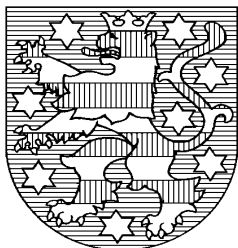


Thüringer Rechnungshof



SONDERBERICHT

an den Thüringer Landtag und die Thüringer Landesregierung
nach § 99 ThürLHO

ÜBER DIE PRÜFUNG¹

**„Unterrichtsausfall an staatlichen allgemeinbildenden Schulen“
(Kapitel 04 07, 04 09, 04 10)**

Rudolstadt, 26. September 2013
Az.: IV 1–04 07/04 09/04 10-01/11

**Thüringer Rechnungshof, 07407 Rudolstadt, Burgstraße 1
Telefon (03672) 446-0, Telefax (03672) 446-998**

¹ Dieser Bericht ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

- 1 Anlass und Ziel des Sonderberichts
- 2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs
- 3 Stellungnahme des Ministeriums
- 4 Würdigung der Stellungnahme
- 5 Zusammenfassende Empfehlung

Anlagenverzeichnis

Prüfungsmitteilung vom 23. April 2013

Abbildungsverzeichnis

- Abbildung 1 Nicht planmäßig erteilter Unterricht – Bruttoausfall Gesamt
- Abbildung 2 Bruttoausfall - Regelschulen und Gymnasien
- Abbildung 3 Ersatzloser Ausfall nach Gründen

1 Anlass und Ziel des Sonderberichts

In Öffentlichkeit und Presse halten die Diskussionen und Beschwerden über den Unterrichtsausfall an Thüringer Schulen seit längerem an.

Allein für Lehrkräfte an Regelschulen und Gymnasien hat der Landtag im Jahr 2013 ca. 495 Millionen € im Haushalt bereitgestellt.

Der Rechnungshof hat deshalb – zunächst für die ca. 300 staatlichen Regelschulen und Gymnasien – geprüft, wie viel Unterricht dafür bei den Schülern „ankommt“.

Auch zur Kenntnis des Landtags über den Inhalt der Stellungnahme des Thüringer Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur hält es der Rechnungshof für erforderlich, über seine Ergebnisse und Empfehlungen der Prüfung über den Unterrichtsausfall an allgemeinbildenden staatlichen Schulen zu informieren.

2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs

Der Thüringer Rechnungshof hat den Unterrichtsausfall an 24 ausgewählten staatlichen allgemeinbildenden Schulen (insgesamt in 303 Klassen) in den Schuljahren 2008/09 bis 2011/12 geprüft.

Der Rechnungshof hat in seiner Prüfung zwischen situativem und strukturellem Unterrichtsausfall unterschieden. Der meist kurzfristig auftretende situative Unterrichtsausfall gehört zum Schulalltag. Er entsteht regelmäßig aufgrund der Abwesenheit einer Lehrkraft. Der strukturelle Unterrichtsausfall stellt dagegen eine Abweichung von der Rahmenstundentafel nach Thüringer Schulordnung dar.

Für den situativen Unterrichtsausfall wurde in den Sekundarstufen I (Klasse 5 – 10) der ausgewählten Regelschulen und Gymnasien der Unterrichtsausfall über das gesamte Schuljahr 2010/11 hinweg für jede einzelne Unterrichtsstunde untersucht. Der strukturelle Unterrichtsausfall wurde über vier Jahre betrachtet. Hierzu wurden die jeweilige Jahrgangsstufe der geprüften Schulen ausgewählt, die zum Schuljahr 2008/09 die 5. Klasse begonnen hatte.

Als Maßstab für die Ermittlung des tatsächlichen Unterrichtsausfalls hat der Rechnungshof die jeweils geltenden Rahmenstundentafeln herangezogen. Diese bilden – neben den Lehrplänen – die Grundlage für Unterricht und Erziehung.

Zulässige Abweichungen von der Gesamtstundenzahl und besondere Formen der Unterrichtsgestaltung hat der Rechnungshof berücksichtigt. Der Rechnungshof hat jede einzelne Stunde erfasst, die aus Sicht des Schülers eine Abweichung von seinem regelmäßigen Stundenplan darstellte (Bruttoausfall).

Unterrichtsausfall in Zahlen:

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass im Schuljahr 2010/11 an den 18 geprüften Regelschulen 11.825 Unterrichtsstunden und an den 6 geprüften Gymnasien 5.866 Unterrichtsstunden ersatzlos ausgefallen sind. Dies entspricht insgesamt einem Anteil von 4,4 % vom Unterrichtssoll nach der Rahmenstundentafel (398.692 Unterrichtsstunden).

Hinzu kamen 26.041 Unterrichtsstunden, die an den 24 Schulen vertreten worden sind. Dies entspricht einem Anteil von 6,6 % vom Unterrichtssoll nach der Rahmenstundentafel. Im Rahmen des Vertretungsunterrichts sind jedoch nur 4.629 Unterrichtsstunden und somit nur 17,5 % fachgerecht vertreten worden. Durch Zusammenlegung von Klassen, Kursen und Lerngruppen sowie eigenverantwortlichem Arbeiten der Schüler konnte weiterer ersatzloser Unterrichtsausfall im Umfang von 1.104 Unterrichtsstunden vermieden werden.

Der durchschnittliche strukturelle Unterrichtsausfall für die Schuljahre 2008/09 – 2011/12 beträgt 0,81 %.

Auswertungen zum Unterrichtsausfall nach Fächern konnte der Rechnungshof aufgrund der vielfältigen Flexibilisierungsmöglichkeiten nach der Rahmenstundentafel, der schulspezifischen Schwerpunkte im Profil- bzw. Wahlpflichtbereich und der nach der Thüringer Schulordnung (ThürSchulO) i. V. m. der Verwaltungsvorschrift zur Organisation eines Schuljahres (VVOrgS) nicht verlässlich ermitteln.

Abbildung 1

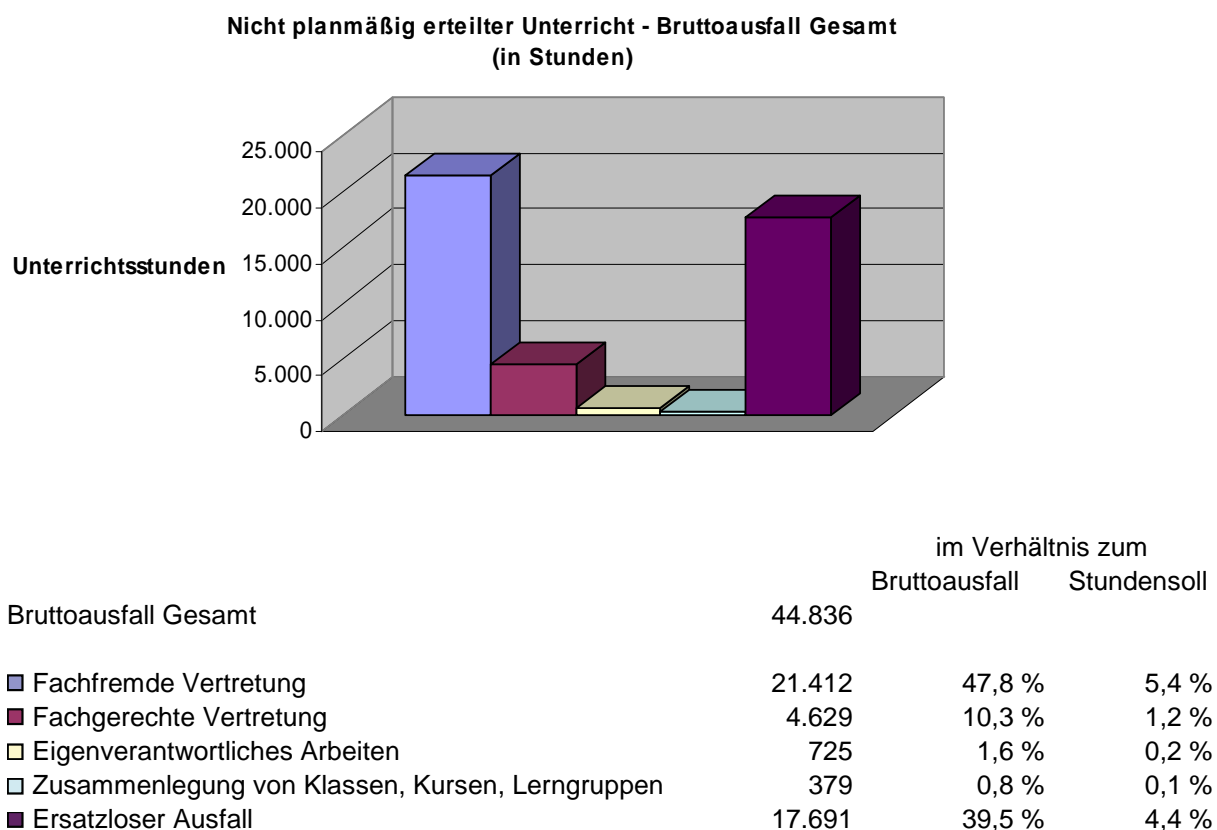
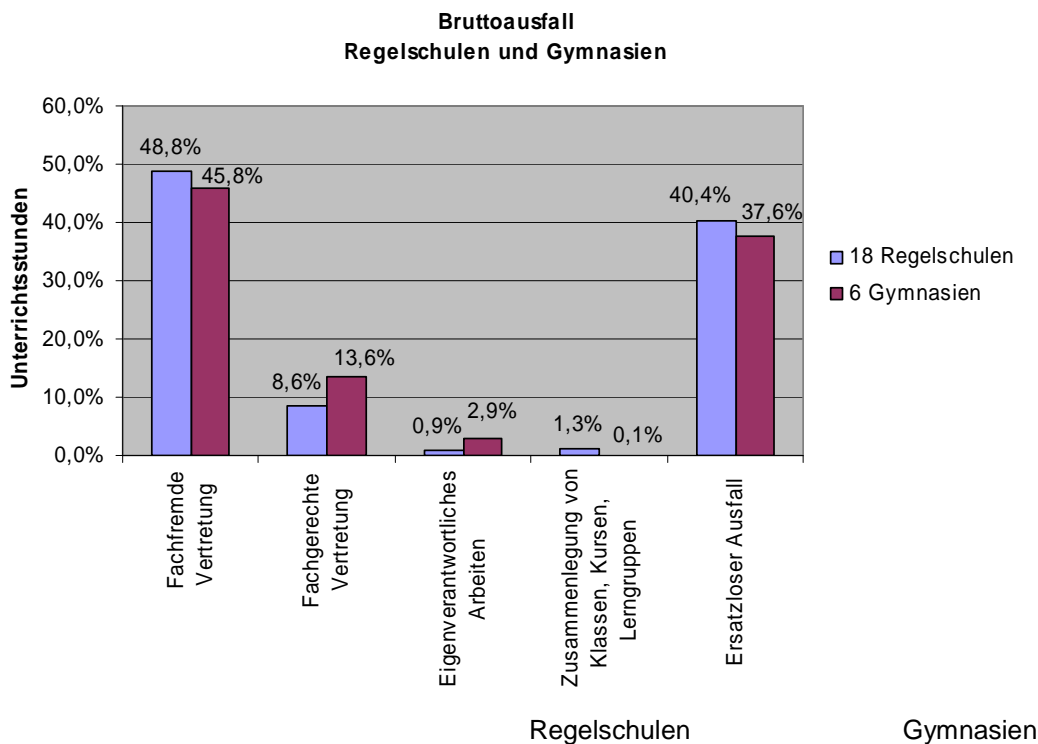


Abbildung 2



	Regelschulen		Gymnasien	
Fachfremde Vertretung	14.280	48,8%	7.132	45,8 %
Fachgerechte Vertretung	2.508	8,6%	2.121	13,6 %
Eigenverantwortliches Arbeiten	272	0,9%	453	2,9 %
Zusammenlegung von Klassen, Kursen, Lerngruppen	368	1,3%	11	0,1 %
Ersatzloser Ausfall	11.825	40,4%	5.866	37,6 %
Bruttoausfall Gesamt	29.253		15.583	

Der strukturelle und situative ersatzlose Unterrichtsausfall an den geprüften Schulen halten sich rein zahlenmäßig noch in einem vertretbaren Rahmen. Derzeit sieht der Rechnungshof keine Gefahr, dass die Bildungsziele nicht erreicht werden. Sowohl die Lehrpläne als auch die Rahmenstundentafeln räumen grundsätzlich einen zeitlichen Spielraum von ca. 10 Schulwochen bzw. 50 Unterrichtstagen zur Vermittlung der Lehrplaninhalte ein. Hinsichtlich vorstehender Einschätzung ist allerdings zu bedenken, dass der Rechnungshof aufgrund der zahlreichen Flexibilisierungsmöglichkeiten einen großzügigen Maßstab angesetzt hat.

Bei einem weniger großzügigen Maßstab hätten weit mehr Abweichungen von den Rahmenstundentafeln als Unterrichtsausfall gewertet werden müssen. Somit wäre der Unterrichtsausfall weitaus höher.

Der Rechnungshof hat insbesondere auch kritisiert, dass gerade aufgrund der zahlreichen Flexibilisierungsmöglichkeiten eine exakte fächerbezogene Berechnung des tatsächlichen Unterrichtsausfalls nicht möglich ist.

Für den Rechnungshof ist daher unverständlich, auf welcher Grundlage das Ministerium die Personalplanung von Fachlehrern vornimmt. Der tatsächliche fächerbezogene Personalbedarf kann – so die Sicht des Rechnungshofs – ohne verlässliche Zahlen über den fachspezifischen Unterrichtsausfall pro Klasse und Schule nicht festgestellt werden.

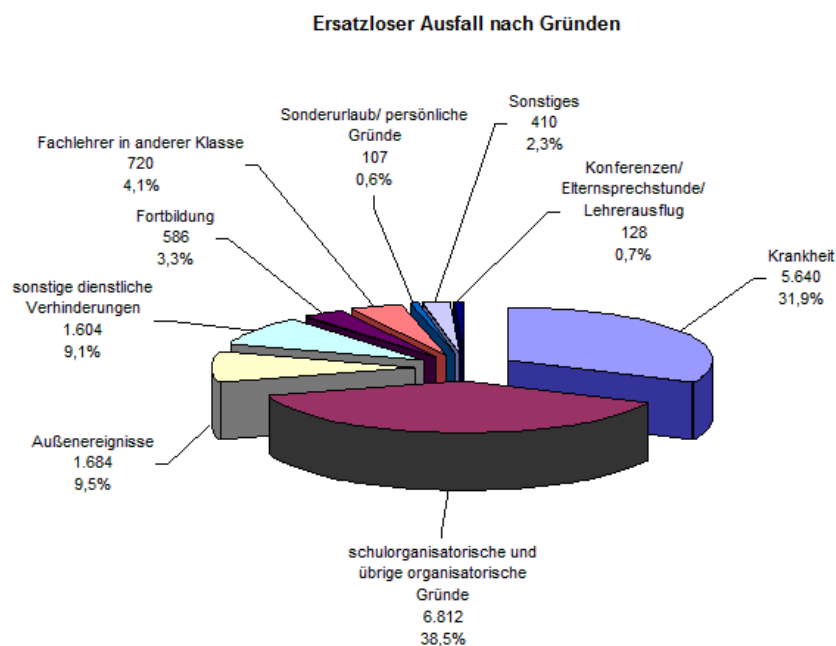
Bedenklich ist – mit Blick auf die Erfüllung der Lehrpläne – die festgestellte Größenordnung des fachfremden Vertretungsunterrichts. Auch wenn der fachfremde Vertretungsunterricht dem ersatzlosen Ausfall immer vorzuziehen ist, ist dieser dem planmäßigen Unterricht nicht gleichwertig.

Neben den Auswirkungen auf die schulische Bildung der Schüler hat der Unterrichtsausfall enorme finanzielle Auswirkungen. Allein schon der situative ersatzlose Unterrichtsausfall in der Sekundarstufe I an den geprüften 24 Schulen im Schuljahr 2010/11 in Höhe von 4,4 % entspricht einer Unterrichtsleistung von rund 17 vollzeitbeschäftigten Lehrkräften. Diesem Nettoausfall stehen nur an diesen 24 Schulen Personalkosten in Höhe von rund 1 Million € gegenüber.

Gründe für den Unterrichtsausfall:

Der Unterricht ist hauptsächlich infolge von Krankheit der Lehrkräfte (31,9 %) und wegen (schul-) organisatorischer Gründe (38,5 %), wie z. B. Maßnahmen des Lernens am anderen Ort, ausgefallen. Bei den Maßnahmen des Lernens am anderen Ort hat der Rechnungshof enorme Bandbreiten festgestellt. Dies hat er kritisiert und eine Beschränkung des Umfangs sowie eindeutige Vorgaben, auch inhaltlicher Art, gefordert.

Abbildung 3



Maßnahmen gegen den Unterrichtsausfall:

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass derzeit lediglich die Abordnung von Lehrkräften und die Mehrarbeit praktikable Möglichkeiten bieten, um kurzfristig auf Unterrichtsausfall zu reagieren.

Die im „Maßnahmeplan zur besseren Unterrichtserfüllung“ des Ministeriums (sog. 7-Punkte-Plan) genannten Maßnahmen sind jedenfalls noch nicht messbar oder nicht geeignet.

Im sog. 7-Punkte-Plan (im Dezember 2012 veröffentlicht) werden genannt:

- Personalbudgetierung (ehemals „Geld statt Stelle“),
- Vertretungsreserve,
- Lehrgesundheit,
- mehr Einstellungen und schnellere Einstellungsverfahren,
- bessere Planung des Personaleinsatzes,
- Optimierung des Unterstützersystems und
- Stärkung der Leitungsfunktion in kleineren Schulen.

Schon die Personalbudgetierung ist lediglich eine Ergänzung der üblichen Personalzuweisung an die Schulen. Sie dient nur dem Ausgleich von Unterversorgung zur Absicherung der Stundentafel (die Gesamtzuweisung an die jeweilige Schule umfasst maximal 100 % von deren Personalbedarf). Aufgrund dieser Ausgestaltung ist die Personalbudgetierung somit nicht geeignet, krankheitsbedingten oder sonstigen kurzfristigen situativen Unterrichtsausfall zu vermeiden bzw. auszugleichen.

Das Ministerium plant die Schaffung einer Vertretungsreserve in Höhe von 4 %. Damit soll dem Unterrichtsausfall durch langzeiterkrankte Lehrkräfte begegnet werden. Nach Kenntnis des Rechnungshofs ist diese Maßnahme allerdings erst in Planung. Ob diese Vertretungsreserve überhaupt eingerichtet wird und wie sie konkret ausgestaltet sein wird, ist unklar.

Das Ministerium führte außerdem zahlreiche Maßnahmen, Publikationen und Schulungsangebote im Zusammenhang mit der Lehrgesundheit auf. Diese haben jedoch nur präventiven Charakter und stellen freiwillige Angebote für die Lehrkräfte dar. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass – im Rahmen eines ganzheitlichen Gesundheitsmanagements – vorrangig die tatsächliche Belastung der Lehrkräfte überprüft werden sollte.

Die im Übrigen genannten Maßnahmen sind ausschließlich nur (gewöhnliche) fachaufsichtliche Maßnahmen für die Planung und Organisation eines Schuljahres.

Stattdessen ist die Mehrarbeit das zentrale Instrument, das den Schulleitungen zur Verfügung steht. Allerdings teilte das Ministerium nach wiederholter Nachfrage mit, dass nicht mehr „auf das Instrument der Mehrarbeit in nennenswerten Umfang zurückgegriffen werden musste“. Mehrarbeit dürfte nur in Ausnahmefällen angeordnet oder genehmigt werden. Die Schulämter bzw. Schulen seien gehalten, einen etwaigen Bedarf durch Abordnungen oder Teilabordnungen auszugleichen. „Von der Möglichkeit anzuordnen, ist spätestens ab 2008 in einem ... geringen Umfang Gebrauch gemacht worden.“ Das Ministerium hat auf Nachfrage des Rechnungshofs für die geprüften Schuljahre weder die Anzahl der Mehrarbeitsstunden an den Schulen noch die Anzahl der Mehrarbeitsstunden, die durch Freizeitausgleich und durch finanziellen Ausgleich abgegolten worden sind, benannt.

Stichproben an acht Schulen und eine Nachfrage bei der Landesfinanzdirektion ergaben, dass – entgegen den Aussagen des Ministeriums – Mehrarbeit in nicht unerheblichem Umfang entsteht. Der Rechnungshof hat das Ministerium daher aufgefordert, zum einen die durch die Mehrarbeit entstehende Mehrbelastung der Lehrkräfte und zum anderen die Folgen der Abgeltung von Mehrarbeit anzuerkennen. In diesem Zusammenhang wurde auch auf die Notwendigkeit einer einheitlichen, vorzugsweise elektronischen Dokumentation sämtlicher Mehrarbeitsstunden verwiesen. Bislang existiert ein computergestütztes Pflichtstundenkonto lediglich für die Beschäftigten, die nach dem Floating-Modell beschäftigt sind.

Weitere Feststellungen:

Da Unterricht nicht nur kurzfristig ausfällt, sondern auch wegen vorhersehbarer Ereignisse wie z. B. durch Maßnahmen des Lernens am anderen Ort, Stundenausfall durch Prüfungen, Zeugnisausgaben, Randstunden vor / nach den Ferien, Konferenzen / Dienstbesprechungen, Lehrerfortbildungen), bedarf es einer vorausschauenden organisatorischen Planung des Schuljahres.

Der Rechnungshof hat daher gefordert, die Unterrichts- und Personalplanung zu optimieren. Dies betrifft schon die Berechnung des Personalbedarfs. Es ist nicht erkennbar, wie das Ministerium seine – insbesondere fächerbezogene – Personalplanung vornimmt.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die Rahmenstundentafeln und Lehrpläne nicht nur die Grundlage für den Unterricht bilden. Sie bestimmen auch den Lehrerbedarf an Thüringer Schulen maßgeblich mit. Aufgrund der zahlreichen Flexibilisierungsmöglichkeiten besteht einerseits ein nicht unerheblicher Spielraum für die Höhe des Lehrerbedarfs, andererseits lässt sich ein exakter Personalbedarf aber gerade nicht berechnen.

Des Weiteren kritisierte der Rechnungshof das Verfahren des Ministeriums zur statistischen Erfassung von Unterrichtsausfall sowie die Dokumentationspraxis in den Schulen.

Der Rechnungshof hat das Ministerium aufgefordert, kritisch zu prüfen, welche Daten erhoben werden müssen und in welchem Umfang bzw. welcher Form die Erfassung erfolgen soll. Einheitliche Vorgaben für alle Schulen würden die Schulen zudem von unnötigem Verwaltungsaufwand entlasten. In diesem Zusammenhang wurde die Nutzung standardisierter Software empfohlen.

3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat im Juli 2013 zur Prüfungsmitteilung vom 23. April 2013 Stellung genommen.

Das Ministerium betonte, dass fachfremde Vertretungsstunden den in diesem Fach erteilten Stunden hinzuzurechnen seien. Fachfremder Vertretungsunterricht stelle generell einen qualitativ gleichwertigen Fachunterricht dar. Zudem würde dieser – so das Ministerium – oftmals von dem in der betroffenen Klasse unterrichtenden Fachlehrer abgedeckt und so seinen regulären Fachunterricht fortführen. Insoweit müsste der diesbezügliche Ansatz des Rechnungshofs im Verfahren der Berechnung des Unterrichtsausfalls geprüft und korrigiert werden.

Ebenso müssten die Maßnahmen des Lernens am anderen Ort als Unterricht betrachtet werden und könnten nicht als Unterrichtsausfall gezählt werden. Hinsichtlich der Forderung des Rechnungshofs, den Umfang der Maßnahmen zu beschränken, erklärte das Ministerium, die Schulen seien durch die eigene Bewirtschaftung des Budgets in den tatsächlichen Möglichkeiten limitiert. Dadurch seien sie „auch und zu noch mehr Planung und Dokumentation sowie Grundsatzentscheidungen in ihren Lehrer- und Schulkonferenzen verpflichtet.“ Im Übrigen seien Schulen eigenverantwortlich.

Neben der Mehrarbeit verwies das Ministerium auf weitere „gebräuchliche“ Maßnahmen zur Vermeidung von Unterrichtsausfall:

- Entwicklung eines innerschulischen Vertretungs- und Fortbildungskonzepts an jeder Schule,
- Aufbau des Stundenplanes unter Berücksichtigung eines notwendigen Vertretungsmanagements (um im Bedarfsfall Zusammenlegung von Klassen und Gruppen zu ermöglichen) und
- die Vermeidung von Unterrichtsausfall durch nicht unterrichtsbezogene oder außerschulische Veranstaltungen.

Die Schaffung einer Personalreserve sei vorgesehen und auf das der Stellungnahme beigelegte Personalentwicklungskonzept wurde verwiesen.

Dass Mittel zur Personalbudgetierung nicht zum Ausgleich von krankheitsbedingtem Unterrichtsausfall und von Langzeiterkrankung verwendet werden dürften, hat das Ministerium anerkannt.

Zur Vermeidung von Personalengpässen würden schließlich spezielle Planungsinstrumente genutzt. Unterrichtsabsicherung solle künftig ständiger Tagesordnungspunkt bei Beratungen mit den Staatlichen Schulämtern sein.

Nach Auffassung des Ministeriums werde mit der statistischen Erfassung des Unterrichtsausfalls der reale Zustand des Unterrichtsausfalls erhoben. Erhebungszeiträume/-termine, Bezugsgröße und Abfragekriterien seien hierfür geeignet. Eine Vollerhebung sei nicht erforderlich. Zukünftig solle aber eine aktivere Nutzung der bisher schon bereitgestellten Daten und Informationen in den Schulämtern und im Ministerium erfolgen. Auf Basis dieser statistischen Erhebungen werde ein Informationssystem zwischen den Schulen und den Schulämtern zur Minimierung des Unterrichtsausfalls entwickelt.

Die Kritik des Rechnungshofs zur Dokumentationspraxis in den Schulen hat das Ministerium angenommen und beabsichtigt nun, einheitliche Vorgaben zur Dokumentation zu erarbeiten und umzusetzen (dies betrifft z. B. Aufbewahrungsfristen, Führung des Klassenbuches). Hinsichtlich der Erfassung der Mehrarbeit hält das Ministerium – ebenso wie der Rechnungshof – Erfassungsprogramme für unerlässlich. Eine Übersicht, wie viele Mehrarbeitsstunden bereits geleistet wurden bzw. noch geleistet werden können, wäre damit möglich. Allerdings sei eine elektronische Erfassung – analog der bisher bereits erfolgreichen für die Teilzeitbeschäftigten nach Floatingbedingungen – erst nach Auslaufen des Floatings im Jahr 2014 „denkbar“.

4 Würdigung der Stellungnahme

Die Stellungnahme des Ministeriums überzeugt den Rechnungshof allenfalls teilweise.

Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die der Prüfung zugrunde gelegten Wertungsmaßstäbe und -kriterien sowie auch die Werte zum Unterrichtsausfall vom Ministerium nicht beanstandet wurden.

Er nimmt außerdem zur Kenntnis, dass zu einer Reihe seiner Feststellungen inhaltlich nicht nachvollziehbar bzw. überhaupt nicht Stellung genommen wurde.

Im Einzelnen:

Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, zwischen ersatzlosem Unterrichtsausfall (Nettoaussfall), fachgerechter und fachfremder Vertretung sowie eigenverantwortlichem Arbeiten der Schüler und Zusammenlegung von Klassen, Kursen und Lerngruppen zu unterscheiden und dies darzustellen. Nur so können differenzierte Aussagen zum Bruttoausfall getroffen werden.

Dies gilt umso mehr, als im Nettoaussfall der fachfremde Vertretungsunterricht gerade nicht eingerechnet ist.

Ebenso bleibt der Rechnungshof dabei, dass eine grundsätzliche Aussage zur qualitativen Gleichwertigkeit von fachfremdem Vertretungsunterricht und ursprünglich geplantem Fachunterricht nicht getroffen werden kann. Der Rechnungshof hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Qualität des Vertretungsunterrichts nicht geprüft bzw. bewertet wurde. Der Hinweis des Ministeriums, dass der Vertretungsunterricht „oftmals von dem in der betroffenen Klasse unterrichtenden Fachlehrer abgedeckt wird“, ist im Übrigen nicht nachvollziehbar. Weder im Rahmen der statistischen Erhebungen noch auf eine andere Weise wird seitens des Ministeriums erfasst, welche Lehrkraft den Unterricht vertritt.

Der Rechnungshof bleibt dabei, dass der durchschnittliche Anteil der fachfremden Vertretung von 5,4 % zum Stundensoll nach Rahmenstundentafel nicht nur eine zu beachtende, sondern auch zu kritisierende Größe bei der Erfüllung der Lehrpläne ist.

Bezüglich der Maßnahmen des Lernens am anderen Ort stellt der Rechnungshof klar, dass diese nicht per se als Unterrichtsausfall gewertet wurden.

Um die Wertung von Tagen des Lernens am anderen Ort (z. B. Wandertage) für alle Schulen vergleichbar vorzunehmen und keinen zu engen Maßstab anzusetzen, hat der Rechnungshof je Schuljahr insgesamt 4 Unterrichtstage für Wandertage, Sport- bzw. Schwimmfest berücksichtigt.

Alle in den Klassenbüchern als Projekttag und Praktika sowie alle als Exkursion gekennzeichneten Tage hat der Rechnungshof – ohne inhaltliche Abgrenzung bzw. Bewertung – als Lernen am anderen Ort anerkannt und somit nicht als Unterrichtsausfall gewertet.

Der Rechnungshof fordert nach wie vor eine Beschränkung des Umfangs der Maßnahmen des Lernens am anderen Ort. Der Verweis des Ministeriums auf die finanzielle und somit faktische Beschränkung überzeugt keinesfalls.

Der Stellungnahme des Ministeriums ist insgesamt nur schwer zu entnehmen, welche Maßnahmen gegen den Unterrichtsausfall den bereits „gebräuchlichen“ zuzuordnen sind und welche sich in der „Entwicklung“ bzw. im „Aufbau“ befinden.

Beispielhaft sei auf die vom Ministerium zuletzt stets – auch öffentlichkeitswirksam – genannte Vertretungsreserve verwiesen. Derzeit befindet sich diese noch in der Planungsphase. Ab welchem Zeitpunkt, in welcher Form und mit welcher Wirkung damit Unterrichtsausfall begegnet werden kann, ist völlig offen. Auch das Personalentwicklungskonzept als solches schafft unmittelbar keine Abhilfe.

Die Bewertung des Ministeriums zur Aussagekraft der statistischen Erfassung scheint wahlweise zu sein. Eine Vollerhebung war seitens des Rechnungshofs im Übrigen nie gefordert. Vielmehr sollte das Ministerium überprüfen, welchen Sinn und Zweck eine solche Erhebung haben soll.

Die vom TMBWK genannte „reale Zustandserfassung“ ist jedenfalls mit dem derzeitigen Verfahren kaum vorstellbar. Dass eine Erfassung der Abwesenheit von Lehrkräften und von Klassen verpflichtend ist, folgt schon aus der Lehrerdienstordnung.

Dass das Ministerium einheitliche Vorgaben zur Dokumentation prüft, begrüßt der Rechnungshof.

5 Zusammenfassende Empfehlung

Der Rechnungshof erkennt an, dass situativer Unterrichtsausfall unvermeidbarer Bestandteil des Schulalltags ist. Trotz aller Bemühungen der an Schule Beteiligten wird sich Unterrichtsausfall nie ganz verhindern lassen. Der Rechnungshof geht zudem nicht davon aus, dass jede Abweichung vom klassischen Unterricht im Klassenzimmer nach Stundenplan pauschal Unterrichtsausfall für den Schüler bedeutet.

Allerdings führt der große Spielraum der Rahmenstundentafeln dazu, dass eine Überprüfung des tatsächlichen Unterrichtsausfalls kaum noch möglich ist. Dies gilt insbesondere für Unterrichtsausfall bezogen auf einzelne Fächer.

Der Rechnungshof hat zudem einen insgesamt sehr großzügigen Maßstab für seine Prüfung angesetzt. Dies ist ein Grund für die relativ niedrigen Werte von Unterrichtsausfall. Bei einem weniger großzügigen Maßstab hätten weit mehr Abweichungen von den Rahmenstundentafeln als Unterrichtsausfall gewertet werden müssen. Dies würde einen höheren Unterrichtsausfall aufzeigen. Dieser dürfte der öffentlichen Wahrnehmung entsprechen. Die in der Presse zum Teil aufgeführte Größenordnung von Unterrichtsausfall an einzelnen Schulen konnte jedenfalls bei den geprüften Schulen nicht festgestellt werden.

Nicht aufgeklärt werden kann derzeit, ob die Mindeststundenrahmen der Kultusministerkonferenz bis zum jeweiligen Schulabschluss tatsächlich erfüllt wurden oder nicht.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass durch Optimierung der Unterrichts- und Personalplanung situativer und struktureller Unterrichtsausfall verringert werden kann und muss.

Dazu bedarf es bereits einer vorausschauenden organisatorischen Planung des Schuljahres. Neben dem planmäßig zu erteilenden Unterricht müssen dabei vorhersehbare Ereignisse eines Schuljahres (außerunterrichtliche schulische Veranstaltungen, Maßnahmen des Lernens am anderen Ort) stärker berücksichtigt und abgestimmt werden.

Zur Berechnung des tatsächlichen Personalbedarfs weist der Rechnungshof nochmals auf Folgendes hin:

Die Rahmenstundentafeln und Lehrpläne bilden nicht nur Grundlage für den Unterricht. Sie bestimmen auch den Lehrerberarf an Thüringer Schulen maßgeblich mit.

Der Rechnungshof schlussfolgert, dass sich daher bei der Höhe des Lehrerberarfs ebenfalls ein nicht unerheblicher Spielraum ergibt. Eine vollständige Deckung des so ermittelten Bedarfs muss folglich auch eine hinlängliche personelle Ausstattung der Schule für Unterricht bedeuten.

Neben einer verbesserten Personalplanung und -zuweisung ist es gleichermaßen wichtig, dass das vorhandene Personal auch gesundheitlich in der Lage ist, seinen Unterrichtsverpflichtungen und sonstigen Aufgaben nachzukommen. (Langzeit-)Erkrankungen stellen einen wesentlichen Grund für den Ausfall von Unterricht (31,9 % an den geprüften Schulen) dar. Geeignete Maßnahmen zur „Lehrergesundheit“ sind daher zu treffen.

Das Projekt „Lehrergesundheit in Thüringen“ wird begrüßt. Dieses kann aber nur der präventiven Verhinderung von krankheitsbedingtem Unterrichtsausfall dienen. Allein Fortbildungsveranstaltungen zum Thema Lehrergesundheit erscheinen nicht ausreichend. Sie sind nicht immer nur hilfreich; sie können mitunter zu einer zusätzlicher Belastung führen.

Die Vielzahl der Aufgaben der Lehrkräfte und ihre Belastungen sollten angesichts der zahlreichen Reformen und Änderungen im Schulbereich in jüngerer Zeit überdacht werden.

Das Mittel der Mehrarbeit ist für die Schulen die praktikabelste und schnellste Lösung. Sie stellt aber für die Lehrkräfte zugleich eine Mehrbelastung – insbesondere bei regelmäßigem Ausnutzen bis zum Schwellenwert – über deren grundsätzliches Stundendeputat hinaus dar. Hinzu kommen die finanziellen Auswirkungen sowie ggf. weiterer Unterrichtsausfall.

Der Rechnungshof fordert das Ministerium auf, endlich anzuerkennen, dass regelmäßig Mehrarbeit in beachtlicher Größenordnung anfällt. Ohne sie würde ein weitaus höherer Unterrichtsausfall vorliegen. Ebenso muss das Ministerium die durch Mehrarbeit entstehende Mehrbelastung der Lehrkräfte anerkennen.

Auch ist eine erforderliche Rechtsverordnung zur Regelung der Arbeits- und Dienstzeit der Lehrkräfte nunmehr umgehend zu erlassen.

Wegen der Komplexität des Themas und zur umfassenden Information der Abgeordneten wird die Prüfungsmitteilung diesem Sonderbericht beigefügt.

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs

Dr. Dette

Gerstenberger

Braun

Behrens