



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2014

Nr. 20 Unterrichtsorganisation und Lehrkräfteeinsatz an öffentlichen Integrierten Gesamtschulen - Zusagen noch nicht umgesetzt -

Impressum:

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

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

**Nr. 20 Unterrichtsorganisation und Lehrkräfteeinsatz an öffentlichen Integrierten Gesamtschulen
- Zusagen noch nicht umgesetzt -**

Lerngruppen und Arbeitsgemeinschaften wurden nicht immer den Vorgaben entsprechend gebildet. Zusätzliche Arbeitsgemeinschaften wurden nicht angeboten, Lehrkräfte kamen ihrer Verpflichtung zur Erbringung zusätzlicher Stunden nicht nach.

Die Führung der Klassen- und Kursbücher war verbesserungsbedürftig. Die gebundene Arbeitszeit der Lehrkräfte wurde nicht ausreichend dokumentiert.

Urlaub wurde vorschriftswidrig gewährt.

Vertretungsbedarf und Unterrichtsausfall hätten durch organisatorische Maßnahmen reduziert werden können.

Die Berechnungsmethoden zur Ermittlung der Anrechnungstunden für besondere unterrichtliche Belastungen und Sonderaufgaben können zu hohe Entlastungen zur Folge haben. Die durchschnittliche Freistellung der örtlichen Personalräte überschritt den für den Regelfall vorgegebenen Umfang um rund 43 %.

Pädagogische Fachkräfte hatten Präsenz- und Pausenzeiten nicht immer eingehalten. In den meisten Fällen fehlte eine ausreichende Dokumentation.

1 Allgemeines

Der Rechnungshof hat die Unterrichtsorganisation und den Lehrkräfteeinsatz im Schuljahr 2011/2012 an elf öffentlichen Integrierten Gesamtschulen (IGS) geprüft. Dabei wurden auch die Ursachen für Vertretungsbedarf und Unterrichtsausfall untersucht. Außerdem wurde geprüft, inwieweit Hinweise des Rechnungshofs aus früheren Prüfungen, die das für Bildung zuständige Ministerium aufgreifen wollte und die Gegenstand von Beratungen in Entlastungsverfahren waren, umgesetzt worden waren.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Unwirtschaftliche Lerngruppenbildung

Die Schulen sind verpflichtet, bei der Bildung von Lerngruppen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten die Organisationsalternative zu wählen, die den geringsten Lehrkräftebedarf verursacht. Die Bildung von Lerngruppen mit weniger als acht Schülern ist zwar aus wichtigen pädagogischen Gründen möglich, bedarf allerdings der Genehmigung der Schulbehörde.¹

Die in die Prüfung einbezogenen Schulen hatten ohne Ausnahmegenehmigung insgesamt 28 Lerngruppen mit weniger als acht Teilnehmern gebildet.

¹ Nr. 2.1.1 i. V. m. Nr. 1.3.13 und Nr. 2.1.5 der Verwaltungsvorschrift Unterrichtsorganisation an Gymnasien (Sekundarstufe I), Integrierten Gesamtschulen (Sekundarstufe I) und Aufbaugymnasien vom 19. Januar 2010 (ABl. S. 93) - VV Unterrichtsorganisation -.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, die Schulleitungen würden auf die Genehmigungsvoraussetzungen bei der Bildung kleiner Lerngruppen hingewiesen. In den vorn Rechnungshof aufgeführten Fällen werde überprüft, ob die Genehmigungsvoraussetzungen vorgelegen hätten.

2.2 Pflichtunterricht statt zusätzlicher Arbeitsgemeinschaften (ZAG)

Lehrkräfte mit der Lehrbefähigung für Gymnasien sind verpflichtet, über ihr Regelstundenmaß von 24 Wochenstunden hinaus Arbeitsgemeinschaften zu leiten². Bei mindestens 0,5 Wochenstunden je Vollzeitlehrkraft (ZAG-Stunden) standen hierfür an den geprüften Schulen insgesamt 140,5 ZAG-Stunden zur Verfügung. Diese entsprechen der Unterrichtsverpflichtung von fast sechs Vollzeitlehrkräften. Von den ZAG-Stunden wurden lediglich 42,5 in Arbeitsgemeinschaften eingesetzt. Mehr als 82 ZAG-Stunden wurden im Pflichtunterricht gehalten. Die restlichen ZAG-Stunden wurden nicht erteilt³. An vier Schulen waren mit diesen Stunden keine Arbeitsgemeinschaften eingerichtet worden.

Das Ministerium hat erklärt, die Schulleitungen würden an ihre Verpflichtung erinnert, zusätzliche Arbeitsgemeinschaften anzubieten. Den nicht erbrachten ZAG-Stunden werde nachgegangen. Es sei nicht problematisch, wenn ZAG-Stunden - das Einverständnis der betroffenen Lehrkräfte vorausgesetzt - in Einzelfällen zur Abdeckung des Pflichtunterrichts genutzt würden. Soweit diese allerdings gänzlich hierfür verwendet und keine Arbeitsgemeinschaften angeboten worden seien, würden zeitnah Gespräche mit den Schulleitungen geführt.

2.3 Unterrichtsnachweise verbesserungsbedürftig

2.3.1 Klassen- und Kursbücher, Dokumentation von Unterrichtsveranstaltungen

Klassen- und Kursbücher sollen neben den Lerninhalten des Unterrichts die An- und Abwesenheiten der Schüler, den Unterrichtseinsatz der Lehrkräfte sowie den tatsächlichen Unterrichtsausfall nachweisen. Daher ist eine dauerhafte Dokumentation erforderlich. Außerdem erfordert die Aufsichtspflicht gegenüber den Schülern eine Anwesenheitskontrolle.

Die stichprobenartige Prüfung ergab, dass Eintragungen fehlten, offensichtlich erst nachträglich oder nicht dauerhaft (z. B. in das Klassenbuch eingelegte Selbstklebezettel) vorgenommen worden waren und die Erteilung des Unterrichts nicht durch Handzeichen bestätigt worden war. Kursteilnehmerverzeichnisse fehlten, Anwesenheitskontrollen waren nicht oder unvollständig durchgeführt worden.

Schwierigkeiten in der schlüssigen Darstellung der Unterrichtsinhalte ergaben sich bei nahezu allen Schulen aufgrund der bereits in den mittleren Klassenstufen erforderlichen Fachleistungsdifferenzierungen. Die Prüfung an einer IGS hat gezeigt, dass die transparente Erfassung sowohl des regulären Unterrichts als auch des Differenzierungsunterrichts möglich ist. Diese Schule führte für vier Parallelklassen sechs Klassenbücher - davon zwei für Differenzierungsunterricht - und vermied durch eindeutige Zuordnungen der Schüler zu den Differenzierungskursen die Führung einer Vielzahl von Kursbüchern.

Das Ministerium hat erklärt, die Schulen würden an ihre Dokumentationspflichten erinnert. Die Anregung, das an einer IGS praktizierte Verfahren bei der Führung von Klassen- und Kursbüchern als Vorbild darzustellen, werde aufgegriffen.

² § 5 Abs. 3 i. V. m. § 3 Abs. 1 Nr. 4 Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung (LehrArbZVO) vom 30. Juni 1999 (GVBl. S. 148), zuletzt geändert durch Verordnung vom 16. Juli 2012 (GVBl. S. 273), BS 2030-1-4.

³ 2,5 ZAG-Stunden waren mit Mehrarbeit aus dem Vorjahr verrechnet worden.

2.3.2 Einsatzzeiten von Honorarkräften an Ganztagschulen

An Ganztagschulen können Honorarkräfte eingesetzt werden⁴. Deren Arbeitszeiten wurden meist auf von den Schulen selbst entworfenen Stundenzetteln erfasst. Diese entsprachen teilweise nicht den formalen Anforderungen an begründende Unterlagen für Honorarzahungen. Es fehlten Angaben zur sachlichen und rechnerischen Richtigkeit durch die Schulleitung oder die Honorarkraft hatte die Richtigkeit ihrer Angaben nicht durch Unterschrift bestätigt.

Das Ministerium hat zugesagt, es werde die Anregung aufgreifen, einheitliche Erfassungsformulare für die Abrechnung mit Honorarkräften bereitzustellen.

2.4 Dokumentation der gebundenen Arbeitszeit nach wie vor mangelhaft

Das damals zuständige Ministerium hatte die Schulen aufgrund von Forderungen des Rechnungshofs mit Rundschreiben vom März 2004⁵ auf ihre Verpflichtung hingewiesen, die gebundene Arbeitszeit der Lehrkräfte (Unterrichtsverpflichtung) dauerhaft, personenbezogen und orientiert an der tatsächlich erbrachten Unterrichtszeit zu dokumentieren. Dieser Verpflichtung waren viele Schulen, wie der Rechnungshof auch bei anschließenden Prüfungen festgestellt hatte, noch nicht nachgekommen. Außerdem hatte er aufgezeigt, dass Schulen bei der Erfassung von Zeitguthaben und Minderzeiten unterschiedlich verfahren. Daraufhin hatte das Ministerium zugesichert, Verstöße gegen die Dokumentationspflicht zu prüfen und die Schulen auf die Notwendigkeit der Übertragung von Plus- und Minuszeiten in das folgende Schuljahr hinzuweisen⁶.

Bei der aktuellen Prüfung wurde Folgendes festgestellt:

- Beim überwiegenden Teil der Schulen war die Unterrichtszeit nicht den Vorgaben entsprechend dokumentiert worden. Einigen Schulleitungen waren - ihren Angaben zufolge - diese Verpflichtung und das Rundschreiben nicht bekannt.
- Die Erfassung der Arbeitszeit führte bei einigen Stundenplanprogrammen zu Fehlern, weil Fehlzeiten nicht als Minusstunden gerechnet und durch bloße Umplanungen der Raumbelugung Plusstunden "entstanden". An einer Schule unterblieben Stundenerfassungen vollständig.
- An keiner Schule wurden die Plus- und Minuszeiten in das folgende Schuljahr übertragen. An drei Schulen wurden die Aufzeichnungen am Ende eines jeden Monats gelöscht.

⁴ Nr. 2.2.2.2 VV Unterrichtsorganisation.

⁵ Rundschreiben des ehemaligen Ministeriums für Bildung, Frauen und Jugend vom 25. März 2004, Az.: 9424 A-1 - Tgb.Nr. 251/04, über die "Dokumentation der Unterrichtszeit der Lehrkräfte".

⁶ Vgl. hierzu u. a.:

- a) Jahresbericht 2007/2008, Nr. 18 - Projekt Erweiterte Selbständigkeit (PES) von Schulen - (Drucksache 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. 3127), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2006 (Drucksache 15/3064 S. 8), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/3706 S. 17), Beschluss des Landtags vom 2. September 2009 (Plenarprotokoll 15/73 S. 4391).
- b) Jahresbericht 2011, Nr. 15 - Unterrichtsausfall an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen, Auswirkungen des Projekts Erweiterte Selbständigkeit von Schulen (PES) - (Drucksache 15/5290), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2011 des Rechnungshofs (Drucksache 16/15 S. 10), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/352 S. 10), Beschluss des Landtags vom 20. Oktober 2011 (Plenarprotokoll 16/12 S. 669), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2009 (Drucksache 16/785 S. 5), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/1501 S. 17), Beschluss des Landtags vom 29. August 2012 (Plenarprotokoll 16/32 S. 1990), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2010 (Drucksache 16/2016 S. 14).

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat unter Hinweis auf das vorgenannte Rundschreiben erklärt, es bestehe die Verpflichtung zur Dokumentation der ausgefallenen und der zusätzlich geleisteten Unterrichtsstunden - auch über das Schuljahresende hinaus -. Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion sei benannten Fällen nachgegangen. Sie habe mitgeteilt, dass das Thema in Schulleiterdienstbesprechungen aufgearbeitet worden sei oder werde. Es sei vorgesehen, zur Mehrarbeit im Schuldienst und der Dokumentation der Arbeitszeit ein Rundschreiben an die Schulen zu veröffentlichen.

2.5 Vertretungsbedarf/Unterrichtsausfall kann reduziert werden

Wenn eingeplante Lehrkräfte zur Erteilung von planmäßig vorgesehenem Unterricht nicht zur Verfügung stehen, entsteht Vertretungsbedarf. Wird dieser nicht gedeckt, entsteht Unterrichtsausfall. Vertretungsbedarf und Unterrichtsausfall können, wie in den nachfolgenden Ausführungen dargestellt, verringert werden.

2.5.1 Betriebserkundungen und Schulpraktika

Die Schüler sollen durch Betriebserkundungen und Schulpraktika einen gezielten Einblick in die Arbeitswelt erhalten. Hierzu findet ein zweiwöchiges Praktikum bei außerschulischen Partnern statt. Die Schüler werden in dieser Zeit von den betreuenden Lehrkräften ein- oder zweimal im Betrieb besucht.

Die Schulen verfahren unterschiedlich bei der Bewertung der Betriebsbesuche. Eine Schule setzte als Betreuungsbedarf je Praktikumsbesuch und Schüler inklusive Wegezeiten eine Unterrichtsstunde an, eine weitere Schule auf Grundlage des Aufwands zuzüglich der Entfernung zum Praktikumsort mindestens zwei Unterrichtsstunden. An den anderen Schulen galt die Unterrichtsverpflichtung der Lehrkraft unabhängig vom tatsächlichen Aufwand am Besuchstag als erfüllt.

Die von dem damals zuständigen Ministerium⁷ für Ende 2010 zugesagte neue Verwaltungsvorschrift zur einheitlichen Erfassung und Dokumentation der Besuche der Ausbildungsbetriebe durch Lehrkräfte^{6b} stand zum Zeitpunkt der Erhebungen des Rechnungshofs noch aus.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, die Neufassung der Verwaltungsvorschrift solle spätestens zum Schuljahr 2014/2015 in Kraft treten.

2.5.2 Beurlaubung von Lehrkräften

Bei Lehrkräften ist der Erholungsurlaub grundsätzlich durch die Ferien abgegolten. Außerhalb dieser Zeiten können Lehrkräfte aus wichtigen persönlichen Gründen und anderen Anlässen unter Fortzahlung der Bezüge beurlaubt werden, sofern dienstliche Gründe nicht entgegenstehen. Liegt kein wichtiger Grund vor, ist eine Beurlaubung unter Fortzahlung der Bezüge auch dann möglich, wenn der ausfallende Unterricht vorab erteilt oder nachgeholt werden kann oder wenn dies aufgrund von Aspekten der Fürsorgepflicht angezeigt erscheint⁸.

Bei der aktuellen Prüfung wurde festgestellt, dass in mehreren Fällen Lehrkräfte unter Fortzahlung der Bezüge/des Entgelts beurlaubt worden waren, ohne dass die erforderlichen Voraussetzungen hierfür vorgelegen hatten oder die ausgefallene Arbeitszeit vor- oder nachgearbeitet worden war.

⁷ Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur.

⁸ § 31 Abs. 2 Urlaubsverordnung (UrlVO) vom 17. März 1971 (GVBl. S. 125), zuletzt geändert durch Verordnung vom 4. Juli 2013 (GVBl. S. 271), BS 2030-1-2, und § 29 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) vom 12. Oktober 2006 (MinBl. S. 272 ff.) in der Fassung des Änderungsstarifvertrags Nr. 7 vom 9. März 2013 (MinBl. S. 287 ff.).

Vergleichbare Feststellungen hatte der Rechnungshof bereits bei früheren Erhebungen getroffen. Das seinerzeit zuständige Ministerium⁷ hatte zugesagt, darauf hinzuwirken, dass Schulleitungen Beurlaubungen nur im Rahmen ihrer Befugnisse aussprechen, diese dokumentieren und die Vor- und Nacharbeit der betreffenden Lehrkräfte einfordern^{6b}.

Zur aktuellen Feststellung hat das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur erklärt, die organisatorischen und personalrechtlichen Handreichungen in den jährlichen Rundschreiben an die Schulen enthielten dezidierte Hinweise, wie hinsichtlich Beurlaubungen und Freistellungen vom Dienst mit Vor- oder Nacharbeit umzugehen sei. Die Schulleitungen würden an die bestehenden Regelungen erinnert und bei festgestellten Abweichungen hiervon über die Prüfergebnisse gesondert informiert.

Zur Forderung des Rechnungshofs, bei wiederholten Verstößen gegen die Vorschriften zur Beurlaubung von Lehrkräften die Einleitung disziplinarrechtlicher Maßnahmen zu prüfen, hat sich das Ministerium nicht geäußert.

2.5.3 Lehrerkonferenzen und Dienstbesprechungen

Der Rechnungshof hatte mehrfach - zuletzt im Jahresbericht 2011 - darauf hingewiesen, dass Lehrerkonferenzen und Dienstbesprechungen grundsätzlich in der unterrichtsfreien Zeit abzuhalten sind. Diese Auffassung hatte das damals zuständige Ministerium⁷ grundsätzlich geteilt. Es hatte allerdings auf systembedingte Schwierigkeiten bei Schulen mit Ganztagsunterricht hingewiesen^{6b}.

Die aktuelle Prüfung hat gezeigt, dass Unterrichtsausfälle auch an Ganztagschulen durch organisatorische Maßnahmen vermieden werden können. Vier Schulen hatten die Stundenpläne so gestaltet, dass an einem Nachmittag in der Woche kein Unterricht stattfand oder die Angebote in den Bereichen der Ganztagschule oder der Arbeitsgemeinschaften durch Vertragskräfte gedeckt werden konnten. Dieser Nachmittag wurde vorrangig für Konferenzen und Dienstbesprechungen oder ähnliche Veranstaltungen genutzt. Während an diesen Schulen kein Unterricht aufgrund von Gesamt- und Zeugniskonferenzen sowie Dienstbesprechungen ausfiel, betrug der Unterrichtsausfall aus diesen Gründen an den anderen sieben Schulen insgesamt 2.555 Stunden.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, die IGS würden darauf hingewiesen, dass für Konferenzen und Dienstbesprechungen auch der unterrichtsfreie Nachmittag an Ganztagschulen in Anspruch genommen werden müsse. Der Beginn sei in der Regel erst nach der sechsten Unterrichtsstunde anzusetzen und generell sollten solche Termine festgelegt werden, die den geringsten Unterrichtsausfall verursachen.

2.5.4 Studientage

Schulen können interne Fortbildungsveranstaltungen, zu denen auch Studientage gehören, in eigener Verantwortung planen und durchführen. Je Schuljahr kann ein Studientag durchgeführt werden. Dafür können in der Regel ein Tag, im begründeten Einzelfall eineinhalb Tage eingesetzt werden. Bei Letzterem darf nur ein Unterrichtsvormittag ausfallen. An Schulen mit Nachmittagsunterricht soll ein Studientag so durchgeführt werden, dass möglichst wenig Unterricht ausfällt. Zusätzliche Studientage können in der Regel nur durchgeführt werden, wenn dadurch kein weiterer Unterricht ausfällt. Über Ausnahmen entscheidet das fachlich zuständige Ministerium⁹.

⁹ Nr. 12.2, zweiter Spiegelstrich der "Veranstaltungen der Lehrerfort- und -weiterbildung und Erwerb von Qualifikationen", Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung Frauen und Jugend vom 16. Mai 2003 (GAmtsbl. S. 489) - geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 8. Februar 2011 (ABl. S. 167).

Studientage führten an den geprüften Schulen zu Unterrichtsausfällen von insgesamt 3.150 Stunden. Bei vier Schulen fanden im Schuljahr 2011/2012 an mehreren Tagen Studientage oder schulinterne Lehrkräftefortbildungen statt. Ausnahme genehmigungen des Ministeriums lagen nicht vor.

Das Ministerium hat erklärt, in der bis Ende 2013 in Kraft gesetzten Verwaltungsvorschrift "Veranstaltungen der Lehrerfort- und -weiterbildung und Erwerb von Qualifikationen" sei das Verfahren zur Durchführung von schulinternen Fortbildungen geregelt. Da gemäß Koalitionsvertrag für die 16. Wahlperiode die Fort- und Weiterbildung in einem neuen Lehrerbildungsgesetz verankert werden solle, sei eine Verlängerung der Gültigkeit der Verwaltungsvorschrift beantragt worden, um einen Abgleich zu ermöglichen.

Auf die ohne Ausnahmegenehmigung an mehreren Tagen durchgeführten Studientage ist das Ministerium nicht eingegangen.

2.5.5 Elternsprechtage

Die Schulen beraten die Eltern in fachlichen, pädagogischen und schulischen Fragen. Hierzu richten die Schulen Elternsprechstunden und nach Möglichkeit Elternsprechtage ein. Elternsprechtage sollen in der Regel in der unterrichtsfreien Zeit stattfinden¹⁰. Folgendes wurde festgestellt:

- Bei mehreren Schulen fanden ganztägige, zum Teil auch mehrtägige Sprechstage während der Unterrichtszeit statt. Dadurch fielen insgesamt 1.080 Stunden aus, nahezu die Hälfte davon an einer Schule.
- An sieben Schulen wurden Elternsprechtage außerhalb der Unterrichtszeit angesetzt und Sprechzeiten der Lehrkräfte ganzjährig angeboten. Dadurch wurde Unterrichtsausfall vermieden und berufstätigen Eltern die Teilnahme an den Elternsprechtagen erleichtert.

Das damals zuständige Ministerium⁷ hatte 2010 anlässlich einer früheren Prüfung erklärt, es werde die Schulaufsicht auffordern, in den Dienstbesprechungen die Schulen auf die maßgebenden Vorschriften hinzuweisen^{6b}.

Zu den aktuellen Prüfungsfeststellungen hat das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur auf eine ab dem Schuljahr 2013/2014 geltende Regelung in der Übergreifenden Schulordnung verwiesen. Diese sehe vor, dass auf Elternsprechtage auch verzichtet werden könne, wenn mindestens einmal im Schuljahr protokollierte Lehrer-Schüler-Eltern-Gespräche stattfänden. Die Schulleitungen würden auf diese Möglichkeit hingewiesen. Das Ministerium werde klarstellen, dass Elternsprechtage - auch im Interesse der berufstätigen Eltern - vorrangig an unterrichtsfreien Tagen bzw. zu unterrichtsfreien Tageszeiten stattfinden sollten.

2.5.6 Lerngruppenbildung zu Schuljahresbeginn

An mehreren Schulen wurden Lerngruppen im wahlfreien Bereich erst mit zeitlicher Verzögerung - teilweise erst nach mehreren Wochen - gebildet. Begründet wurden die Verzögerungen überwiegend mit Hinweis auf organisatorische Aspekte (z. B. Wahl und Einrichtung der Kursangebote, Erstellung des Stundenplans, zögerliche Meldung der Schüler).

Verspätete Lerngruppenbildungen sind vermeidbar. Durch frühzeitige Planungen und Durchführung einer Lehrerkonferenz für das neue Schuljahr bereits in der letzten Ferienwoche können Verzögerungen bei der Bildung von wahlfreien Unterrichtsveranstaltungen vermieden werden.

¹⁰ § 8 Abs. 3 der Schulordnung für die öffentlichen Realschulen plus, Integrierten Gesamtschulen, Gymnasien, Kollegs und Abendgymnasien (Übergreifende Schulordnung) vom 12. Juni 2009 (GVBl. S. 224), zuletzt geändert durch Verordnung vom 3. Juni 2013 (GVBl. S. 257), BS 223 1-35.

Das Ministerium hat zur Forderung des Rechnungshofs, wegen verspäteter Bildung von Lerngruppen ausfallende Unterrichtsstunden zu erfassen und von den betreffenden Kräften nachholen zu lassen, darauf verwiesen, dass es kein Arbeitszeitkonto gebe. Auf die Forderung, Unterricht auch im wahlfreien Bereich unverzüglich zu Schuljahresbeginn anzubieten, ist das Ministerium nicht eingegangen.

Die Feststellungen des Rechnungshofs zeigen die Notwendigkeit der Erfassung von Plus- und Minusstunden in einem Zeitkonto. Die betreffenden Lehrkräfte sind anteilig mit ihrem Deputat für das gesamte Schuljahr eingeplant. Bei verspäteter Einrichtung von Lerngruppen erfüllen sie insoweit ihre Unterrichtsverpflichtung nicht, ein Ausgleich ist erforderlich.

2.5.7 Vorzeitiges Unterrichtsende vor den Ferien

Alle geprüften Schulen machten von der Möglichkeit, den Unterricht am letzten Schultag vor den Ferien sowie am Tag der Zeugnisausgabe nach der vierten Stunde zu beenden, Gebrauch. Dadurch wurden für die Schüler insgesamt 4.705 Stunden regulären Unterrichts nicht gehalten. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte auch die insoweit nicht erfüllte Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte ausgeglichen werden.

Das Ministerium hat auf die Stellungnahme aus dem Jahr 2010 verwiesen. Danach könne für die Lehrkraft keine Verpflichtung zum Abhalten des Unterrichts bestehen, soweit nach der Übergreifenden Schulordnung Unterricht nicht vorgesehen sei oder nicht erfolgen müsse. Nach den derzeitigen Vorgaben gelte die zur Dokumentation der Arbeitszeit bestehende Verpflichtung, planmäßig nicht gehaltene Unterrichtsstunden zu dokumentieren, für diesen Fall nicht.

Der Rechnungshof gibt zu bedenken, dass aufgrund der Möglichkeit, fünfmal je Schuljahr den Unterricht nach der vierten Stunde zu beenden, landesweit etwa 200.000 Unterrichtsstunden nicht erteilt werden. Das entspricht rechnerisch der Jahresunterrichtsverpflichtung von 200 Vollzeitlehrkräften.

2.6 Anrechnungen für besondere unterrichtliche Belastungen und Sonderaufgaben - Berechnung nicht sachgerecht

Schulen erhalten zum Ausgleich besonderer unterrichtlicher Belastungen und für schulbezogene Sonderaufgaben eine Anrechnungspauschale. Die Zahl der Anrechnungsstunden entspricht bei der IGS in der Sekundarstufe I grundsätzlich einem Drittel und in der Sekundarstufe II der Hälfte der Zahl der Vollzeitlehrerfälle.

In den elektronischen Gliederungsplänen der IGS werden die Zahl der Vollzeitlehrerfälle sowie die daraus resultierende Anrechnungspauschale automatisch berechnet. Dabei bleiben allerdings Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden sowie Freistellungsstunden (für Mitglieder der Personalvertretungen) unberücksichtigt. Folge ist, dass bereits für Sonderaufgaben in entsprechendem Umfang entlastete Lehrkräfte bei der Berechnung der Anrechnungspauschale mit vollem Regelstundenmaß berücksichtigt werden.

Bereits 2012 hatte der Rechnungshof gefordert, anstelle des ungekürzten Regelstundenmaßes nur den planmäßigen Unterrichtseinsatz einer Lehrkraft bei der Berechnung der Anrechnungspauschale zu berücksichtigen. Daraufhin hatte das damals zuständige Ministerium⁷ zugesagt, es werde eine Berechnungsweise einführen, die der Zielsetzung der Anrechnungspauschale für besondere unterrichtliche Belastungen und Sonderaufgaben gerecht werde¹¹. Diese Zusage war bei der aktuellen Prüfung noch nicht umgesetzt.

¹¹ Jahresbericht 2012, Nr. 22 - Entlastungsstunden und Freistellungen von Lehrkräften an öffentlichen Schulen - (Drucksache 16/850), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2012 des Rechnungshofs (Drucksache 16/1180 S. 31), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/1501 S. 13), Beschluss des Landtags vom 29. August 2012 (Plenarprotokoll 16/32 S. 1990), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2010 (Drucksache 16/2016 S. 10), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2012 des Rechnungshofs (Drucksache 16/2303 S. 60).

Hierzu hat das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur mitgeteilt, die Diskussion über die Berechnungsweise habe noch nicht abgeschlossen werden können. Zu der vom Rechnungshof dargestellten Folge der derzeitigen Berechnungsweise sei anzumerken, dass die Schwerbehinderten- und Altersermäßigung sowie die Freistellungen von Personalräten einerseits und die Pauschale für besondere unterrichtliche Belastungen und schulbezogene Sonderaufgaben andererseits unterschiedlichen Zwecken dienen. Auch die in der Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung geregelten Anrechnungen hätten unterschiedliche Tatbestände, so dass eine gegenseitige Aufrechnung nicht sinnvoll erscheine.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass die Entlastung einzelner Lehrkräfte regelmäßig die Zuweisung zusätzlicher Lehrerwochenstunden zur Folge hat, die wiederum die Anrechnungspauschale erhöhen. Werden bereits gewährte Entlastungsstunden bei der Berechnung der Anrechnungspauschale nicht abgezogen, verdoppelt sich jede Entlastungsstunde, d. h. Entlastung schafft zusätzliche Entlastung.

2.7 Erhöhte Freistellungen der Personalräte nicht nur ausnahmsweise

Mitglieder der Personalvertretungen sind auf Antrag von ihrer dienstlichen Tätigkeit freizustellen, wenn und soweit es zur ordnungsgemäßen Durchführung der Aufgaben und Wahrnehmung der Befugnisse des Personalrats erforderlich ist¹². Für die örtlichen Personalräte wurde die Berechnung der Freistellungen in einem Rundschreiben aus dem Jahr 1993 (sogenannte Einigungsformel) vorgegeben. Durch Dienstvereinbarung zwischen Schulleitung und Personalrat kann ausnahmsweise eine erhöhte Freistellung vorgesehen werden. Von diesen erhöhten Freistellungen darf nur zur Berücksichtigung besonderer Erschwernisse vor Ort, die wesentlich über das durchschnittliche Maß hinausgehen und entsprechend nachzuweisen sind, Gebrauch gemacht werden.

Nach den Feststellungen bei der aktuellen Prüfung war das vorgenannte Rundschreiben immer noch nicht allen Schulen und Personalräten bekannt. Dies trug dazu bei, dass die Schulen zwischen 20 % und 60 % (im Durchschnitt 43 %) höhere als nach der Einigungsformel vorgesehene Freistellungen gewährt hatten. In der Summe waren dies 20,5 Lehrerwochenstunden. Das entspricht der Unterrichtsverpflichtung von umgerechnet 0,8 Vollzeitlehrkräften. Nur an sechs Schulen bestanden Dienstvereinbarungen, die allerdings weder aktuell waren, noch zusätzliche Freistellungen rechtfertigten. Trotzdem beanstandete die Schulaufsicht die Gewährung höherer Freistellungen in keinem der geprüften Fälle.

Bereits 2012 hatte der Rechnungshof gefordert, höhere Freistellungen auf begründete Ausnahmefälle zu beschränken und in den elektronischen Gliederungsplänen eine automatische Berechnung der Freistellungen nach der Einigungsformel zu hinterlegen. Daraufhin hatte das Ministerium erklärt, Abweichungen vom Freistellungsumfang gemäß Einigungsformel bedürften der besonderen Begründung und könnten nur auf der Basis einer Dienstvereinbarung gewährt werden. Außerdem hatte das Ministerium zugesagt, die Anregung zur automatischen Berechnung der Freistellung in den elektronischen Gliederungsplänen aufzugreifen und möglichst ab 2012 umzusetzen¹¹.

Im aktuellen Verfahren hat das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur ausgeführt, die automatische Berechnung der Freistellung habe noch nicht umgesetzt werden können, da noch nicht alle Bezirkspersonalräte zugestimmt hätten. Sobald deren Einverständnis vorliege, solle dies als unverbindliche Berechnungshilfe in den Gliederungsplänen aufgenommen werden. Alle Schulleitungen seien dezidiert auf die rechtliche Grundlage bezüglich der Freistellungsobergrenzen für die örtlichen Personalräte aufmerksam gemacht worden.

¹² § 15 Abs. 2 LehrArbZVO i. V. m. § 40 Landespersonalvertretungsgesetz (LPersVG) in der Fassung vom 24. November 2000 (GVBl. S. 529), BS 2035-1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 430), BS 2035-1.

Ferner hat das Ministerium erklärt, die Schulaufsicht könne aus rechtlichen Gründen Dienstvereinbarungen nicht kündigen oder aufheben. Da Dienstvereinbarungen bisher regelmäßig für die Dauer der Amtszeit der örtlichen Personalräte geschlossen worden seien, seien die Neuwahlen der Personalvertretungen genutzt worden, um die bisherige Praxis zu überprüfen. Deshalb seien die Schulen im Juli 2013 aufgefordert worden, zunächst keine neuen Dienstvereinbarungen zu schließen. Die Mitteilung des Ergebnisses der Prüfung sei dabei baldmöglichst nach den Sommerferien in Aussicht gestellt worden.

2.8 Einsatz pädagogischer Fachkräfte - nach wie vor nicht hinreichend dokumentiert

Der Rechnungshof hatte im Schuljahr 2005/2006 den Einsatz der pädagogischen Fachkräfte an öffentlichen Schulen geprüft. Dabei hatte er festgestellt, dass die Schulen ihrer Verpflichtung, die gebundene Arbeitszeit der pädagogischen Fachkräfte - getrennt nach unterrichtlichem und außerunterrichtlichem Einsatz - zu dokumentieren, nur unzureichend nachgekommen waren. Im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 2005 hatte die Landesregierung zugestimmt, dass die Dokumentation der Präsenzzeiten pädagogischer Fachkräfte weiter optimiert werden müsse¹³.

Bei der aktuellen Prüfung gaben viele Schulleiter und pädagogischen Fachkräfte an, dass ihnen die Pflicht zur Aufzeichnung nicht bekannt sei. Dementsprechend wurden meist keine oder nur unvollständige Dokumentationen vorgelegt. Des Weiteren ergab die stichprobenartige Auswertung vorhandener Aufzeichnungen, dass Vor- und Nachbereitungszeiten als Präsenzzeiten erfasst und gesetzlich einzuhaltende Pausenzeiten nicht in Abzug erbracht worden waren.

Das Ministerium hat erklärt, Regelungen zur Dokumentation der Arbeitszeit und zu den Pausenzeiten der pädagogischen Fachkräfte seien in dem Entwurf einer neuen Verwaltungsvorschrift "Beschäftigung von pädagogischen Fachkräften im Schuldienst" enthalten. Da die dort vorgesehenen und in Einigungsverfahren mit den Hauptpersonalräten abgestimmten Arbeitszeitregelungen infolge des zwischenzeitlich umfangreichen Ausbaus der Inklusion nicht mehr kostenneutral umgesetzt werden könnten, werde zum nächsten Schuljahr 2014/2015 eine Überarbeitung mit dem Ziel weitgehender Kostenneutralität erfolgen.

¹³ Jahresbericht 2006 Nr. 15 - Einsatz pädagogischer Fachkräfte an öffentlichen Schulen - (Drucksache 15/630), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2006 des Rechnungshofs (Drucksache 15/1018 S. 24), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/1170 S. 9), Beschluss des Landtags vom 28. Juni 2007 (Plenarprotokoll 15/28 S. 1619), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2005 (Drucksache 15/1871 S. 7), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/2552 S. 15), Beschluss des Landtags vom 29. August 2008 (Plenarprotokoll 15/51 S. 3127), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2006 (Drucksache 15/3064 S. 14), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/3706 S. 16), Beschluss des Landtags vom 2. September 2009 (Plenarprotokoll 15/73 S. 4391), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2007 (Drucksache 15/4164 S. 11), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/5060 S. 14), Beschluss des Landtags vom 17. November 2010 (Plenarprotokoll 15/101 S. 5941), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2008 (Drucksache 15/5345 S. 9), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/352 S. 17), Beschluss des Landtags vom 20. Oktober 2011 (Plenarprotokoll 16/12 S. 669).

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass
 - die Schulen bei der Bildung von Lerngruppen die Mindestteilnehmerzahlen beachten,
 - Zeitguthaben und Minderzeiten von Lehrkräften ordnungsgemäß erfasst und in die folgenden Schuljahre übertragen werden,
 - Schulleitungen Beurlaubungen nur im Rahmen ihrer Befugnisse aussprechen und erforderlichenfalls Arbeitszeit vor- oder nachgearbeitet wird,
 - Unterrichtsausfall durch Konferenzen und Dienstbesprechungen vermieden wird,
 - Elternsprechtage in unterrichtsfreien Zeiten durchgeführt werden,
- b) die Schulen auf ihre Verpflichtung zum Angebot zusätzlicher Arbeitsgemeinschaften sowie zur ordnungsgemäßen Führung der Klassen- und Kursbücher und deren Kontrolle durch die Schulleitung hinzuweisen,
- c) einheitliche Erfassungsformulare für die Abrechnung und Zahlbarmachung von Honoraren für Vertragskräfte zentral bereitzustellen,
- d) die Erfassung und Dokumentation der Besuche der Ausbildungsbetriebe durch Lehrkräfte - wie bereits zugesagt - durch Verwaltungsvorschrift zu regeln und dabei den auf die Unterrichtsverpflichtung anzurechnenden Zeitaufwand für die Betreuung von Praktika sachgerecht festzulegen,
- e) den Schulen klare Anweisungen zur Aufzeichnung der Arbeitszeit der pädagogischen Fachkräfte und deren Kontrolle zu geben.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) vorzeitiges Unterrichtsende vor den Ferien und vergleichbare Fälle als Minderzeiten zu dokumentieren und möglichst vollständig auszugleichen,
- b) die Schulaufsichtsbehörde anzuhalten, die Einhaltung der Vorschriften zur Beurlaubung von Lehrkräften zu überwachen und bei wiederholten Verstößen die Einleitung dienstordnungsrechtlicher Maßnahmen zu prüfen,
- c) darauf hinzuwirken, dass Studientage nur nach vorheriger Genehmigung durch das Ministerium an mehreren Tagen durchgeführt werden,
- d) bei der Berechnung von Vollzeitlehreinheiten zur Bemessung der Anrechnungspauschale Doppelzählungen zu vermeiden,
- e) über das Ergebnis der Überprüfung zur Einhaltung der Vorgaben der Einigungsformel sowie über die infolgedessen beabsichtigten Maßnahmen zu berichten,
- f) über die getroffenen Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben d und e zu berichten.