vergüteter schulinterner Vertretung.

**Gesamt-Erhebung zum Vertretungsbedarf an PES-Schulen im Schuljahr 2008/2009**

Regulierung der nicht planmäßig erteilten Unterrichtsstunden	Grundschulen		Förderschulen		Gymnasien		alle PES-Schulen	
	UStd	Anteil	UStd	Anteil	UStd	Anteil	UStd	Anteil
<b>außerhalb des Budgets</b>								
a) schulintern durch selbstbestimmtes Lernen	2.997	2,7 %	2.256	1,7%	48.339	17,2%	104.928	8,3%
b) schulintern durch Umorganisation (Mitführung, Aufsicht u. a.)	62.052	56,2%	79.131	60,5%	47.188	16,7%	530.930	41,8%
c) schulintern durch nichtvergütete Mehrarbeit <sup>14</sup>	3.521	3,2 %	2.701	2,1%	96.943	34,4%	246.105	19,4%
d) durch ehrenamtliche Tätigkeit	292	0,3 %	0	0,0%	1.067	0,4%	1.951	0,2%
e) über die Schulbehörde	10.412	9,4 %	4.657	3,6%	9.261	3,3%	56.531	4,5%
<b>über das Budget</b>								
f) schulintern durch Mehrarbeit (Beamte, Vollzeitangestellte) - vergütet	2.103	1,9 %	3.715	28%	14.035	5,0%	46.123	36%
g) schulintern durch Änderungsvertrag Teilzeitangestellte	2.059	1,9 %	2.823	2,1%	3.397	1,2%	15.762	1,2%
h) durch TV-L Arbeitsvertrag	23.141	21,0%	31.165	23,8%	55.960	19,9%	238.031	18,8%
i) über Honorarvertrag	3.813	3,4 %	4.412	3,4%	5.497	1,9%	28.379	2,2%

Das Verhältnis der PES-finanzierten Unterrichtsstunden (Summe der Zeilen f bis i der vorstehenden Tabelle) zu internen Vertretungen (Zeile c) ist danach bei den Förderschulen zwölf Mal und an den Grundschulen fast sieben Mal so hoch wie bei allen PES-Schulen zusammen.

Schulart	Grundschulen	Förderschulen	Gymnasien	alle PES-Schulen
	UStd	UStd	UStd	UStd
Schulinterne Vertretung - unvergütet	3.521	2.701	96.943	246.105
PES-finanzierte Unterrichtsstunden	31.116	42.115	78.889	328.295
Verhältnis interne Vertretung : PES-Stunden	1 : 8,8	1 : 15,6	1 : 0,8	1 : 1,3

Der geringe Anteil von internen Vertretungen durch Lehrkräfte bei den Förderschulen - aber auch bei den Grundschulen - lässt den Schluss zu, dass die Schulen nicht alle Möglichkeiten zur Regulierung von Vertretungsbedarf ausgeschöpft haben. Insoweit hätten diese Schulen keine PES-Mittel in Anspruch nehmen dürfen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Hinweis des Rechnungshofs, dass an Förderschulen im Verhältnis zu anderen Schularten ein geringerer Anteil von internen Vertretungen stattfindet, werde geprüft. Die Schlussfolgerung, dass die Schulen unzulässigerweise nicht alle Möglichkeiten zur Regulierung von Vertretungsbedarf ausgeschöpft haben könnten, werde zusammen mit der Schulaufsicht erörtert.

<sup>14</sup> Die Bezeichnung ist irreführend, weil ein erheblicher Anteil durch Ausgleich von Minuszeiten im Rahmen des Plus-Minus-Kontos der einzelnen Lehrkräfte geleistet wird.

## 2.4.2 Schulisches Qualitätsmanagement

Ohne den Einsatz zusätzlicher Mittel können auch durch ein schulisches Qualitätsmanagement - nicht nur an PES-Schulen - Vertretungsbedarf minimiert und Vertretungsmaßnahmen optimiert werden. Hinweise hierzu geben die im Rahmen von PES angebotenen "Arbeitshilfen zur Konzepterstellung". Darin werden Maßnahmen, wie z. B. eine Jahres- und Halbjahresplanung mit feststehenden Terminen oder der Aufbau von internen und externen Vertretungsbereitschaften, angeregt.

Das Ministerium hat sich der Auffassung des Rechnungshofs angeschlossen.

## 2.4.3 Erfassung und Übertragung von Plus- oder Minusstunden, Arbeitszeitkonten

Eine flexiblere Arbeitszeitgestaltung der Lehrkräfte bietet eine weitere Möglichkeit zur Regulierung von Vertretungsbedarf. Ausfallende Pflichtstunden könnten vor- oder nachgearbeitet, Zeitguthaben verrechnet werden. Der Nachweis, dass alle Lehrkräfte gleichmäßig zum Vertretungsunterricht herangezogen werden, kann die Akzeptanz im Kollegium steigern und die Führungskompetenz der Schulleitungen stärken.

Die Schulen des Landes Rheinland-Pfalz sind daher verpflichtet, die gebundene Arbeitszeit der Lehrkräfte zu dokumentieren. Art und Form der Dokumentation sind nicht vorgegeben. Zu den Grundbedingungen gehören insbesondere die Dauerhaftigkeit, die Personenbezogenheit und ihre Orientierung an der tatsächlich erbrachten Unterrichtszeit. Die Plus-Minus-Rechnung der gebundenen Arbeitszeit der einzelnen Lehrkräfte einer Schule muss nachvollziehbar sein<sup>15</sup>.

Nicht alle Schulen kamen dieser Verpflichtung nach. Zum Teil wurden weder Plus- noch Minuszeiten erfasst. An einigen Schulen waren die Dokumentationen unvollständig, fehlerhaft oder nicht nachvollziehbar. An anderen Schulen wurden lediglich die zusätzlich erbrachten Stunden, nicht aber die Minuszeiten erfasst. Damit wurde die Möglichkeit zur Regulierung von Vertretungsbedarf durch Abbau von Minusstunden verhindert und es bestand die Gefahr, dass durch den Ausgleich von Plusstunden weiterer Vertretungsbedarf erzeugt wurde.

Außerdem verfielen an nahezu allen geprüften Schulen Plus- und Minusstunden spätestens mit Ablauf des Schuljahrs. Lediglich eine Schule übertrug Stunden ins folgende Schuljahr, allerdings nur die Guthaben.

Lehrkräfte stehen regelmäßig in einem unbefristeten Dienst- oder Arbeitsverhältnis, so dass eine längere Zeiträume umfassende Betrachtung der Arbeitszeiterfüllung möglich und geboten ist. Bereits die geltende Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung sieht entsprechende Flexibilisierungen vor.

Das Ministerium hat erklärt, es werde die Fälle, in denen sich die Schulen über seine Weisungen hinweggesetzt hätten, eingehend prüfen lassen und geeignete Maßnahmen einleiten. Es teile die Auffassung, dass Plus- und Minuszeiten in das folgende Schuljahr zu übertragen seien. Darauf würden die Schulleitungen im Rahmen eines Rundschreibens aufmerksam gemacht.

---

<sup>15</sup> Rundschreiben des Ministeriums für Bildung, Frauen und Jugend vom 25. März 2004, Az.: 99429 A-1-Tgb.Nr. 251/04, über die "Dokumentation der Arbeitszeit der Lehrkräfte". PES-Projektschulen wurden mit Schreiben des Ministeriums vom 19. Juni 2006, Az. 945B - 51 139-0/08 (5) -, ausdrücklich auf die Verpflichtung zur Dokumentation der Arbeitszeit hingewiesen.

### **3 Folgerungen**

#### **3.1** Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Ursachen für den deutlichen Anstieg der Erkrankungen von Lehrkräften zu ermitteln,
- b) auffällig häufige kürzere Erkrankungen von Lehrkräften zum Anlass zu nehmen, erhöhte Anforderungen an den Nachweis der Arbeitsunfähigkeit zu stellen und zur Stärkung der Eigenverantwortung die Anordnungsbefugnis zur Vorlage entsprechender ärztlicher Bescheinigungen auf die Schulleitungen zu delegieren,
- c) den für die Betreuung von Praktika erforderlichen Zeitaufwand zu ermitteln, den Schulen den Umfang der Freistellungen für betreuende Lehrkräfte vorzugeben und sicherzustellen, dass geeignete Nachweise zu den Betreuungen von Praktika geführt werden,
- d) sicherzustellen, dass die Schulleitungen Beurlaubungen nur im Rahmen ihrer Befugnisse aussprechen,
- e) Elternsprechtage, Lehrerkonferenzen, Dienstbesprechungen und Personalversammlungen grundsätzlich in die unterrichtsfreie Zeit zu verlegen,
- f) ein standardisiertes Verfahren für die Erstellung von sonderpädagogischen Gutachten einschließlich eines angemessenen Zeitrahmens zu entwickeln und vorzugeben,
- g) sicherzustellen, dass Schulen vor Inanspruchnahme von PES-Mitteln alle eigenen Möglichkeiten zur Regulierung von Vertretungsbedarf ausgeschöpft haben,
- h) durch ein schulisches Qualitätsmanagement an allen Schulen Unterrichtsausfall zu vermeiden,
- i) Plus- und Minuszeiten der Lehrkräfte zu erfassen und in das folgende Schuljahr zu übertragen.

#### **3.2** Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) sicherzustellen, dass Beurlaubungen und Dienstbefreiungen unter Angabe der konkreten Gründe dokumentiert werden und bei Dienstbefreiungen ggf. Arbeitszeit vor- oder nachgearbeitet wird,
- b) Studientage grundsätzlich in die unterrichtsfreie Zeit zu verlegen.