



Wir beraten Sachsen.

Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Sonderbericht

UNTERRICHTUNG

Lehrerverbeamtung in Sachsen:
Attraktivität des Lehrerberufs gesteigert,
Unterrichtsversorgung noch nicht gesichert

Ergebnisse aus der Prüfung
„Verbeamtung der Lehrer nach dem
Sächsischen Beamtengesetz (SächsBG)“

Sonderbericht nach § 99 SÄHO

September 2022

Gz.: 11-0443/327

Sächsischer Rechnungshof

Schongauerstraße 3
04328 Leipzig

Telefon: +49 341 3525-1022

Fax: +49 341 3525-1999

E-Mail*: poststelle@srh.sachsen.de

Internet: www.rechnungshof.sachsen.de

* Informationen zur Übermittlung von elektronisch signierten sowie verschlüsselten elektronischen Dokumenten erhalten Sie unter www.rechnungshof.sachsen.de/kontakt.html

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort.....	8
1 Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen.....	9
2 Prüfungsgegenstand.....	11
3 Handlungsprogramm der Staatsregierung 2018.....	11
3.1 Ausgangslage.....	11
3.2 Maßnahmen.....	12
3.3 Aufwand und Ausgaben für das Handlungsprogramm 2018.....	13
3.4 Fazit.....	14
4 Verbeamtung der Lehrkräfte.....	15
4.1 Verfahren zur Verbeamtung.....	15
4.2 Verbeamtungen/Verbeamtungsquote.....	16
4.3 Entwicklung der Stellen.....	17
4.4 Entwicklung der Personalausgaben.....	18
4.5 Folgekosten – Schulen in freier Trägerschaft.....	19
4.6 Fazit.....	20
5 Absicherung der Unterrichtsversorgung.....	21
5.1 Lehrerbedarfsplanung.....	21
5.2 Unterrichtsversorgung.....	24
5.2.1 Entwicklung der Unterrichtsversorgung im Grundbereich.....	24
5.2.2 Entwicklung der Anrechnungs-/Ermäßigungs-/ Freistellungs- und Minderungsstunden.....	26
5.2.3 Entwicklung Teilzeitquote.....	29
5.3 Abordnungen, Versetzungen, Zuweisungen.....	31
5.4 Fazit.....	33
6 Maßnahmen im Zusammenhang mit der Verbeamtung der Lehrkräfte.....	33
6.1 Entgeltgruppenzulage E 13 + Zulage.....	34
6.2 Beförderungsstellen E 14.....	35
6.3 Budget für Leistungsprämien.....	36
6.4 Fazit.....	36
7 Evaluationsbericht zur Verbeamtung der Lehrkräfte.....	37
8 Schlussbemerkung.....	38

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Wesentliche Maßnahmen aus Maßnahmenpaket 2016 und Handlungsprogramm 2018	14
Abbildung 2: Anteile der Verbeamtungen von Bestandslehrkräften und neu eingestellten Lehrkräften	18
Abbildung 3: Verbeamtungsquote/Anzahl der jährlichen Verbeamtungen	18
Abbildung 4: Entwicklung der Stellen/Planstellen in den Schulkapiteln	19
Abbildung 5: Entwicklung Personalausgaben in den Schulkapiteln	20
Abbildung 6: Personalausgaben	21
Abbildung 7: Entwicklung der Ausgaben für Schulen in freier Trägerschaft	22
Abbildung 8: Entwicklung der Schülerzahlen	24
Abbildung 9: Lehrkräftebedarf in VZÄ nach den Prognosen des SMK 2016, 2018 und 2022	24
Abbildung 10: Bedarf und Abdeckung des Grundbereiches in den Schularten in VZÄ - Vergleich der Schuljahre 2018/2019 und 2020/2021	26
Abbildung 11: Absicherung des Unterrichts im Grundbereich für die Oberschulen und Berufsschulen	27
Abbildung 12: Anrechnungen, Ermäßigungen, Freistellungen, Minderungen der Lehrverpflichtung	29
Abbildung 13: Anrechnungs-/Ermäßigungs-/Freistellungs- und Minderungsstunden am Beispiel der Oberschulen im Schuljahr 2020/2021	29
Abbildung 14: Teilzeitbeschäftigte Personen in den Schulkapiteln	32
Abbildung 15: Teilzeitquoten in % nach Schularten 2016/2017 bis 2020/2021	32
Abbildung 16: Unbesetzter Beschäftigungsumfang durch Teilzeit in den Stellenplänen der Schulkapitel des Haushaltsplans	33
Abbildung 17: Zulagen für angestellte Lehrkräfte – Ausgaben der Hj. 2019 bis 2021	36

Abbildung 18: Zahlfälle Entgeltgruppenzulage nach Schularten 2019 bis 2021	37
---	----

Abbildung 19: Ländervergleich Besoldung Grundschullehrkräfte	39
---	----

Tabellenverzeichnis

	Seite
Tabelle 1: Zuweisung von Lehrerarbeitsvermögen am Beispiel des Schuljahres 2020/2021	26
Tabelle 2: Stellen-Soll und Ist-Besetzung E14-Stellen zum 1. Juli 2021	37

Abkürzungsverzeichnis

BesGr.	Besoldungsgruppe
BesO	Besoldungsordnung
E	Entgeltgruppe
Epl.	Einzelplan
Fn.	Fußnote
GesE	Gesetzentwurf
HBG	Haushaltsbegleitgesetz
Hj.	Haushaltsjahr
Hpl.	Haushaltsplan, Haushaltspläne
HR	Haushaltsrechnung
LaSuB	Landesamt für Schule und Bildung
LG	Laufbahngruppe
LSF	Landesamt für Steuern und Finanzen
SächsBG	Sächsisches Beamtengesetz vom 18. Dezember 2013 (SächsGVBl. 2013 Nr. 18, S. 970, 971)
SächsBesG	Sächsisches Besoldungsgesetz vom 18. Dezember 2013 (SächsGVBl. 2013 Nr. 18, S. 970, 1005)
SächsLKAZVO	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus über die Arbeitszeit der beamteten Lehrkräfte vom 7. Juli 2017 (SächsGVBl. 2017 Nr. 11, S. 387)
SächsSchulG	Schulgesetz für den Freistaat Sachsen in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. September 2018 (SächsGVBl. 2018 Nr. 15, S. 648)
SächsFrTrSchulG	Sächsisches Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft vom 8. Juli 2015 (SächsGVBl. 2015 Nr. 10, S. 434)
SaxSVS	Sächsisches Schulverwaltungsprogramm
SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus
SRH	Sächsischer Rechnungshof
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder vom 12. Oktober 2006
VwV	Verwaltungsvorschrift
VwV Bedarf und Schuljahresablauf 2021/2022	Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus zur Bedarfsberechnung für die Unterrichtsversorgung, die Unterrichtsorganisation und zum Ablauf des Schuljahres (MBI. SMK 2021 Nr. 6, S. 78)
VwV-BbschA/FB	Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus über Bereiche besonderer schulischer Aufgaben an öffentlichen Schulen und die Tätigkeit von Fachberatern vom 8. November 2019 (MBI. SMK 2019 Nr. 12, S. 426)
VwV-SMK-Unterrichtsverpflichtung	Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus zur Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte an öffentlichen Schulen vom 7. August 2003 (MBI. SMK 2003 Nr. 8, S. 146)
VZÄ	Vollzeitäquivalent; wird zum besseren Textverständnis nachfolgend auch als „Vollzeitstelle“ bezeichnet

Glossar

Abstandsgebot	Grundsatz des Berufsbeamtentums. Untersagt dem Besoldungsgesetzgeber, den Abstand zwischen Besoldungsgruppen dauerhaft einzuebnen, soweit dieser nicht von seiner Befugnis zur Neueinschätzung der Ämterwertigkeit und Neustrukturierung des Besoldungsgefüges Gebrauch macht.
Anrechnungen	Siehe Anrechnungsstunde.
Anrechnungsstunde	Anrechnungen auf das Regelstundenmaß als Ausgleich für besondere unterrichtliche/außerunterrichtliche Aufgaben und Belastungen. Durch Ermäßigungsstunden vermindert sich die wöchentliche Unterrichtsverpflichtung einer Lehrkraft (vgl. Ziff. 4 VwV-SMK-Unterrichtsverpflichtung).
Bestandslehrkräfte	Lehrkräfte, die vor dem 1. Januar 2019 (Beginn der Verbeamtung grundständig ausgebildeter Lehrkräfte) im Schuldienst tätig waren.
Bezügetitel	Haushaltstitel zum Nachweis der Personalausgaben.
Ergänzungsbereich	Lehrerwochenstunden aus dem Ergänzungsbereich sind für Schüler als zusätzliche Bildungsangebote der Schulen zu verwenden, solange kein Bedarf zur Sicherung des Unterrichts im Grundbereich besteht (z. B. Arbeitsgemeinschaften, Maßnahmen der inklusiven Unterrichtung; vgl. VwV Bedarf und Schuljahresablauf 2021/2022).
Erfüllungsaufwand	Messbarer Zeit- und Kostenaufwand, der durch die Befolgung einer Rechtsnorm bei Bürgern, Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung entsteht (vgl. § 2 Sächsisches Normenkontrollratsgesetz).
Ermäßigungen	Herabsetzung der wöchentlichen Unterrichtsverpflichtung aufgrund des Lebensalters oder anerkannter Schwerbehinderung/Gleichstellung (vgl. Ziff. 3 VwV-SMK-Unterrichtsverpflichtung).
Fachberater	Funktionsbezogenes Beförderungsamtsamt. Fachberater unterstützen u. a. die Schulaufsichtsbehörden, beraten Lehrkräfte und wirken bei der Lehrkräftefortbildung sowie der Zusammenarbeit mit den Schulträgern mit (vgl. Ziff. III VwV-BbschA/FB).
Fachleiter	Funktionsbezogenes Beförderungsamtsamt als Lehrkraft mit besonderen schulischen Aufgaben. Unterstützt die Schulleitung bei der Sicherung eines ordnungsgemäßen Schulablaufes (vgl. Ziff. II Nr. 3 Buchst. b u. c VwV-BbschA/FB).
Freistellungen	Anlassbezogene Befreiung vom Dienst/von der Arbeitsleistung (z. B. Tätigkeit im Personalrat oder in der Schwerbehindertenvertretung; vgl. § 46 Sächsisches Personalvertretungsgesetz).
Grundbereich	Umfang der Unterrichtsstunden außerhalb des Ergänzungsbereichs, die sich aus der Stundentafel und der Klassen- und Gruppenbildung ergeben.
Karriereportal Sachsen	Zentrales Stellen(angebots)portal des Freistaates Sachsen.
Kernhaushalt	Öffentlicher Haushalt auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene im engeren Sinne; exklusive Sonderhaushalte, sonstige Fonds, Einrichtungen oder Unternehmen.
ku	Haushaltsvermerk im Stellenplan („künftig umzuwandeln“) der vorsieht, Planstellen oder andere Stellen in eine andere Stellenart umzuwandeln (z. B. von einer Angestellten-Stelle in eine Beamten-Stelle; vgl. § 47 Abs. 3 SÄHO).
kw	Haushaltsvermerk im Stellenplan („künftig wegfallend“) der vorsieht, dass Planstellen oder andere Stellen zukünftig wegfallen (vgl. § 47 Abs. 1 SÄHO).

Lehrkraft, grundständig ausgebildet	Diese Lehrkräfte erteilen Unterricht an den Schulformen und in den Fächern, die ihrer Lehramtsbefähigung entsprechen.
Lehrkraft mit besonderen schulischen Aufgaben	Funktionsbezogenes Beförderungsamtsamt. Üben durch die Schulleitung übertragene Tätigkeiten in deren Auftrag aus. Unterstützen die Schulleitung bei der Qualitätsentwicklung und bei inhaltlichen Aufgaben an der eigenen Schule (vgl. Ziff. II Nr. 3 Buchst. a Satz 1 VwV-BbschA/FB).
Lehrerarbeitsvermögen	Umfang der möglichen Unterrichtsstunden einer Schule, der sich aus den Stellen der Lehrkräfte und der schulartbezogenen Unterrichtsverpflichtung ergibt.
Minderungen	Reduzierung der Unterrichtsverpflichtung von Lehrkräften an Gymnasien und Abendgymnasien, die mindestens sechs oder neun Unterrichtsstunden in der Oberstufe (Kursssystem) eingesetzt sind (Reduzierung um eine oder zwei Unterrichtsstunden; vgl. Ziff. 2 Nrn. 3 u. 6 Buchst. b VwV-SMK-Unterrichtsverpflichtung).
Oberstufenberater	Funktionsbezogenes Beförderungsamtsamt als Lehrkraft mit besonderen schulischen Aufgaben. Sind als unterrichtende Lehrer an Gymnasien für die besondere Betreuung der Schüler in der Oberstufe eingesetzt. U. a. zuständig für die Beratung der Schüler hinsichtlich Kurswahl, Notenauswertung, Abiturprüfungsangelegenheiten sowie Studien- und Berufswahl. Daneben mitverantwortlich für alle mit der Organisation des Schuljahresablaufes verbundenen Belange der gymnasialen Oberstufe. (vgl. Ziff. II Nr. 3 Buchst. b VwV-BbschA/FB, § 21 Oberstufen- und Abiturprüfungsverordnung).
Regelungsvorhaben	Alle Entwürfe von Rechts- und Verwaltungsvorschriften die mit einer Gesetzesfolgenabschätzung zu versehen sind, um ein realistisches Bild des zu erwartenden Erfüllungsaufwandes zu erhalten.
Regelstundenmaß	Die Zahl der Unterrichtsstunden, die vollbeschäftigte Lehrkräfte im Durchschnitt wöchentlich zu erteilen haben. Eine Unterrichtsstunde wird mit 45 Minuten berechnet (vgl. § 2 SächsLKAZVO).
Schulkapitel	Haushaltskapitel der jeweiligen Schulart (Grundschule, Oberschule, Gymnasium, Berufsschule, Förderschule, Gemeinschaftsschule).
Schulportal	Schulportal Freistaat Sachsen zur geschützten Kommunikation innerhalb der sächsischen Schulen und Schulaufsicht sowie der Lehrkräfte sächsischer Schulen.
Schulverwaltungsassistent	Durch Schulverwaltungsassistenten (Modellprojekt als Teil des „Lehrermaßnahmenpaketes“ 2016) sollen Schulleitungen und Lehrkräfte von Verwaltungsaufgaben (z. B. Organisation von Veranstaltungen; Begleitung des Schüleraufnahmeverfahrens) entlastet und schulische Organisations- und Verwaltungsabläufe professionalisiert werden.
Stellenhebung	Neubewertung bzw. höhere Bewertung der Aufgaben die auf einer Stelle anfallen.
Stundendeputat	Unterrichtszeit der Lehrkräfte; siehe Regelstundenmaß.

Vorwort

Sachsen ist ein Bildungsland; es ist das Land Lessings und das Land der Ingenieure. Fast haben wir uns schon daran gewöhnt, dass Sachsens Schulsystem bei Ländervergleichen dauerhaft Spitzenplätze belegt. Dies ist eine beeindruckende und kontinuierliche, gemeinsame Leistung von Politik, Schulverwaltung und nicht zuletzt den vielen engagierten Lehrkräften im Freistaat Sachsen. Darauf kann Sachsen stolz sein. Auch der Steuerzahler trägt erheblich zum Gelingen des sächsischen Bildungswesens bei. Etwa ein Drittel des gesamten Landeshaushalts fließt in die Bildung durch Schulen und Hochschulen. Die Lehrkräfte machen den größten Anteil des Landespersonals aus. Wir alle wollen, dass Sachsens Schulsystem weiter an der Spitze bleibt.

Der Generationswechsel in der Lehrerschaft, der zunehmende Fachkräftemangel auch bei Lehrkräften und die noch bis zum Ende dieses Jahrzehnts weiter ansteigenden Schülerzahlen sind große Herausforderungen für unser Schulsystem. Der Sächsische Landtag hat in den vergangenen Jahren immer wieder eine Vielzahl von unterschiedlichen Maßnahmen beschlossen, um die Personalbedarfe und die Qualität des Schulsystems zu sichern. Eine dieser Maßnahmen war die Möglichkeit, Lehrkräfte im Freistaat zu verbeamen. Der Sächsische Landtag hatte dabei beschlossen, diese Möglichkeit zunächst bis Ende des Jahres 2023 zu befristen und vorab auf der Grundlage einer Evaluation zu entscheiden, ob die Möglichkeit der Verbeamtung verstetigt wird.

Grund genug für den SRH, das System von Personalbedarfsermittlung und -deckung sowie der Unterrichtsabsicherung zu untersuchen. Dabei ist die Frage zu beantworten, ob sich die Möglichkeit zur Verbeamtung von Lehrkräften bewährt hat und was gegebenenfalls noch getan werden muss, um die Unterrichtsversorgung auch in Zukunft sicherzustellen. Dieses System ist hochkomplex und besteht aus einer Vielzahl sehr unterschiedlicher Stellschrauben. Gleichwohl ist das Ergebnis nicht einfach ausrechenbar, sondern enthält an einer Vielzahl von Stellen Möglichkeiten für die Politik und die Verwaltung, Entscheidungen zu treffen, z. B. zum Fächerkanon, der Klassengröße, dem Schulweg, der Vergütung, der Verteilung von Arbeitszeit der Lehrkräfte auf Unterricht und unterrichtsfreie Arbeitszeit und vieles mehr.

Die Untersuchung des SRH zeigt, dass die Möglichkeit der Verbeamtung zumindest zusammen mit anderen Maßnahmen – wie insbesondere der höheren Vergütung von Lehrkräften – durchaus geeignet ist, den Lehrerberuf in Sachsen attraktiver zu machen. Dadurch hat der Freistaat seine Chancen, neue Lehrkräfte zu gewinnen, deutlich erhöht und die Gefahr der Abwanderung von Lehrkräften vermindert. Dies wird jedoch nicht genügen, um künftig alle Stellen zu besetzen. Obwohl Sachsen die Möglichkeit der Verbeamtung geschaffen hat und bei der Bezahlung von Grundschullehrkräften im Ländervergleich mittlerweile an der Spitze steht, bleiben Stellen wegen des Fachkräftemangels unbesetzt. Diese Situation wird sich tendenziell noch verschärfen. Um die Unterrichtsversorgung sicherzustellen, muss der Freistaat bis zum Absinken der Schülerzahlen ab dem Schuljahr 2028/2029 eine Durststrecke überwinden, auf der er lernen muss, mit weniger Personal als gewohnt auszukommen. Der nachfolgende Bericht enthält auch Anregungen und Vorschläge, um das Ziel der Unterrichtsversorgung trotz strukturellem Lehrkräftemangels zu erreichen, ohne dabei die vorhandenen Lehrkräfte über Gebühr zu beanspruchen.

1 Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen

- | | | |
|---|--|---|
| 1 | Das für den Schulbereich geschaffene Handlungsprogramm 2018 hatte zwei wesentliche Ziele: Zum einen sollte die Attraktivität des Lehrerberufs in Sachsen gesteigert werden, um dadurch die Abwanderung von Lehrkräften zu bremsen und deren Anwerbung zu verbessern. Zum anderen sollte das Defizit an Lehrerarbeitsvermögen verringert und dadurch die Unterrichtsversorgung abgesichert werden. | Ziele des Handlungsprogramms 2018 |
| 2 | Für das Handlungsprogramm waren nach Angaben des SMK 1,7 Mrd. € zusätzlicher Ausgaben allein für den Erprobungszeitraum bis Ende 2023 notwendig. Damit handelt es sich um das bisher kostspieligste Programm im Bereich der Lehrkräfte. | 1,7 Mrd. € für 5 Jahre zusätzlich |
| 3 | Das erste Ziel des Handlungsprogramms wurde erreicht; die Attraktivität des Lehrerberufs in Sachsen wurde verbessert und ist dauerhaft geeignet, die Abwanderung von Lehrkräften zu bremsen und deren Anwerbung zu erleichtern. Dies gilt insbesondere wegen der zunächst bis Ende 2023 befristet geschaffenen Möglichkeit, Lehrkräfte auf Lebenszeit zu verbeamen. | Attraktivität des Lehrerberufs erhöht |
| 4 | Der demografische Wandel und der vom Fachkräftemangel gekennzeichnete Arbeitsmarkt für Lehrkräfte stellen die Unterrichtsversorgung jedoch weiter vor Herausforderungen. Noch bis zum Schuljahr 2027/2028 ist zudem mit weiter steigenden Schülerzahlen zu rechnen. Danach sinken die Schülerzahlen. | |
| 5 | Die Zahl der auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Lehrkräfte reicht auch bei optimalen Wettbewerbsbedingungen (Verbeamtung, bessere Bezahlung) nicht aus, um alle freien und freiwerdenden Stellen zu besetzen. Insofern wurde das zweite Ziel des Handlungsprogramms nicht erreicht, nämlich die Absicherung der Unterrichtsversorgung im Grundbereich. Diese war zu keiner Zeit zu 100 % gegeben. Das bestehende Defizit erhöhte sich sogar im Mittel aller Schularten von rd. 2 % im Schuljahr 2018/2019 auf rd. 3,4 % im Schuljahr 2020/2021. Der Freistaat muss bis zum Absinken der Schülerzahlen im Schuljahr 2028/2029 somit eine „Durststrecke“ überwinden, auf der er mit weniger Personal als gewohnt die Unterrichtsversorgung sicherstellen muss. | Unterrichtsversorgung im Grundbereich nicht vollständig abgedeckt |
| 6 | Damit dies gelingt, muss der Freistaat Sachsen neben der erfolgreichen Attraktivitätssteigerung des Lehrerberufs nun vor allem für mehr Effizienz im Bildungsbereich sorgen. Dabei muss insbesondere der Anteil der von mehr als 3.000 Lehrervollzeitstellen umfassenden unterrichtsfremden Tätigkeiten und Verpflichtungen der Lehrkräfte reduziert und/oder auf andere Bedienstete verlagert werden. Überdies müssen das gesamte System der Bedarfsermittlung sowie die Strategie und Steuerung der Bedarfsdeckung an Effizienz gewinnen. | Effizienz im Bildungsbereich muss steigen |
| 7 | Die Unterrichtsversorgung in Sachsen befindet sich nach wie vor in einem Spannungsfeld: Weiter steigende Schülerzahlen treffen auf einen vom demografischen Wandel und Fachkräftemangel beherrschten Arbeitsmarkt. Ab dem Schuljahr 2028/2029 sinken die Schülerzahlen, was zu einer sukzessiven Entspannung der Lage führen wird. Bis dahin bedarf es weiterer Anstrengungen, um die Unterrichtsversorgung sicherzustellen. | |
| 8 | Ziel des Handlungsprogramms 2018 war es, die Attraktivität des Lehrerberufs zu steigern, um die Abwanderung von Lehrkräften aus Sachsen zu stoppen und mehr Lehrkräfte am Arbeitsmarkt für Sachsen zu gewinnen. Vor allem die Möglichkeit zur Verbeamtung von Lehrkräften sollte die Attraktivität des Lehrerberufs in Sachsen verbessern. Diese Möglichkeit | Verbeamtung von Lehrkräften zunächst befristet |

wurde zunächst bis Ende 2023 befristet; die Entfristung hat sich der Sächsische Landtag auf der Grundlage einer Evaluation vorbehalten.

- | | | |
|--|----|--|
| Sachsen im Ländervergleich an Platz 1 bei Vergütung der Grundschullehrkräfte | 9 | Mit der Umsetzung des Handlungsprogramms – insbesondere der Verbeamtung der Lehrkräfte – konnte der Freistaat Sachsen seine Attraktivität auf dem Lehrerarbeitsmarkt stärken und nach Angaben des SMK der Abwanderung von Lehrkräften und Referendaren entgegenwirken. Bei der Bezahlung der Grundschullehrkräfte steht Sachsen im Ländervergleich an Platz 1. |
| Erhöhung des Einkommensniveaus der Lehrkräfte | 10 | Neben der Möglichkeit Lehrkräfte zu verbeamten, wirkten insbesondere die Maßnahmen zur Erhöhung des Einkommensniveaus. Durch die Hebung der Eingangssämter, zusätzliche Zulagen und anderer Sonderleistungen liegen die sächsischen Lehrkräfte mit ihrem Einkommen im bundesweiten Ranking im Bereich der Grundschullehrkräfte auf einem Spitzenplatz. Ergänzend zu diesen Maßnahmen wurden die Schulen bedarfsgerecht mit zusätzlichen Stellen ausgestattet und Lehrkräfte über die Absenkung ihrer Unterrichtsverpflichtung sowie die Unterstützung durch Schulverwaltungsassistenten entlastet. |
| Keine spürbare Erhöhung des Lehrerarbeitsvermögens | 11 | Für das Handlungsprogramm waren nach Angaben des SMK 1,7 Mrd. € zusätzlicher Ausgaben notwendig. Dabei handelt es sich um das bisher kostspieligste Programm im Bereich der Lehrkräfte. Darüber hinaus hat das im Zusammenhang mit der Verbeamtung angehobene Vergütungs- und Besoldungsniveau der Lehrkräfte an öffentlichen Schulen zu einem dynamischen Anstieg der Zuschüsse an die Schulen in freier Trägerschaft geführt. Diese höheren Mehrkosten sind vom Freistaat Sachsen dauerhaft zu finanzieren. |
| Keine spürbare Erhöhung des Lehrerarbeitsvermögens | 12 | Trotz Verbeamtung und den weiteren umfangreichen Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des Lehrerberufes konnte das Lehrerarbeitsvermögen insgesamt nicht spürbar erhöht und der Unterricht nicht entsprechend abgesichert werden. |
| Schaffung weiterer Stellen ist nicht die Lösung | 13 | Auch nach der Schaffung der Möglichkeit zur Verbeamtung und trotz des bundesweiten Spitzenplatzes bei der Bezahlung der Lehrkräfte im Grundschulbereich in Sachsen bleibt das Problem des Mangels an Lehrkräften auf dem Arbeitsmarkt und damit die Herausforderung der Unterrichtsversorgung. Insofern kann auch die Schaffung weiterer Stellen – die jedoch wegen des Fachkräftemangels nicht besetzt werden können – nicht die Lösung sein. Verbeamtung und ausreichend Stellen lösen das Problem somit nur zum Teil. |
| Sinkende Schülerzahlen ab Schuljahr 2028/2029 | 14 | Daraus folgt die Erkenntnis, dass übergangsweise bis zum Absinken der Schülerzahlen im Schuljahr 2028/2029 weniger Personal als gewohnt zur Verfügung steht, um die Unterrichtsversorgung abzusichern oder zumindest zu verbessern. |
| Sinkende Schülerzahlen ab Schuljahr 2028/2029 | 15 | Um die Unterrichtsversorgung auch in diesen Zeiten sicherzustellen, müssen das gesamte System der Bedarfsermittlung sowie die Strategie und Steuerung der Bedarfsdeckung deutlich an Effizienz gewinnen. Der prognostizierte rückläufige Lehrkräftebedarf – aufgrund sinkender Schülerzahlen ab Ende dieses Jahrzehnts (Schuljahr 2028/2029) – ist dabei zu berücksichtigen und strategisch vorzubereiten. Überdies sollte es zur Sicherstellung der Unterrichtsversorgung keine Denkverbote geben. |
| Reduzierung von Anrechnungstunden dringend notwendig | 16 | Das im Rahmen des „Lehrermaßnahmenpakets“ 2016 eingeführte Modellprojekt „Schulverwaltungsassistenten“ zielte auf Entlastungen der Schulleitungen und Lehrkräfte von Verwaltungstätigkeiten ab. Daraus sollte jedenfalls mittelbar eine Reduzierung von Anrechnungstunden und damit |

eine Erhöhung des Lehrerarbeitsvermögens (oder Verbesserung der Unterrichtsversorgung) resultieren. Eine solche Entwicklung ist gegenwärtig jedoch nicht erkennbar.

Der SRH empfiehlt insbesondere, bei den folgenden Punkten auf Effizienzsteigerungen hinzuwirken.

■ Wesentlichen Einfluss auf das Lehrerarbeitsvermögen hat die Reduzierung der Unterrichtsverpflichtung durch unterrichtsfremde Tätigkeiten und Verpflichtungen durch Anrechnungs-/Ermäßigungs-/Freistellungs- und Minderungsstunden. Dies bedeutet einen rechnerischen Verlust von mehr als 3.000 Vollzeitstellen für die Unterrichtsversorgung. Dies sind 13 % der Gesamtarbeitszeit aller Lehrkräfte (vgl. Pkt. 5.2.2, Abb. 12) Wenn es gelingt, die unterrichtsfremden Tätigkeiten um ein Drittel zu reduzieren oder auf andere Bedienstete zu übertragen, stehen dauerhaft zusätzlich 1.000 Lehrkräfte zur Verfügung.

■ Der SRH empfiehlt zudem, die Instrumente der Abordnung und Versetzung von Lehrkräften zur Sicherung der Unterrichtsversorgung verstärkt zu nutzen. Damit wird zwar das zur Verfügung stehende Arbeitszeitvolumen insgesamt nicht erhöht, jedoch können besondere Versorgungsdefizite (Stadt-Land-Gefälle oder besonders starke punktuelle Personalausfälle) besser ausgeglichen werden.

- 17 Nach alledem empfiehlt der SRH eine Verlängerung der Möglichkeit der Verbeamtung an ein Konzept zur Effizienzsteigerung im Bildungswesen zu binden, um einerseits die Unterrichtsversorgung sicherzustellen und andererseits auf den Rückgang der Schülerzahlen ab dem Schuljahr 2028/2029 vorbereitet zu sein.

Konzept zur Effizienzsteigerung im Bildungswesen notwendig

2 Prüfungsgegenstand und Verfahren

- 18 Der SRH hat geprüft, ob sich die seit 2019 im Zuge des Handlungsprogramms „Nachhaltige Sicherung der Bildungsqualität im Freistaat Sachsen“ vom 9. März 2018 (nachfolgend Handlungsprogramm 2018) geschaffene Möglichkeit der Verbeamtung von Lehrkräften konzeptionell und im Vollzug bewährt hat. Im Fokus stand die Frage, ob die im Handlungsprogramm 2018 genannten Ziele „Steigerung der Attraktivität des Lehrerberufes“ und „Absicherung der Unterrichtsversorgung“ erreicht wurden. Neben eigenen Erhebungen und Bewertungen hat der SRH auch den vom SMK in Auftrag gegebenen Evaluationsbericht berücksichtigt. Der SRH hat zudem die Auswirkungen auf den Staatshaushalt auch im Kontext der anderen, weitreichenden Maßnahmen im Bereich der Lehrkräfte aus dem „Lehrermaßnahmenpaket“ 2016 ebenso betrachtet wie die künftige Entwicklung der Schülerzahlen. Der Prüfungszeitraum umfasste die Haushaltsjahre 2018 bis 2021. Für weitere Haushaltsjahre wurden Angaben aus dem Regierungsentwurf für den Doppelhaushalt 2023/2024 sowie aus der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2021/2025 in den Bericht aufgenommen, soweit dies zur Verdeutlichung der weiteren Entwicklung sachdienlich war.

Trug die Verbeamtung zur Zielerreichung des Handlungsprogramms 2018 bei?

Die Prüfungsergebnisse wurden dem SMK und SMF nachrichtlich zur Stellungnahme übersandt. SMK und SMF haben daraufhin eine Stellungnahme abgegeben. Die Stellungnahmen sind in den Sonderbericht eingeflossen.

3 Handlungsprogramm der Staatsregierung 2018

3.1 Ausgangslage

- 19 Das Handlungsprogramm 2018 sollte die bisher eingeleiteten Maßnahmen zur Sicherung der schulischen Bildungsqualität beginnend bei den „Bildungspaketen I“ (2011) und „II“ (2013) über den Koalitionsvertrag „Sachsens Zukunft gestalten“ (2014) und das „Lehrermaßnahmenpaket“ (2016) bis hin zum novellierten Schulgesetz (2017) komplettieren.

Handlungsprogramm als Fortsetzung zahlreicher Maßnahmenpakete im Bildungsbereich

Das Handlungsprogramm 2018 zielte auf die angespannte Situation auf dem Arbeitsmarkt der Lehrkräfte in Deutschland ab. Alle Bundesländer hatten und haben große Schwierigkeiten, grundständig ausgebildete Lehrkräfte in ausreichender Zahl einzustellen. Dem bundesweiten Lehrkräftemangel stünde – so das Maßnahmenpaket 2018 – ein gestiegener Bedarf an Lehrkräften aufgrund steigender Schülerzahlen und Nachbesetzungsbedarfe altersbedingt ausscheidender Lehrkräfte gegenüber. Zudem würden in Sachsen die ausgebildeten Absolventen nicht ausreichen, um die regulären Altersabgänge in den Schulen zu ersetzen. Prognostiziert wurde, dass Sachsen seinen Lehrkräftebedarf zwar mittelfristig aus eigener Kraft decken werde. Kurzfristig müssten jedoch zusätzliche Ressourcen mobilisiert werden, um das aktuell bestehende Defizit an Lehrervermögen zu verringern und damit eine hochwertige Schulbildung sicherzustellen.

- 21 Unter den Gegebenheiten dieser Wettbewerbssituation auf dem Arbeitsmarkt sollten die Maßnahmen aus dem Handlungsprogramm 2018 insbesondere die Attraktivität des Lehrerberufs im Freistaat Sachsen weiter steigern. Dabei sollte auch den Bestandslehrkräften, die nicht verbeamtet werden können, die gebührende Anerkennung und Wertschätzung entgegengebracht und das verfassungsmäßige Recht aller Kinder und Jugendlichen auf bestmögliche Bildung im Freistaat Sachsen gewährleistet werden.

3.2 Maßnahmen

- 22 Das Handlungsprogramm 2018 versteht sich als Gesamtkonzept, mit dem sowohl Maßnahmen kurzfristig umgesetzt, als auch langfristige Steuerungsprozesse eingeleitet werden sollten. Abbildung 1 zeigt die wesentlichen Maßnahmen des Lehrervermaßnahmenpakets 2016 und des Handlungsprogramms 2018.

Abbildung 1 – Wesentliche Maßnahmen aus Maßnahmenpaket 2016 und Handlungsprogramm 2018

Maßnahmenpaket „Zukunftsfähige Schule für Sachsen“ 2016	Handlungsprogramm „Nachhaltige Sicherung der Bildungsqualität in Sachsen“ 2018
<ul style="list-style-type: none"> ■ Hebung der Einstiegsämter von E 11 auf E 13 an weiterführenden Schulen ■ Höhergruppierung von Fachberatern an Ober-/Förderschulen auf E 14 ■ Hebung der Eingruppierung der Schulleitungsämter zur Wahrung des Abstandsgebots ■ Reduzierung der Unterrichtsverpflichtung der Grundschullehrkräfte um eine Stunde auf 27 Wochenstunden ■ Reduzierung der Arbeitszeit älterer Lehrkräfte ab dem 58. Lebensjahr ■ „Altersbonus“ ab dem 63. Lebensjahr ■ Bindungszulage für Lehramtsanwärter und Studienreferendare ■ Rückkehrerzulage für Lehrkräfte aus anderen Bundesländern ■ Landlehrerzulage (Zulage auch innerstädtisch für Mangelfächer) ■ Zulage bei Erhöhung des Beschäftigungsumfanges über Vollzeit ■ Mehrarbeitsvergütung ab der ersten Überstunde 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Befristete Verbeamtung der Lehrkräfte, Referendare und Lehramtsanwärter im Vorbereitungsdienst ■ Anhebung des Eingangsamtes der Grundschullehrkräfte auf A 13/E 13 und Ausbringung entspr. Ämter auch für Lehrkräfte mit berufsqualifizierenden Abschlüssen aus der Zeit der DDR ■ Hebung der Eingruppierung der Schulleitungsämter zur Wahrung des Abstandsgebots ■ Anhebung der Mehrarbeitsvergütung ■ Befristete Bereitstellung eines zusätzlichen Prämienfonds für tarifbeschäftigte Lehrkräfte i. H. v. jährlich 5 Mio. € ■ Einführung einer Stellenzulage für Fachberater an Grundschulen i. H. v. 200 € ■ Einrichtung von Beförderungsämtern in E 14 für Lehrkräfte an weiterführenden Schulen mit „besonderen schulischen Aufgaben“ (nach einem Jahr in E 13 + Zulage) ■ Gewährung einer dynamischen Zulage an angestellte Lehrkräfte zum Ausgleich der Nettobezüge – Einrichten der Entgeltgruppe E 13 + Zulage

Quelle: Eigene Darstellung SRH.

- 23 Die im Handlungsprogramm 2018 vereinbarten Maßnahmen ergänzen teilweise die Vereinbarungen des Lehrermaßnahmenpakets 2016 bzw. setzen auf diesem auf. Wesentlicher Kern des Pakets 2016 war die Hebung des Stellenniveaus der Lehrkräfte, Fachberater und Schulleitungsstellen an weiterführenden Schulen, die Vergütung von Mehrarbeit ab der ersten Stunde, die Gewährung von Zulagen zur Lehrkräftegewinnung und -bindung sowie einem Sonderzuschlag für Lehramtsanwärter. Zudem wurden die Lehrkräfte an den Grundschulen durch die Absenkung der Unterrichtsverpflichtung um eine Stunde entlastet. Auch diese Maßnahmen zielten bereits auf die Steigerung der Attraktivität des Lehrerberufs in Sachsen ab, um den anstehenden Generationswechsel bewältigen und damit die Unterrichtsversorgung sicherstellen zu können.
- 24 Sowohl die Maßnahmen aus dem Handlungsprogramm als auch die Maßnahmen aus dem Lehrermaßnahmenpaket wurden um eine bedarfsgemäße Ausstattung der Schulbereiche mit entsprechenden Stellen/Planstellen für zusätzliche Lehrkräfte und Referendare ergänzt (vgl. Pkt. 4.3, Abbildung 4).

3.3 Aufwand und Ausgaben für das Handlungsprogramm 2018

- 25 Das SMK veröffentlichte im März 2018 folgenden Blogbeitrag:

Bisher teuerstes Maßnahmenpaket

„Die sächsische Staatsregierung hat sich auf ein umfassendes Handlungsprogramm in nie dagewesener Größenordnung geeinigt, um den Lehrerberuf in Sachsen attraktiver zu machen. Dafür sind in den kommenden fünf Jahren rund 1,7 Milliarden Euro zusätzlich eingeplant.“

- 26 Ob diese Mittel dabei nur für Personal oder auch für Sachausgaben eingesetzt werden sollten, wurde nicht näher ausgeführt.
- 27 Allein nach dieser Angabe wäre das Handlungsprogramm 2018 das kostenintensivste bisherige Maßnahmenpaket zur Sicherung der schulischen Bildungsqualität im Freistaat Sachsen. Zum Vergleich wurde für das Lehrermaßnahmenpaket 2016 ein Betrag von 213 Mio. € bereitgestellt.
- 28 Zur Feststellung des tatsächlichen Aufwandes wurden beim SMK und dem LSF sowohl Daten zum einmaligen als auch zum dauerhaften Aufwand der Umsetzung des Handlungsprogramms angefordert. Eine Bezifferung des Aufwandes war dem SMK jedoch nicht möglich.
- 29 So verwies es zum einmaligen personellen Aufwand auf den im Referentenentwurf des Gesetzes zur Umsetzung des Handlungsprogramms der Sächsischen Staatsregierung zur nachhaltigen Sicherung der Bildungsqualität im Freistaat Sachsen vom 4. Mai 2018 dargestellten Erfüllungsaufwand.
- 30 In der dortigen Schätzung wurde ein einmaliger zusätzlicher personeller Aufwand von 104 VZÄ zzgl. weiterer Sachkosten bei einem zwölfmonatigen Umsetzungszeitraum angenommen. Eine Konkretisierung dieses Aufwands wurde jedoch nicht vorgenommen.
- 31 Bereits im Rahmen der Prüfung des o. g. Gesetzesentwurfes hat der Sächsische Normenkontrollrat (NKR) die Angaben des SMK zum Erfüllungsaufwand infrage gestellt und um eine Anpassung der Darstellung gebeten. Eine solche Anpassung erfolgte jedoch seitens des Ressorts nicht.

¹ SMK-Blog, Beitrag vom 9. März 2018; abgerufen am 6. Juli 2022 unter <https://www.bildung.sachsen.de/blog/index.php/2018/03/09/handlungsprogramm/>.

Verbeamtung führt zur Arbeitsverdichtung in der Verwaltung

- 32 Daneben prognostizierte der NKR, dass der mit der Verbeamtung von Lehrkräften einhergehende Verwaltungsaufwand sowohl vorübergehend als auch dauerhaft eine zumindest nicht unerhebliche Arbeitsverdichtung in der Verwaltung des Freistaates (insbesondere beim LSF) nach sich ziehen wird.²
- 33 Nach Aussage des SMK lässt sich der dauerhafte Mehraufwand bislang nicht belastbar darstellen. Denn einerseits sei der Zeitraum einer möglichen Vergleichsbetrachtung noch zu gering und andererseits lägen noch zu wenige Erfahrungswerte in der Personalsachbearbeitung vor.
- 34 Weiterhin sei zur Umsetzung der hohen Anzahl an Verbeamtungen der Bestandslehrkräfte der Bearbeitungsprozess als IT-gestützter Prozess unter Nutzung des Schulportals aufgesetzt worden. Zur Unterstützung dieses Prozesses sei außerdem Personal der Bundesagentur für Arbeit eingesetzt worden. Der hierbei entstandene Aufwand ließe sich ebenfalls nicht eindeutig quantifizieren.
- 35 Der Erfüllungsaufwand des LSF wurde zunächst im Gesetzesentwurf für die Jahre 2018 bis einschließlich 2020 im Verwaltungsbereich auf mehr als 6,6 Mio. € zzgl. ca. 185 T€ einmaliger Kosten geschätzt.
- 36 Das LSF ergänzte diese Aussage später um den konkreten Personalansatz, der im Zuge der Umsetzung des Maßnahmenpakets in Anspruch genommen wurde. So entstand in den Jahren 2019 bis einschließlich 2021 ein einmaliger Personalaufwand von mindestens 234 T€ in den Bereichen Besoldung und Versorgung. Daneben bezifferte das LSF ab dem Jahr 2022 einen zukünftigen dauerhaften Personalaufwand von jährlich mindestens 168 T€ in den Bereichen Besoldung, Beihilfe und Versorgung.³

3.4 Fazit

- 37 Das Handlungsprogramm 2018 war angabegemäß mit 1,7 Mrd. € für fünf Jahre das kostspieligste Maßnahmenpaket für den Bereich der Lehrkräfte. Da die Maßnahmen jedoch nicht auf fünf Jahre begrenzt sind, werden sich die Personalausgaben für den Lehrerbereich auf dem beabsichtigten hohen Niveau fortsetzen.

Anheben des Bezügenreiveaus birgt Gefahr einer nicht mehr bezahlbaren Lohnspirale

- 38 **Das Anheben des Bezügenreiveaus des größten Personalkörpers im Freistaat Sachsen wird auch in anderen Bereichen der Staatsverwaltung Begehrlichkeiten wecken. So entsteht die Gefahr, dass insbesondere zur Deckung des Fachkräftebedarfs immer häufiger und lauter Höherbewertungen von Dienstposten und den damit einhergehenden Stellenhebungen in allen staatlichen Bereichen gefordert werden. Dies wiederum bringt die Gefahr mit sich, dass eine sich immer schneller nach oben drehende und letztlich objektiv nicht mehr bezahlbare Lohnspirale entsteht.**
- 39 Dem trat das SMK in seiner Stellungnahme nicht entgegen. Ergänzend führte es aus, dass es wohl unumgänglich sei, durch z. B. höhere Bezüge und flexible Arbeits-/Teilzeitmodelle das Interesse potenzieller Bewerber zu wecken und diese langfristig zu binden, um den Freistaat Sachsen als

² Stellungnahme des NKR vom 10. Juli 2018 zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Handlungsprogramms der Sächsischen Staatsregierung zur nachhaltigen Sicherung der Bildungsqualität im Freistaat Sachsen.

³ Die Berechnung basiert auf den durchschnittlichen Personalausgabenpauschsätzen für Beamte und Beschäftigte der Jahre 2019 bis einschließlich 2021 für den einmaligen Personalaufwand und auf den durchschnittlichen Personalausgabenpauschsätzen für Beamte und Beschäftigte des Jahres 2022 für den dauerhaften Personalaufwand. Dabei wurden jeweils die Einstiegsämter der LG 1.2 (A 6) und 2.1 (A 9) zugrunde gelegt.

attraktiven Arbeitgeber auf diesem „Bewerbermarkt“ vorteilhaft positionieren und vakante Stellen besetzen zu können.

40 Der SRH sieht die Möglichkeit, dieser Problematik zumindest mit Maßnahmen zur Effizienzsteigerung beim Einsatz des vorhandenen Lehrerarbeitsvermögens zu begegnen. Entsprechendes Potential zeigt der SRH unter Pkt. 5.2.2 auf.

41 Für den Bereich der Lehrkräfte kommt hinzu, dass der Bedarf an Lehrkräften mit dem erwarteten Rückgang der Schülerzahlen ab dem Schuljahr 2028/2029 sinken wird (vgl. Pkt. 5.1, Abbildung 8).

Sinkende Schülerzahlen ab Schuljahr 2028/29

4 Verbeamtung der Lehrkräfte

42 Im Ergebnis des Handlungsprogramms 2018 wurden ab 1. Januar 2019 neu einzustellende Lehrkräfte mit grundständiger Ausbildung verbeamtet. Zur Bedarfsdeckung sollen statuswährend bereits verbeamtete Lehrkräfte aus anderen Bundesländern übernommen werden. Gleichzeitig wurde grundständig ausgebildeten Bestandslehrkräften bis zur Vollendung des 42. Lebensjahres die Möglichkeit eröffnet, sich ebenfalls verbeamten zu lassen. Die Anrechnung von versorgungsrechtlichen Vordienstzeiten wurde dabei auf fünf Jahre begrenzt. Die Maßnahme ist gem. § 144 a SächsBG bis zum 31. Dezember 2023 befristet und war bis zum 31. Dezember 2021 zu evaluieren (vgl. Pkt. 7).

43 Umgesetzt wurden die Vorschläge der Staatsregierung zum Handlungsprogramm 2018 im Gesetz zur Änderung beamten-, besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften zur Umsetzung der Verbeamtung von Lehrkräften im Freistaat Sachsen⁴, das am 1. Januar 2019 in Kraft trat.

44 Ziel war laut der Begründung zum Gesetzentwurf insbesondere die Attraktivität des Lehrerberufs im Freistaat Sachsen weiter zu steigern, um im bundesweiten Wettbewerb um neue Lehrkräfte vergleichbare Einstellungs- und Vergütungsbedingungen anbieten zu können. Wesentlich hierfür sei die ab 1. Januar 2019 vorgesehene Verbeamtung der Lehrkräfte gewesen.

4.1 Verfahren zur Verbeamtung

45 Der Verwaltungsprozess der Verbeamtung von Lehrkräften wird durch ein elektronisches Verfahren (Verbeamtungstool) unterstützt. Dieses wurde von einem externen Dienstleister entwickelt und in das Schulportal eingebunden. Die Nutzer (Lehrkräfte) finden hier umfassende Informationen zum Thema Verbeamtung und auch entsprechende Antragsformulare. Die Antragstellung zur Berufung in das Beamtenverhältnis erfolgt durch die Lehrkräfte grundsätzlich auf dem elektronischen Weg. Den am Prozess beteiligten Personen/Organisationseinheiten (Antragsteller, Ausbildungsstätten für Lehrkräfte, Personalreferat, Fachabteilung, Schulleitung) wurden differenzierte Sicht- und Bearbeitungsrechte im Verfahren zugewiesen. Zudem besteht eine Verknüpfungsmöglichkeit zu den Fachverfahren und Datenbanken im Schulportal.

Die Nutzung eines elektr. Verfahrens ist ein vorbildhaftes Beispiel für die Digitalisierung von Verwaltungsprozessen

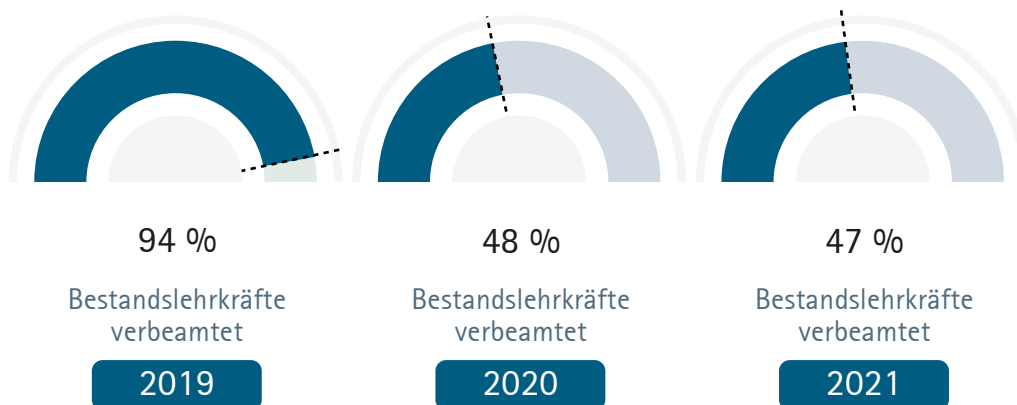
46 Die Nutzung eines modernen elektronischen Verfahrens im Schulportal war eine wesentliche Voraussetzung, um die Verbeamtungswelle der Bestandslehrkräften bewältigen zu können und ist unter dem Gesichtspunkt der Digitalisierung von Verwaltungsprozessen ein vorbildhaftes Beispiel.

⁴ Vom 11. Dezember 2018 (SächsGVBl. 2018 Nr. 17, S. 714).

4.2 Verbeamtungen/Verbeamtungsquote

47 Im Hj. 2019 erfolgten 7.146 Verbeamtungen von Lehrkräften⁵, davon 94 % Bestandslehrkräfte und 6 % Neueinstellungen. In den Folgejahren 2020 und 2021 reduzierte sich die Anzahl der Verbeamtungen auf jährlich rd. 1.300 und die Relation zwischen Bestandslehrkräften und Neueinstellungen betrug etwa 50/50 (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2 – Anteile der Verbeamtungen von Bestandslehrkräften und neu eingestellten Lehrkräften



Quelle: Eigene Darstellung SRH nach Schreiben des SMK vom 26. Februar 2022.

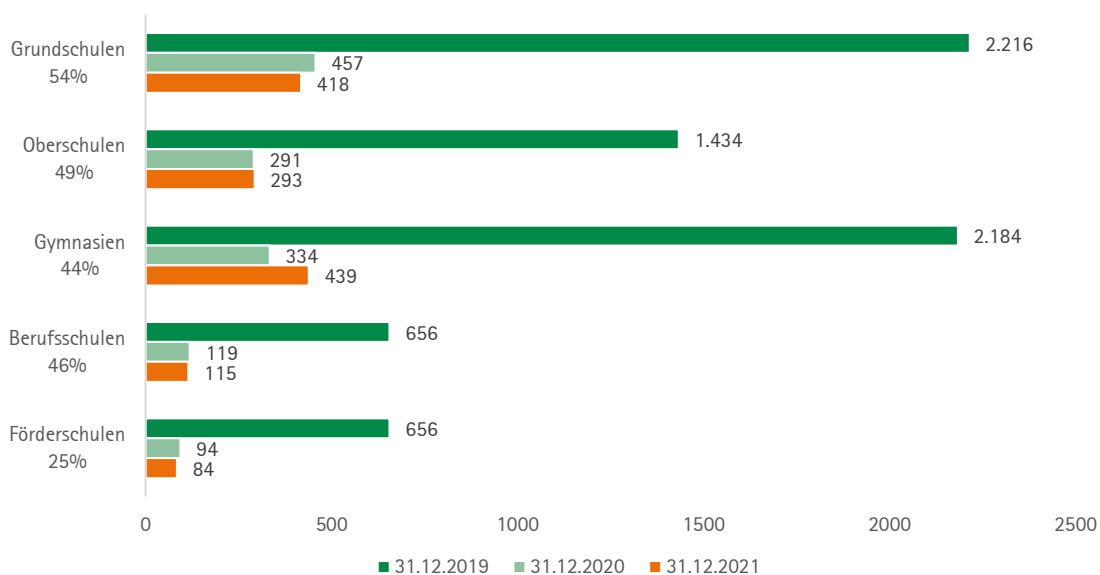
Verbeamtung der Bestandslehrkräfte im Wesentlichen abgeschlossen

48 Nach Auskunft des SMK haben rd. 90 % aller verbeamtungsfähigen Bestandslehrkräfte einen Antrag auf Verbeamtung gestellt.

49 Die Verbeamtung der Bestandslehrkräfte kann aktuell als im Wesentlichen abgeschlossen betrachtet werden.

50 Die Abbildung 3 zeigt die Anzahl der Verbeamtungen sächsischer Lehrkräfte in den Jahren 2019 bis 2021 nach Schularten gegliedert. Die Verbeamtungsquote⁶ am 31. Januar 2021 ist jeweils in der Achsenbeschriftung ausgewiesen.

Abbildung 3 – Verbeamtungsquote/Anzahl der jährlichen Verbeamtungen



Quelle: Eigene Darstellung SRH nach Schreiben des SMK vom 26. Januar 2022.

⁵ Ohne Beamte auf Widerruf.

⁶ Umfasst auch Beamte, die aus anderen Bundesländern übernommen wurden.

51 In den Schulkapiteln des Staatshaushalts 05 35 bis 05 39 (sächsische Grundschulen, Oberschulen, Gymnasien, Berufsschulen und Förderschulen) waren am 31. Dezember 2021 insgesamt 37 % (Mittelwert) der Bestandslehrkräfte und 50 % der neu eingestellten Lehrkräfte verbeamtet. Eine Berufung in das Beamtenverhältnis darf nur bei Erfüllung allgemeiner laufbahnrechtlicher und persönlicher Voraussetzungen erfolgen. Insbesondere darf gemäß § 7 SächsBG in das Beamtenverhältnis nicht berufen werden, wer das 42. Lebensjahr vollendet hat. Unter anderem aus diesem Grund variiert die Verbeamtungsquote in den Schularten zwischen 25 % in den Förderschulen und 54 % in den Grundschulen. Dazwischen liegen die Verbeamtungsquoten der Oberschulen (49 %), Gymnasien (44 %) und Berufsschulen (30 %).

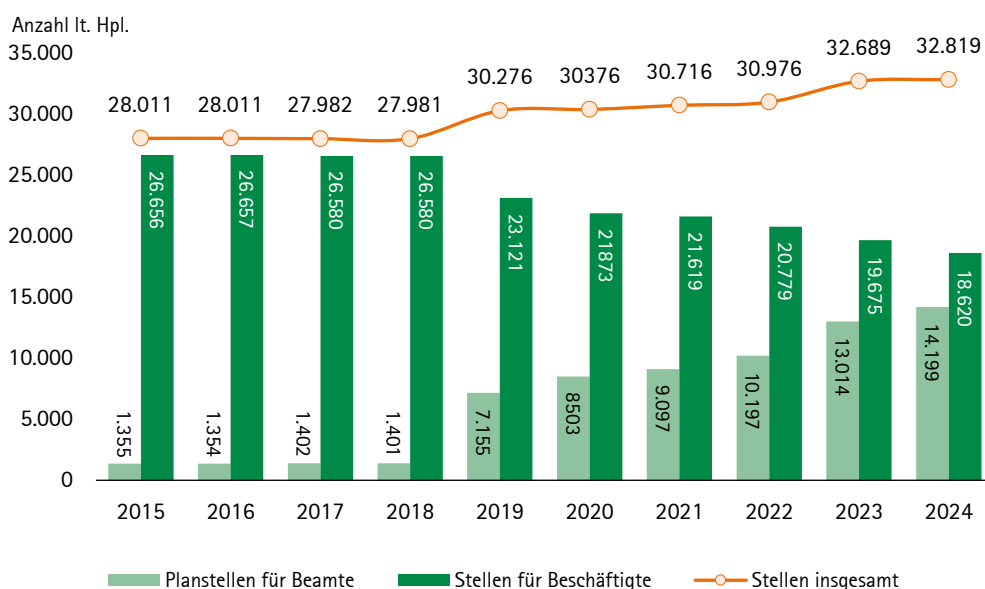
Verbeamtungsquote variiert je nach Altersstruktur in den verschiedenen Schularten

52 Die Altersstruktur in den Schularten (vgl. Anlage 1) hat somit einen wesentlichen Einfluss auf die Verbeamtungsquote.

4.3 Entwicklung der Stellen

53 Zur Umsetzung der Verbeamtung der Lehrkräfte wurden in den Schulkapiteln im Doppelhaushalt 2019/2020 7.102 und im Doppelhaushalt 2021/2022 nochmals 1.694 neue Planstellen durch Umwandlung bzw. Neuveranschlagung geschaffen. Der Anteil der Planstellen für Beamte am Gesamtstellenvolumen des SMK in den Schulkapiteln stieg von rd. 5 % im Hj. 2018 (1.401 Planstellen) auf rd. 30 % im Hj. 2021 (9.097 Planstellen) an.

Abbildung 4 – Entwicklung der Stellen/Planstellen in den Schulkapiteln



Quelle: Eigene Darstellung SRH nach Hpl. der Jahre 2018 bis 2022 und Haushaltsvoranschlag für den Doppelhaushalt 2023/2024.

54 Die Besetzungsquote der Stellen und Planstellen für Lehrkräfte lag nach den Meldungen des SMK zur Ist-Besetzung im Prüfungszeitraum (2018 bis 2021) bei rd. 98 %. Wobei die Ist-Besetzung in den Schularten schwankt: von rd. 92 % in den Förderschulen bis 100 % in den Grundschulen.

Stellen von Lehrkräften zu 98 % besetzt

55 Neben der Vielzahl von Maßnahmen aus den Lehrkräfteprogrammen hat der Freistaat Sachsen über die bedarfsgemäßen Stellenzuweisungen für Lehrkräfte und Referendare nicht nur die Verbeamtung ermöglicht. Es wurden auch die wesentliche Voraussetzung geschaffen, um Lehrkräfte im benötigten Umfang einstellen zu können und damit den Unterricht im

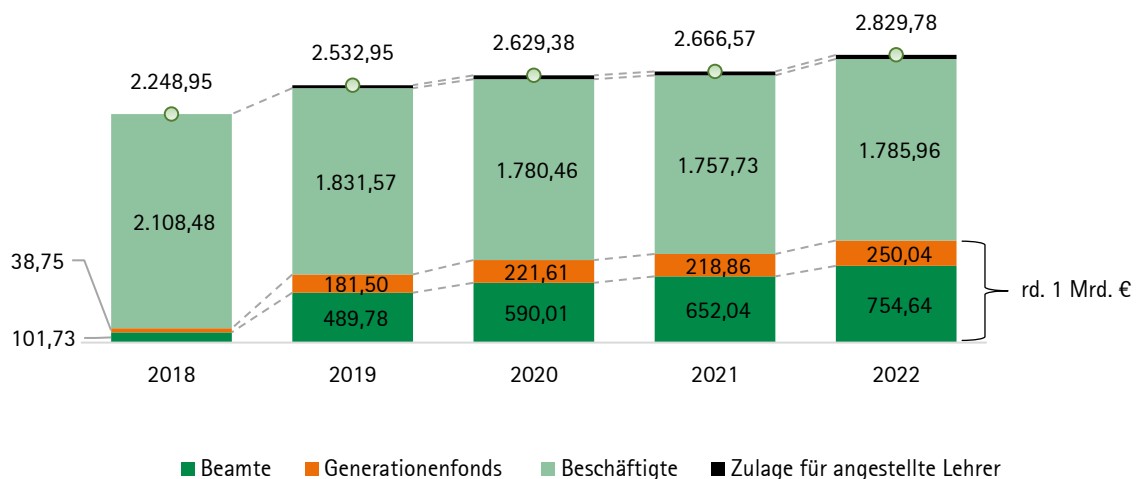
Grundbereich voll und Ergänzungsbereich zu 50 % (wie vom SMK vorgesehen) abzudecken (vgl. Pkt. 5).

- 56 Zur Umsetzung der Verbeamtung und Deckung des Stellenbedarfs standen dem SMK Stellen und Planstellen in auskömmlichem Umfang zur Verfügung. Die Stellenbesetzung lag mit rd. 98 % weit über der durchschnittlichen Stellenbesetzung des Freistaates Sachsen (94,9 %).

4.4 Entwicklung der Personalausgaben

- 57 Zur Ermittlung der wesentlichen Personalausgaben in den Schulkapiteln wurden neben den Ausgaben der Bezügetitel für die Beamten (Titel 422 01), Entgelte der Beschäftigten (Titel 428 01) und pädagogischen Unterrichtshilfen in den Förderschulen (Titel 428 11) auch die Ausgaben für die Zulagenzahlung an angestellte Lehrkräfte (Titel 428 08) und die Zuführungen an den Generationenfonds herangezogen (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5 – Entwicklung Personalausgaben in den Schulkapiteln (Soll) in Mio. €



Quelle: Eigene Darstellung SRH nach Hpl. der Jahre 2018 bis 2022.

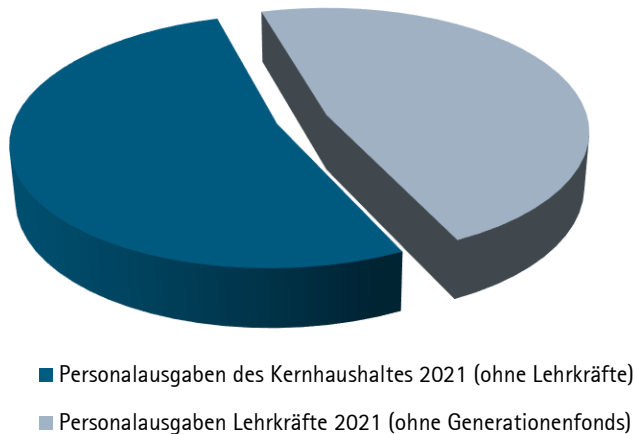
Durch die Verbeamtung werden im Haushaltsjahr 2022 über 1 Mrd. € im Beamtenbereich eingeplant

- 58 Die geplanten Ausgaben für die verbeamteten Lehrkräfte (Titel 422 01) zzgl. der Zuführungen an den Generationenfonds (Titel 685 20) sind von 2018 bis 2021 von rd. 140 Mio. € auf rd. 871 Mio. € um mehr als das Sechsfache angestiegen. Die Ausgabensteigerung setzt sich im Hj. 2022 fort; hier sind über 1 Mrd. € Personalausgaben eingeplant. Für die ab dem Hj. 2019 gewährte Zulage für tarifbeschäftigte Lehrkräfte (Titel 428 08) wurden im Hj. 2019 Ausgaben in Höhe von rd. 30,1 T€ und im Hj. 2022 rd. 39,1 T€ veranschlagt.
- 59 Die Umsetzung der Maßnahmen aus dem Handlungsprogramm 2018 haben bis 2021 zu einem Anstieg der Personalausgaben (Soll) in den Schulkapiteln geführt. Darin enthalten sind Tarif-, Besoldungs- und Versorgungsanpassungen, die in den Hj. 2019 und 2020 jeweils 3,2 % und im Hj. 2021 1,4 % betragen. Für das Hj. 2022 ist ein weiterer Anstieg auf rd. 2.830 Mio. € vorgesehen.

⁷ Mittelwert aus der Stellenbesetzung jeweils zum 01.01. und 01.07. der Hj. 2016 bis 2020

60 Wesentliche Kostentreiber waren/sind neben den Ausgaben im Zusammenhang mit der Verbeamtung auch die erhebliche Stellenmehrung, die Hebung aller Stellen/Planstellen in den Schulkapiteln und die Gewährung zusätzlicher Leistungen zum Netto-Lohnausgleich an tarifbeschäftigte Lehrkräfte.

Abbildung 6 – Personalausgaben



Quelle: Eigene Darstellung SRH nach Hpl. 2021.

61 Die Personalausgaben für die Lehrkräfte (2021 = 2.448 Mio. €; ohne Generationenfonds) binden fast die Hälfte der Personalausgaben des Kernhaushaltes, die 2021 bei 5.173 Mio. € lagen. Insofern bestimmt dieser Personalkörper wesentlich die Gesamt-Personalausgaben des Freistaates Sachsen. Durch die Verbeamtung sind zukünftig jedoch Einsparungen bei der Berufsgruppe der Lehrkräfte kaum machbar. Veränderte Bedingungen – wie bspw. rückläufige Schülerzahlen (vgl. Pkt. 5.1 Abbildung 8) – sollten jedoch zwangsläufig zu Einspareffekten führen.

Personalkosten der Lehrkräfte machen fast die Hälfte der Personalkosten des Kernhaushaltes aus

62 Die seit 2018 umgesetzten Maßnahmen haben maßgeblich und dauerhaft zum Anstieg der Personalausgaben des Kernhaushaltes beigetragen und werden auch durch die nächsten Generationen zu tragen sein.

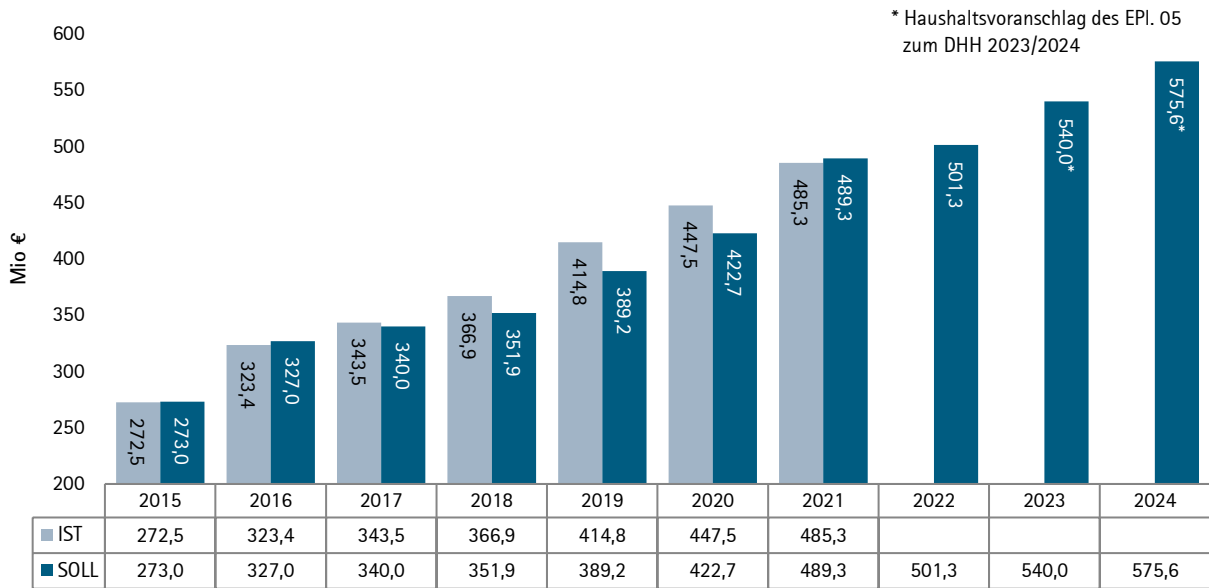
63 Das SMK ist aufgefordert, den rückläufigen Lehrkräftebedarf – aufgrund sinkender Schülerzahlen ab Ende dieses Jahrzehnts (Schuljahr 2028/2029) – strategisch vorzubereiten.

Strategie für rückläufigen Lehrkräftebedarf notwendig

4.5 Folgekosten – Schulen in freier Trägerschaft

64 Die staatlichen Finanzhilfen für die Schulen in freier Trägerschaft werden nach § 14 SächsFrTrSchulG gewährt in Höhe der Personalausgaben für Lehrkräfte, für pädagogische Unterrichtshilfen und den Sachausgaben, zu denen auch die Ausgaben für nichtpädagogisches Personal und Verwaltung gehören. Die Berechnung der Zuschüsse (Schülersatz) beruht auf dem vergleichbaren Jahresentgelt für Lehrkräfte einschließlich Schulleitung an öffentlichen Schulen im jeweiligen Schuljahr. Gem. § 14 Abs. 3 Satz 4 SächsFrTrSchulG waren bei der Berechnung der Zuschüsse die Lehrkräftegehälter des laufenden Jahres zu berücksichtigen.

Abbildung 7 – Entwicklung der Ausgaben für Schulen in freier Trägerschaft



Quelle: Eigene Darstellung SRH nach Hpl. der Jahre 2015 bis 2022, Haushaltsrechnungen, Kassen-Ist.

Ausgaben für Schulen in freier Trägerschaft stiegen um 78 %

- 65 Die Ausgaben für Schulen in freier Trägerschaft bei Titel 684 15 stiegen seit dem Hj. 2015 von 272,5 Mio. € auf 485,3 Mio. € im Hj. 2021 an. Das entspricht einem Anstieg um 78 %.
- 66 Die mit den Maßnahmen aus dem Handlungsprogramm 2018 beabsichtigte Anhebung des Vergütungs- und Besoldungsniveaus der Lehrkräfte an öffentlichen Schulen hat gleichzeitig zu einem dynamischen Anstieg der Zuschüsse an die Schulen in freier Trägerschaft geführt.
- 67 Die Verbeamtung und das gestiegene Einkommensniveau im Lehrkräftebereich verursachten sowohl dauerhafte Personalmehrausgaben für den Staatshaushalt als auch höhere Mehrkosten für die Finanzierung der Schulen in freier Trägerschaft.

4.6 Fazit

- 68 Die Verbeamtung der Lehrkräfte war bzw. ist ein kostenintensives Personalgewinnungsinstrument, da die mit der Verbeamtungsmöglichkeit eingegangene finanzielle Verpflichtung den Staatshaushalt dauerhaft belasten wird (Ø 40 Dienstjahre mit anschließenden Pensionslasten). Demgegenüber wird aber im Handlungsprogramm 2018 eine Bedarfsdeckung an Lehrkräften ab dem Schuljahr 2023/24 prognostiziert.
- 69 Das gestiegene Einkommensniveau im Lehrkräftebereich führt auch zu deutlich höheren Mehrkosten für die Finanzierung der Schulen in freier Trägerschaft.
- 70 Die sich aus der Verbeamtung ergebenden Vorteile – wie etwa die höheren Bezüge und die Altersversorgung – kommen nun auch den sächsischen Lehrkräften zugute. Dem gegenüber steht die im Beamtenrecht wurzelnde Pflicht des Beamten zur Hingabe zum Beruf. Das SMK sollte deshalb auch die dienstrechtlichen Möglichkeiten der Verbeamtung nutzen, um z. B. über die Möglichkeit der Abordnung/ Versetzung seine regionalen Lehrkräftebedarfe abzusichern (vgl. Pkt. 5.3).

5 Absicherung der Unterrichtsversorgung

71 Die Schulen unterrichten und erziehen gemäß § 1 Abs. 1 SächsSchulG junge Menschen auf der Grundlage des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland und der Verfassung des Freistaates Sachsen. In Verwirklichung ihres Erziehungs- und Bildungsauftrags entwickelt jede Schule ihr eigenes pädagogisches Konzept und plant und gestaltet den Unterricht auf der Grundlage der Lehrpläne in eigener Verantwortung. Die Schulen ermitteln ihren Personalbedarf und melden diesen der zuständigen Schulaufsichtsbehörde (LaSuB) für das jeweilige Schuljahr. Wesentliche Kennziffern sind die Schüler- und Klassenzahlen und das verfügbare Lehrerarbeitsvermögen.

5.1 Lehrerbedarfsplanung

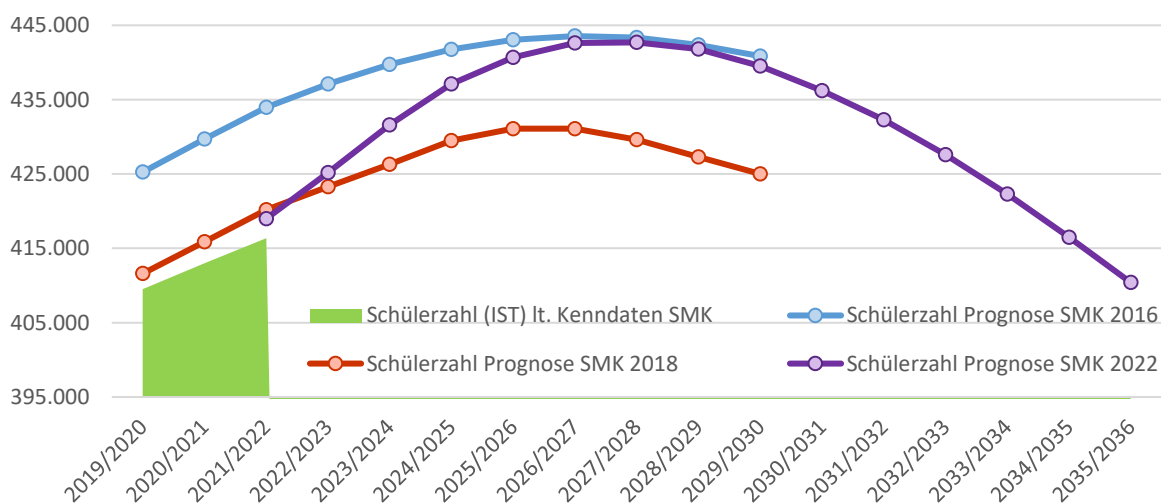
72 Auf Anforderung des SRH übermittelte das SMK die Lehrerbedarfsberechnung des Jahres 2016, die Lehrerbedarfsprognose des Jahres 2018 und eine Lehrerbedarfsprognose mit Stand vom 4. April 2022.⁸

73 Die in der letztgenannten Lehrerbedarfsprognose 2022 enthaltenen Schülerzahlen basieren auf der 2. Regionalisierten Schüler- und Absolventenprognose für allgemeinbildende und berufsbildende Schulen des Statistischen Landesamtes Sachsen (RSAP).⁹ Das SMK hat für seine Lehrerbedarfsprognose 2022 auf die Schülerzahlen der unteren Variante (= minimaler Schüleransatz) abgestellt.

74 Die Schülerzahlen und ihre prognostizierte Entwicklung bilden den grundlegenden Faktor in der Lehrerbedarfsplanung. Diese entwickeln sich regional wie auch schulartenbezogen sehr unterschiedlich, was Auswirkungen auf die Einstellungsplanung für Lehrkräfte und pädagogisches Personal hat. Die Entwicklung der Schülerzahlen und des Lehrkräftebedarfs sind in Abbildungen 8 und 9 dargestellt. Dabei wird von einem stetigen Rückgang der Schülerzahlen nach dem Schuljahr 2027/2028 ausgegangen.

Schülerzahlen bilden den grundlegenden Faktor in der Lehrerbedarfsplanung

Abbildung 8 – Entwicklung der Schülerzahlen (Datentabelle siehe Anlage 3)

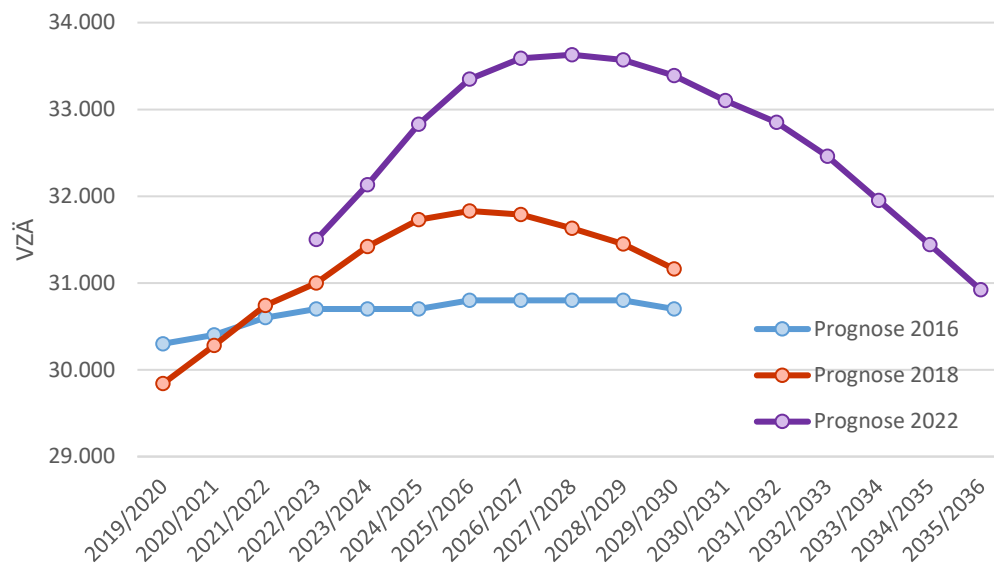


Quelle: Eigene Darstellung SRH nach Lehrerbedarfsprognosen der Jahre 2016, 2018 und 2022 und Kenndaten des SMK.

⁸ Hinweis des SMK: Diese Lehrerbedarfsprognose 2022 wurde zwar dem SMF als Grundlage der Haushaltsverhandlungen übersandt aber bisher noch nicht durch die Staatsregierung förmlich bestätigt.

⁹ Erstmalig erstellte das Statistische Landesamt Sachsen im Auftrag des SMK im Jahr 2020 eine RSAP für die sächsischen Landkreise und die kreisfreien Städte.

Abbildung 9 – Lehrkräftebedarf in VZÄ nach den Prognosen des SMK 2016, 2018 und 2022
(Datentabelle siehe Anlage 4)



Quelle: Eigene Darstellung SRH nach Zuarbeiten des SMK vom 26. Januar 2022 und 30. Juni 2022.

75 Prognose 2018

Mit der Lehrerbedarfsprognose 2018 aktualisierte das SMK seine Berechnung aus 2016 vor allem zu den Schülerzahlen nach unten, was auch einen niedrigeren Lehrkräftebedarf gegenüber der Lehrerbedarfsberechnung 2016 für die Schuljahre 2019/2020 (-460 VZÄ) und 2020/2021 (-120 VZÄ) nach sich zog. Dennoch steigt der Lehrkräftebedarf schuljährlich im Durchschnitt um 378 VZÄ bis zum Schuljahr 2024/2025 an. Das Beschäftigungsvolumen soll sich nach der Planung vom Schuljahr 2019/2020 (29.840) bis zum Schuljahr 2024/2025 (31.730) um 1.890 VZÄ erhöhen.

76 Prognose 2022

Nach der aktuellen Planung steigen die Schülerzahlen ab dem Schuljahr 2022/2023 stärker als noch in der Prognose 2018 dargestellt. Der angenommene Anstieg liegt jedoch bis zum Schuljahr 2029/2030 noch unterhalb der Prognose aus 2016. Der Lehrkräftebedarf wird aktuell jedoch höher berechnet als noch in der Lehrerbedarfsberechnung 2016; mit durchschnittlich 2.336 Lehrkräften je Schuljahr bis zum Schuljahr 2029/2030.

Prognose der Reduzierung der Schülerzahlen vs. Prognose eines Höheren Lehrkräftebedarfs

77 **Die Reduzierung der Schülerzahlen in der Lehrerbedarfsprognose 2018 führte nicht zu einer proportionalen Reduzierung des in der Prognose 2016 ausgewiesenen Lehrkräftebedarfs. Im Gegenteil – der Lehrkräftebedarf erhöhte ab dem Schuljahr 2021/2022 bedeutend. Aufgrund der Schülerzahlen war dieser Mehrbedarf jedoch nicht zu begründen.**

78 Als Begründung für den höheren Lehrkräftebedarf verweist das SMK bspw. auf die gestiegene Anzahl an Inklusionsschülern, woraus sich ein höherer Lehrkräftebedarf ergebe. Diesbezügliche Berechnungsgrundlagen waren der Prognose nicht zu entnehmen.

Die Lehrerbedarfsprognosen bilden die Grundlage für die Planung der Stellenausstattung in den Schulbereichen, die in den Haushaltsplänen der Jahre 2019 bis 2021 folgenden Umfang hatten:

- 2019 insgesamt 30.276 Stellen¹⁰ (Schuljahr 2018/2019),
- 2020 insgesamt 30.376 Stellen (Schuljahr 2019/2020),
- 2021 insgesamt 30.716 Stellen (Schuljahr 2020/2021),
- 2022 insgesamt 30.976 Stellen (Schuljahr 2021/2022).

80 In den Hj. 2019 und 2020 wurden den sächsischen Schulen jeweils 76 Stellen mehr zugewiesen als in der maßgeblichen Lehrerbedarfsberechnung 2016 als Lehrkräftebedarf ermittelt war. Auch die Stellenzuweisung für die Hj. 2021 und 2022 lag mit 436 bzw. 236 Stellen über dem ermittelten Lehrkräftebedarf der maßgeblichen Lehrerbedarfsprognose 2018.

Stellenzuweisungen lagen über dem ermittelten Bedarf

81 In den Prognosen wird neben der 100 %-igen Abdeckung des Grundbereichs eine 50 %-ige Abdeckung des Ergänzungsbereichs mit Lehrkräften geplant. Der Ergänzungsbereich umfasst zusätzliche Bildungsangebote an den Schulen wie bspw. Fördermaßnahmen, Projektarbeit und Arbeitsgemeinschaften. Lehrerwochenstunden sind für den Ergänzungsbereich zu verwenden, solange kein Bedarf zur Sicherung des Unterrichts im Grundbereich besteht (Abschn. II Nr. 14 der VwV Bedarf und Schuljahresablauf 2021/2022).

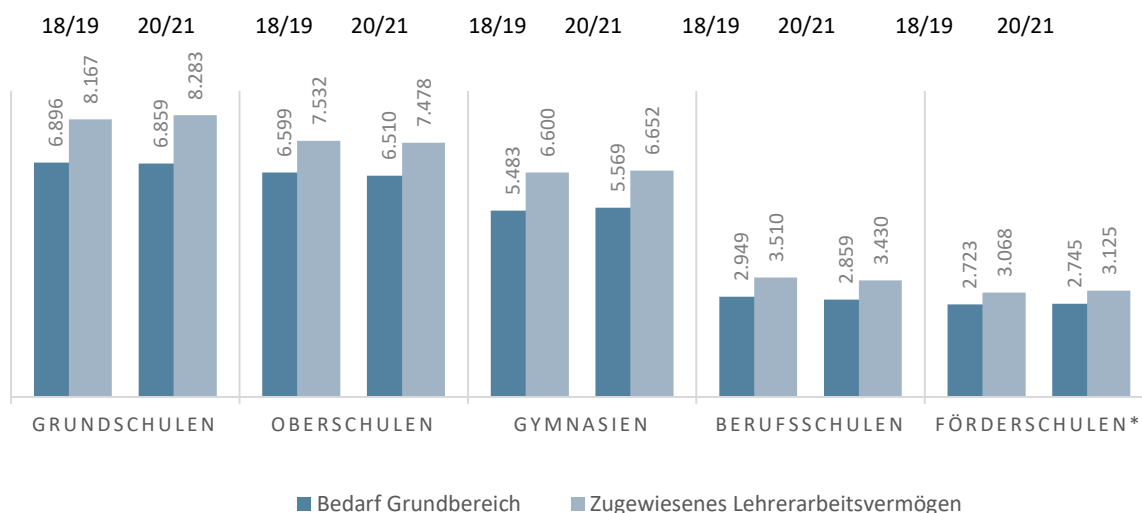
82 Die vom SMK ermittelten Lehrkräftebedarfe beinhalten eine Reserve, die den Schulen zusätzlich zur Unterrichtsabsicherung zur Verfügung steht, aber auch für zusätzliche Bildungsangebote genutzt werden kann.

5.2 Unterrichtsversorgung

5.2.1 Entwicklung der Unterrichtsversorgung im Grundbereich

83 Die Anzahl der Lehrerwochenstunden im Grundbereich ergibt sich grundsätzlich aus den Studententafeln und der Klassen- und Gruppenbildung. Die Absicherung des Grundbereichs hat Vorrang vor ergänzenden schulischen Angeboten und Projekten.

Abbildung 10 - Bedarf und Abdeckung des Grundbereiches in den Schularten in VZÄ - Vergleich der Schuljahre 2018/2019 und 2020/2021



* ohne pädagogische Fachkräfte

Quelle: Eigene Darstellung SRH nach Kenndaten des SMK der Schuljahre 2018/2019 und

¹⁰ 1 Stelle entspricht 1 VZÄ.

- 84 Die Entwicklung des zugewiesenen Lehrerarbeitsvermögens war im dargestellten Zeitraum unverändert hoch. Auch im Schuljahr 2020/2021 lag dieses in allen Schularten über dem ermittelten Bedarf für den Grundbereich.

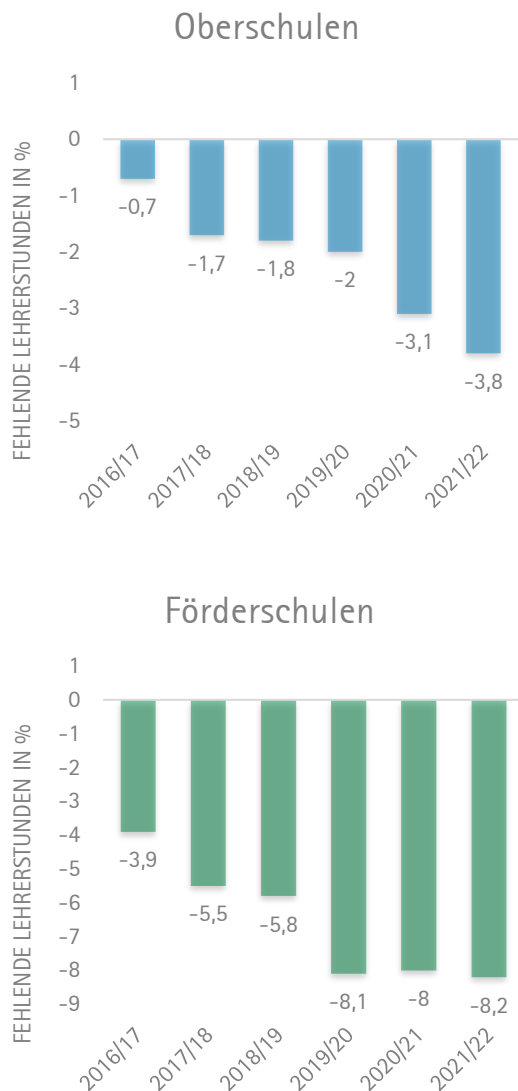
Tabelle 1 – Zuweisung von Lehrerarbeitsvermögen am Beispiel des Schuljahres 2020/2021

Schulart	Erforderliche VZÄ für gesamten Grundbereich	Zugewiesenes Lehrerarbeitsvermögen in VZÄ	Über den Grundbereich hinaus verfügbare VZÄ	
			absolut	%
Grundschulen	6.859	8.283	1.424	21
Oberschulen	6.510	7.478	968	15
Gymnasien	5.569	6.652	1.083	19
Berufsschulen	2.859	3.430	571	20
Förderschulen	2.745	3.125	380	14

Quelle: Kenndaten des SMK zum Schuljahr 2020/2021.

- 85 Ausweislich der Tabelle 1 waren für die Absicherung der Lehrtätigkeit im Grundbereich der Grundschulen im Schuljahr 2020/2021 bspw. insgesamt 6.859 VZÄ durch das SMK veranschlagt. Zugewiesen wurden den Grundschulen insgesamt 8.283 VZÄ. Der Bedarf für den Grundbereich der Oberschulen im gleichen Schuljahr ist mit 6.510 VZÄ angegeben. Hier wurde diesen Schulen ein Lehrerarbeitsvermögen von 7.478 VZÄ zugewiesen. Damit liegt das den Schulen zugewiesene Lehrerarbeitsvermögen über dem Bedarf für die Absicherung des Grundbereichs.
- 86 Gegenwärtig deckt das zugewiesene Lehrerarbeitsvermögen grundsätzlich den Bedarf zur Absicherung der Unterrichtsversorgung im Grundbereich.
- 87 Eine vollständige Absicherung des Unterrichts im Grundbereich erfolgte nach den Kenndaten des SMK nur in den Berufsschulen in den Schuljahren 2016/2017 und 2017/2018. In allen anderen Schularten war keine vollständige Unterrichtsversorgung im Grundbereich gewährleistet. Das Defizit an Lehrerstunden zur Absicherung des Grundbereichs wird tendenziell immer größer. Am auffälligsten sind die Entwicklungen im Bereich der Oberschulen und der Förderschulen.

Abbildung 11 – Absicherung des Unterrichts im Grundbereich für die Oberschulen und Berufsschulen (die Gesamtübersicht zu allen Schularten ist in Anlage 2 abgebildet)



Quelle: Eigene Darstellung SRH nach Kenndaten des SMK.

88 An den öffentlichen Schulen des Freistaates Sachsen war die Absicherung des Unterrichts im Grundbereich nicht vollständig gewährleistet und verschlechterte sich sogar tendenziell.

89 Die tatsächlichen Ursachen für diese Entwicklung erschließen sich nicht aus den vorgelegten Planungsunterlagen 2018. Allerdings wurde im Rahmen des Maßnahmenpakets 2016 zur Erhöhung der Attraktivität des Berufsbildes der Lehrkräfte das Pflichtstundenmaß der Grundschullehrkräfte um eine Stunde abgesenkt. Dies bedeutet umgerechnet den Verlust von ca. 300 Lehrer-Vollzeitstellen. Außerdem wurde die Altersermäßigung für Lehrkräfte um eine weitere Stunde auf maximal drei Wochenstunden erweitert.¹¹ Überdies gibt es eine Vielzahl an Möglichkeiten, das Regelstundenmaß der Lehrkräfte durch Anrechnungen, Ermäßigungen, Freistellungen oder Minderungen zu reduzieren. Die Gesamtheit dieser Stunden entspricht einem Lehrerarbeitsvermögen von über 3.000 VZÄ (13 % des Personalkörpers der Lehrkräfte, vgl. Pkt. 5.2.2). Wenn es gelänge, dieses Volumen nur um ein Drittel zu senken, würde dies

Reduzierung des Regelstundenmaßes führt zu Abstrichen bei der Unterrichtsversorgung

¹¹ VwV-SMK-Unterrichtsverpflichtung vom 7. August 2003 (gültig bis 31. Juli 2017; MBl. SMK S. 146) sah in Pkt. 3.1 eine Altersermäßigung um eine Wochenstunde bei Vollendung des 55. Lebensjahres und um zwei Wochenstunden bei Vollendung des 60. Lebensjahres vor. Die SächsLKAZVO sieht in § 3 zudem eine Altersermäßigung bei Vollendung des 63. Lebensjahres um drei Wochenstunden vor.

umgerechnet einen dauerhaften Zuwachs des Arbeitszeitvermögens von 1.000 Vollzeitstellen entsprechen.

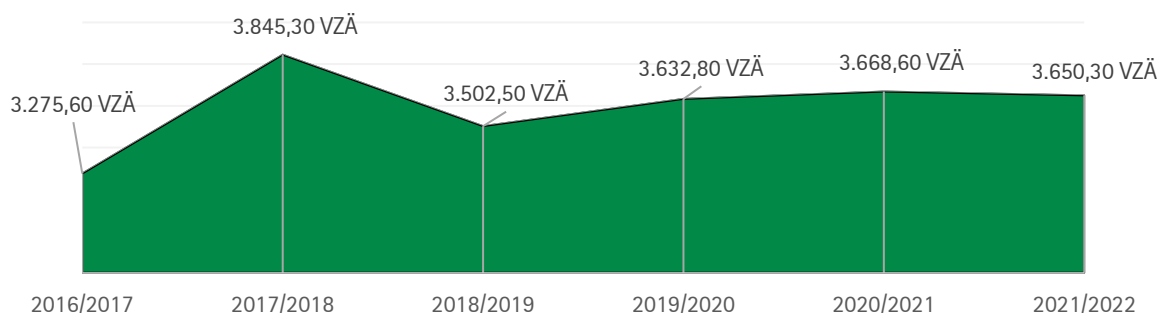
- 90 Mit den Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des Berufsbildes der Lehrkräfte nahm der Freistaat Sachsen bewusst die Reduzierung des Lehrerarbeitsvermögens und damit Abstriche bei der Unterrichtsversorgung in Kauf.¹²

5.2.2 Entwicklung der Anrechnungs-/Ermäßigungs-/Freistellungs- und Minderungsstunden

Anrechnungs-, Ermäßigungs-, Freistellungs- und Minderungsstunden reduzieren das Lehrerarbeitsvermögen

- 91 Das verfügbare Lehrerarbeitsvermögen soll den Grundbereich, die Anrechnungen, Ermäßigungen, Freistellungen und Verminderungen sowie den Ergänzungsbereich jeweils für ein Schuljahr in der jeweiligen Schulart abdecken.
- 92 Anrechnungen auf das Regelstundenmaß können gemäß § 4 Abs. 1 SächsLKAVZO für die Wahrnehmung besonderer unterrichtlicher und außerunterrichtlicher Aufgaben sowie für den Ausgleich besonderer zeitlicher unterrichtlicher und außerunterrichtlicher Belastungen bei Vorliegen eines dienstlichen Bedürfnisses gewährt werden (Anrechnungsstunden). Unterschieden wird zwischen schulbezogenen Anrechnungsstunden, über deren Inanspruchnahme und Verteilung die Schulleitung entscheidet und personenbezogenen Anrechnungsstunden, die i. d. R. durch die zuständige Schulaufsichtsbehörde festgelegt werden. Die schulbezogenen Anrechnungsstunden werden den Schulen in Form eines Budgets zugewiesen, welches sich nach der Anzahl der Klassen bemisst. Die Zuweisung dieser schulbezogenen Anrechnungsstunden erfolgt im Ermessen der Schulleitungen. Für bestimmte Funktionstätigkeiten sind pauschale Anrechnungsstunden vorgegeben.
- 93 Der Umfang der Anrechnungs-/Ermäßigungs-/Freistellungs- und Minderungsstunden liegt in allen betrachteten Schuljahren weit über 3.000 Vollzeitstellen (vgl. Abbildung 12). Im Schuljahr 2020/2021 liegt dieser Umfang um 375 Vollzeitstellen höher als im Schuljahr 2016/2017. Unter anderem die mit dem Lehrermaßnahmenpaket 2016 beschlossene zusätzliche Unterrichtsermäßigung für ältere Lehrkräfte und die Reduzierung der Unterrichtsverpflichtung der Grundschullehrkräfte um rd. 300 Vollzeitstellen führte zu einem Anstieg im Schuljahr 2017/2018.

Abbildung 12 – Anrechnungen, Ermäßigungen, Freistellungen, Minderungen der Lehrverpflichtung



Quelle: Eigene Darstellung SRH nach Kenndaten des SMK.

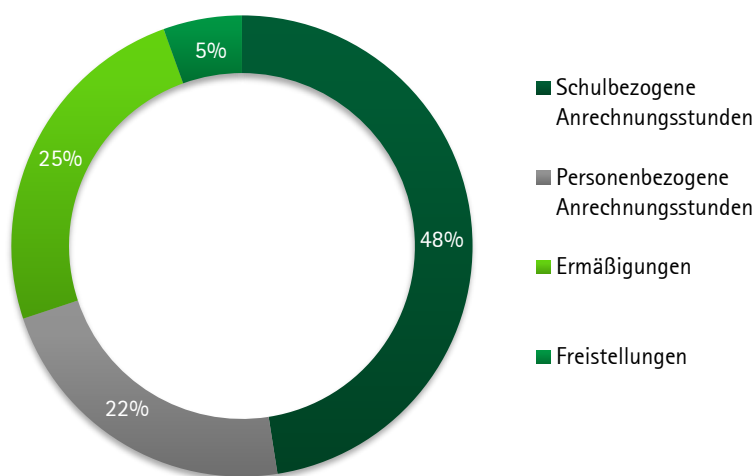
¹² Wie das SMK unter Pkt. 1.2.2 seines Handlungsprogramms 2018 ausführte, verursachen alle Maßnahmen zur Erhöhung der Attraktivität des Lehrerberufes gleichzeitig einen zusätzlichen Lehrkräftebedarf.

Durch Anrechnungen, Ermäßigungen, Freistellungen und Minderungen stehen in jedem Schuljahr mehr als 3.000 Vollzeitstellen – mithin 13 % der vorhandenen Lehrkräfte – nicht für die Absicherung des Unterrichts zur Verfügung.

95 Am Beispiel der Oberschulen im Schuljahr 2020/2021 soll nachfolgend verdeutlicht werden, wie das zur Verfügung stehende Lehrerarbeitsvermögen eingesetzt wird.

Wie oben dargestellt (Abbildung 10), wurde den Oberschulen für das Schuljahr 2020/2021 ein gesamtes Lehrerarbeitsvermögen im Umfang von 7.478 VZÄ (6.510 VZÄ für den Grundbereich und 968 VZÄ für den Ergänzungsbereich) zugewiesen. Von diesem Budget verwendeten die Oberschulen für Anrechnungen, Freistellungen, Ermäßigungen und Minderungen Stunden im Umfang von 886 VZÄ wie folgt:

Abbildung 13 - Anrechnungs-/Ermäßigungs-/Freistellungs- und Minderungsstunden am Beispiel der Oberschulen im Schuljahr 2020/2021



Quelle: Eigene Darstellung SRH nach Übersicht des SMK zu Anrechnungs-/Ermäßigungs-/Freistellungs- und Minderungsstunden, SaxSVS, Schuljahr 2020/2021, 2. Stichtag.

96 Eine nähere Betrachtung zur Gewährung der Anrechnungs-/Ermäßigungs-/Freistellungs- und Minderungsstunden zeigt, dass die Anrechnungen hierbei mit insgesamt 70 % den größten Teil ausmachen (vgl. Abbildung 13). Konkret bedeutet dies, dass in den Oberschulen 10.954 schulbezogene Anrechnungsstunden (48 % bzw. 421 VZÄ) und 5.153 personenbezogene Anrechnungsstunden (22 % bzw. 198 VZÄ) gewährt wurden.

Anrechnungen erfolgten bspw. für die Funktion als Schulleitung (4.084 Stunden bzw. 157 VZÄ) oder stellvertretende Schulleitung (2.586 Stunden bzw. 99 VZÄ), als Beratungslehrer (716 Stunden bzw. 27 VZÄ) sowie als Datenschutz-, Frauen- oder Sicherheitsbeauftragte. Aber auch die Betreuung von Studienreferendaren (825 Stunden bzw. 32 VZÄ) und die Praktikumsbetreuung (46 Stunden bzw. 1,8 VZÄ) sowie sonstige Anrechnungsgründe für nicht näher bezeichnete Belange (immerhin 756 Stunden schulbezogen und 637 Stunden personenbezogen, insgesamt 53 VZÄ) führten zu einer Reduzierung der Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte.

Einsparpotential für bessere Unterrichtsabsicherung	97 Dienstliche Tätigkeiten, die keine Unterrichtsleistungen darstellen, führen zu einer enormen Reduzierung des Lehrerarbeitsvermögens. Hier sieht der SRH Einsparpotential, welches für eine bessere Unterrichtsabsicherung genutzt werden könnte.
	98 Die Arbeitszeitverordnung für die Lehrkräfte sieht nicht nur schulbezogene Anrechnungsstunden für Schulleitungstätigkeiten, sondern auch für weitere Funktionstätigkeiten wie Fachleiter, Beratungslehrer oder Oberstufenberater sowie für die Wahrnehmung besonderer schulischer und außerschulischer Aufgaben vor.
	99 Die Zuweisung des Budgets an Anrechnungsstunden, welches dem Schulleiter zur Verteilung von schulbezogenen Anrechnungsstunden zur Verfügung steht, berechnet sich grundsätzlich nach der Anzahl der Klassen (Anlage 1 zur SächsLKAZVO) und kann sich in Abhängigkeit von Schulart und Schülerzahl weiter erhöhen. Allein für die Funktion als Fachberater sind konkret bis zu sechs personenbezogene Anrechnungsstunden normiert.
	100 Zur Wahrnehmung von Funktionstätigkeiten von Lehrkräften und deren Berücksichtigung als Arbeitszeit hat das BVerwG ausgeführt, dass Funktionstätigkeiten unter die schulbezogenen Tätigkeiten einer Lehrkraft (wie auch die Pausenaufsicht, etc.) zu subsumieren sind. Voraussetzung ist allerdings, dass die Funktionstätigkeiten der Lehrkräfte normativ durch Verwaltungsvorschrift oder Einzelanordnung auferlegt sind. In einer Gesamtschau mit den anderen dienstlichen Aufgaben ist dann zu prüfen, ob mit der Anordnung von Funktionstätigkeiten der zulässige Rahmen der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit (40 Stunden) überschritten wird. ¹³
	101 Dieser Entscheidung folgend, müsste bei der Übertragung von Funktionstätigkeiten im Einzelfall geprüft werden, ob die Lehrkraft ihre Wochenarbeitszeit wegen der Ausübung der übertragenen Funktion überschreitet. Nur in diesem Fall wäre die Unterrichtsverpflichtung über die erforderlichen Anrechnungsstunden auszugleichen.
Das angewandte Verfahren verfehlt Anforderungen des BVerwG	102 Das derzeitige pauschalierte Verfahren zur Berechnung und Zuweisung von schulbezogenen Anrechnungsstunden wird dieser Anforderung nicht gerecht.
	103 Lehrkräfte, die als Fachberater, Fachlehrer, Beratungslehrer oder Oberstufenberater tätig sind, stehen zudem Beförderungssämter nach A/E 14 (A 13 + Zulage im Grundschulbereich) zur Verfügung. D. h., der mit der Funktion verbundene Aufwand wird neben der Stundenreduzierung zusätzlich noch durch eine höhere Vergütung/Besoldung abgegolten.
	104 Das BVerwG hat dazu in seiner vorgenannten Entscheidung ausgeführt, dass die mit dem Beförderungssamt verbundene zeitliche Mehrbelastung durch planvolle und effiziente Arbeitsorganisation innerhalb der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit bewältigt werden kann. Dies könne der Dienstherr erwarten.
Doppelhonorierungen müssen ausgeschlossen werden	105 Die Aufgaben der Funktionsträger werden durch die höhere Vergütung/Besoldung abgegolten. Es ist nicht auszuschließen, dass mit der zusätzlichen Reduzierung der Unterrichtsverpflichtung ein und dieselbe Leistung doppelt honoriert wird. Dies sollte überprüft werden.

¹³ Vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Juli 2015 – 2 C 16.14 – BVerwGE 152, 301.

106 Gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 SächsLKAZVO darf die durch Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden verminderte Unterrichtsverpflichtung einer Lehrkraft ein Viertel des Regelstundenmaßes nicht unterschreiten. Das bedeutet, nach derzeitiger Rechtslage ist es zulässig, dass eine Lehrkraft nur ein Viertel ihrer Pflichtstunden zur Erteilung von Unterricht einsetzt.

107 Diese Regelung muss in einer Situation, in welcher die Unterrichtsversorgung nicht gewährleistet ist, zwingend auf den Prüfstand gestellt werden.

108 Auch die Gewährung von Anrechnungsstunden ist einer äußerst kritischen Prüfung hinsichtlich der tatsächlichen Überschreitung der regelmäßigen durchschnittlichen Wochenarbeitszeit zu unterziehen. Ziel muss sein, das vorhandene Lehrerarbeitsvermögen effizienter für Unterricht zu nutzen. Es muss dabei nicht auf eine Erhöhung der Wochenarbeitszeit abgezielt werden. Es geht vielmehr darum, den Anteil der unterrichtsfremden Zeit so gering wie möglich zu halten. Auch andere Arbeitszeitmodelle sollten dabei erwogen werden. So könnte z. B. unter Zugrundelegung der Jahresarbeitszeit bei einer 40-Stunden-Woche, unter Einbeziehung der Schulferien, ein Regelstundenmaß errechnet werden. Überdies sollten Doppelhonorierungen durch Arbeitszeitanrechnungen und zusätzliche Entgelte für ein und dieselbe Tätigkeit ausgeschlossen sein.

Zuweisungsverfahren muss dringend auf den Prüfstand

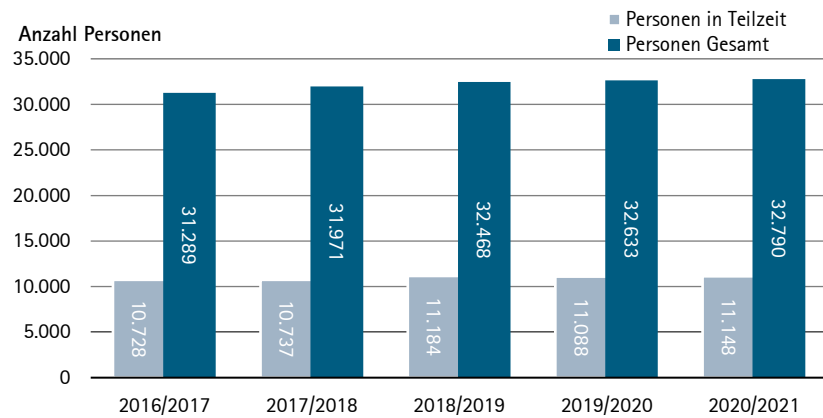
109 Das SMK erklärte, dass die Arbeitszeit- und Anrechnungspraxis im sächsischen Schuldienst Gegenstand regelmäßiger aufsichtsbehördlicher Prüfungen sei, in denen neben aktuellen Entwicklungen des Tarif- und Arbeitszeitrechts sowie der Spruchpraxis der Arbeits- und Verwaltungsgerichte auch die Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen zur tatsächlichen Arbeitsbelastung der Lehrkräfte Berücksichtigung finden. Zudem würden die verschiedenen Arbeitszeitmodelle der anderen Bundesländer und die bei deren Umsetzung im Schulalltag gesammelten Erfahrungen analysiert. Die Erwartung, dass eine grundlegende Neuausrichtung des bisherigen (pauschalen) Deputatmodells im Schulbereich zwingend zu einer Erhöhung des Lehrerarbeitsvermögens führt, sei unbegründet.

110 In anderen Prüfungen des SRH im Geschäftsbereich des SMK wurde seitens des LaSuB argumentiert, dass aufsichtsbehördliche Prüfungen und Maßnahmen aus Kapazitätsgründen praktisch nicht möglich seien. Der SRH behält sich vor, dies auch im Bereich der Lehrerarbeitszeit- und Anrechnungspraxis zu prüfen. Der SRH spricht sich auch nicht zwingend für eine Abkehr vom Deputatmodell aus. Jedoch muss das Verhältnis von Unterricht (einschließlich Vor- und Nachbereitung) sowie unterrichtsfremder Tätigkeiten in Zeiten des Lehrkräftemangels grundsätzlich anders austariert sein, als dies bei einer Normallage möglich wäre.

5.2.3 Entwicklung Teilzeitquote

111 Der Anteil teilzeitbeschäftigter Lehrkräfte in den Schulkapiteln stieg seit dem Schuljahr 2016/2017 von 10.728 um insgesamt 420 Personen auf 11.148 (vgl. Abbildung 14).

Abbildung 14 – Teilzeitbeschäftigte Personen in den Schulkapiteln

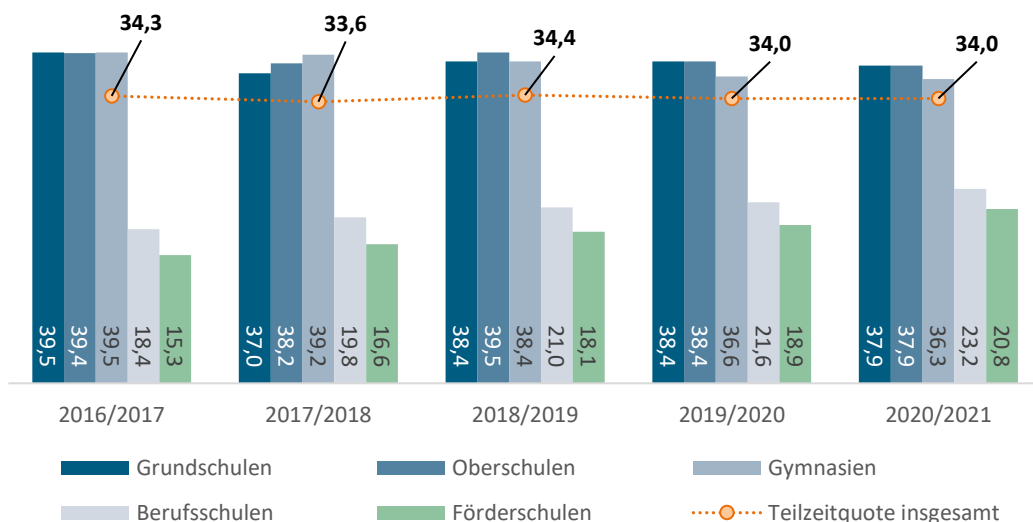


Quelle: Eigene Darstellung SRH nach Schreiben des SMK vom 26. Januar 2022.

Mehr Lehrkräfte in Teilzeit 112

Die Verbeamtung der Lehrkräfte führte nicht zu einer Reduzierung der Anzahl der teilzeitbeschäftigten Lehrkräfte. Nach eigener Aussage des SMK bewilligte es den vormalig tarifbeschäftigten Lehrkräften in Teilzeit nach ihrer Verbeamtung auf Antrag i. d. R. erneut eine Teilzeitbeschäftigung ohne grundlegende Überprüfung der entsprechenden beamtenrechtlichen Voraussetzungen. Das Niveau der Teilzeitbeschäftigung verlagerte sich somit durch den Statuswechsel vom Tarif- in den Beamtenbereich.

Abbildung 15 – Teilzeitquoten in % nach Schularten 2016/2017 bis 2020/2021

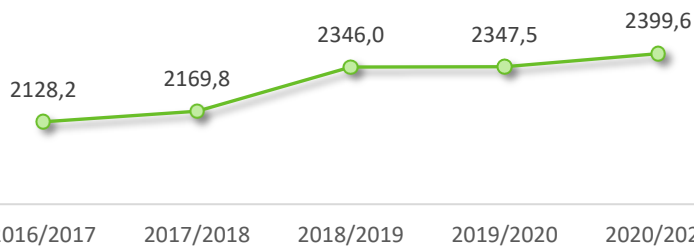


Quelle: Eigene Darstellung SRH nach Schreiben des SMK vom 26. Januar 2022.

113 Seit dem Schuljahr 2016/2017 bis zum Schuljahr 2020/2021 ist eine Absenkung der Teilzeitquote der Lehrkräfte um 0,3 Prozentpunkte von 34,3 % auf 34,0 % zu verzeichnen (vgl. Abbildung 15). Diese Absenkung resultiert jedoch nicht aus einem Rückgang der Anzahl der Teilzeitbeschäftigten, sondern vielmehr aus dem Anstieg der Lehrerstellen insgesamt.

114 Mit der Bewilligung von Teilzeit im Lehrkräftebereich verzichtete das SMK rein rechnerisch auf einen Beschäftigungsumfang von über 2.000 VZÄ je Schuljahr im Betrachtungszeitraum – mit steigender Tendenz (vgl. Abbildung 16). Der unbesetzte Beschäftigungsumfang stieg seit dem Schuljahr 2016/2017 um rd. 272 VZÄ von rd. 2.128 VZÄ auf rd. 2.400 VZÄ an. Die größte Steigerung erfolgte von Schuljahr 2017/2018 zu 2018/2019.

Abbildung 16 – Unbesetzter Beschäftigungsumfang durch Teilzeit in den Stellenplänen der Schulkapitel des Haushaltsplans in VZÄ



Quelle: Eigene Darstellung SRH nach Schreiben des SMK vom 26. Januar 2022.

- 115 Daraus folgt, dass sich auch der Umfang der Teilzeitbeschäftigung im Betrachtungszeitraum erhöhte und diese ab dem Schuljahr 2018/2019 stärker in Anspruch genommen wurde. Die Teilzeitaufstockungen entsprechen im Schuljahr 2020/2021 einem Beschäftigungsumfang von 188 VZÄ gegenüber dem Schuljahr 2016/2017. Umfang bewilligter Teilzeit gestiegen
- 116 Die mit dem Handlungsprogramm 2018 einhergehenden finanziellen Verbesserungen im Lehrkräftebereich führten nicht zu einer Senkung der Teilzeitarbeit von Lehrkräften, sondern zu einer verstärkten Inanspruchnahme.
- 117 Durch die Verbeamtung der Lehrkräfte war keine Verringerung der Teilzeitbeschäftigung feststellbar. Nicht nur die Anzahl teilzeitbeschäftigter Lehrkräfte ist angestiegen, sondern auch der Teilzeitumfang insgesamt.
- 118 Mit der Erhöhung der Einkommen wurden auch Anreize für die Lehrkräfte geschaffen, Teilzeitarbeit ohne Einkommensverlust zu wählen und/oder den Teilzeitumfang aufzustocken. Der Effekt konterkariert das erklärte Ziel aus dem Handlungsprogramm 2018, den Anteil an Teilzeit zu senken.
- 119 Das SMK bestätigte, dass das Ziel einer Verringerung der Teilzeitquote verfehlt wurde. Dies sei jedoch nicht auf Mitnahmeeffekt aufgrund der Verbeamtung der Lehrkräfte zurückzuführen, sondern vielmehr der Tatsache geschuldet, dass die verbeamteten Lehrkräfte nahezu ausnahmslos die familienpolitische Teilzeit nach § 98 SächsBG beantragt hätten. Wegen dem vorrangigen besonderen Schutz von Ehe und Familie könnten diese Anträge grundsätzlich nicht abgelehnt werden. Ziel der Absenkung der Teilzeitquote wurde verfehlt
- 120 Der SRH verkennt nicht, dass die Zunahme der Inanspruchnahme von Teilzeit ein Phänomen in der Arbeitswelt insgesamt darstellt, nicht nur in der Lehrerschaft. Überdies ist die Gewährung von Teilzeit auch ein Wettbewerbsfaktor auf dem Arbeitsmarkt. Umso wichtiger ist es, die rechtlichen Voraussetzungen der Gewährung von Teilzeit insbesondere unter dem Aspekt kritisch zu prüfen, dass es sich hierbei um eine Ermessensentscheidung handelt. Das vorhandene tatsächliche Arbeitszeitvolumen muss letztlich effizient eingesetzt werden. Mit Erhöhung der Teilzeitbeschäftigung wächst die Bedeutung eines effizienten Arbeitszeitmanagements. Großzügige Gewährung von Teilzeit ist kritisch zu hinterfragen
- 121 **5.3 Abordnungen, Versetzungen, Zuweisungen**
Der SRH bat das SMK um Stellungnahme, wie der Bedarf an Lehrkräften nach der Verbeamtung – insbesondere in den Bedarfsregionen außerhalb der Ballungszentren Leipzig und Dresden – durch gezielte Personalmaßnahmen (Abordnungen, Versetzungen und Zuweisungen) versorgt und der Bedarf dadurch entsprechend gedeckt werden konnte.

Auch Verbeamtung führt nicht zur Bedarfsdeckung bei Lehrkräften

122 Das SMK hat dazu grundsätzlich ausgeführt, dass es auch in den Ballungszentren nicht gelungen sei, den Bedarf an grundständig ausgebildeten Lehrkräften zu 100 % zu decken. Auch die Verbeamtung habe daran nichts geändert. Selbst wenn durch die Verbeamtung die Einstellungszahlen erhöht werden könnten, würden die sächsischen Regionen unterschiedlich davon profitieren. Unter Verweis auf die Ergebnisse des Evaluationsberichts habe die Verbeamtung der Lehrkräfte jedoch dazu beigetragen, die Einstellungszahlen an grundständig ausgebildeten Lehrkräften insgesamt zu erhöhen.

123 Die „zwangsweise“ Abordnung und Versetzung von Lehrkräften in den ländlichen Raum bzw. in Mangelregionen sei bei Vorliegen dienstlicher Gründe zweifelsohne möglich. Eine Einschränkung dieser Maßnahme allein auf verbeamtete Lehrkräfte wäre allerdings rechtswidrig und würde eine Auswahlentscheidung fehlerhaft machen. Insofern sei eine Auswahl zwischen beiden Statusgruppen – Tarifbeschäftigten und Beamten – erforderlich.

Der Nutzen eines Auswahlverfahrens mit dem Ziel der Versetzung sei jedoch in Frage zu stellen. Lehrkräfte, die nicht freiwillig bereit seien, in Bedarfsregionen zu unterrichten, würden im Falle einer Abordnung oder Versetzung den Rechtsweg beschreiten, sich bei einem anderen Dienstherrn bewerben oder die „Flucht in die Krankheit“ antreten.

124 Der vom SMK gemeldete Umfang an Abordnungen und Versetzungen aus den Ballungszentren Leipzig und Dresden in Bedarfsregionen bestätigt die mangelnde freiwillige Bereitschaft der Lehrkräfte.

125 Im Zeitraum von 2017 bis 2022 – also über fünf Schuljahre – wurden 143 verbeamtete Lehrkräfte mit einem Anteil von 47,67 VZÄ aus den beiden Ballungszentren in die umliegenden Bedarfsregionen abgeordnet. Der Umfang der Abordnungen betrug i. d. R ein Schuljahr und je Lehrkraft weniger als eine VZÄ, in Einzelfällen 0,02 VZÄ.

126 Versetzt wurden im Zeitraum von 2018 bis 2022 – also über vier Schuljahre – 231 verbeamtete Lehrkräfte mit einem Anteil von 214,44 VZÄ aus den genannten Ballungszentren in die umliegenden Bedarfsregionen. Ob die jeweilige Personalmaßnahme (Versetzung) auf Wunsch der Lehrkraft erfolgte, wurde nicht differenziert ausgeführt.

127 Ein signifikanter Anstieg von Abordnungen und Versetzungen ist im Betrachtungszeitraum nicht erkennbar.

128 Darüber hinaus hat das SMK dem SRH auch eine Übersicht zu den Einstellungen von Referendaren für die Schuljahre 2017 bis 2023 (sechs Schuljahre), die gezielt in Bedarfsregionen gelenkt wurden, zur Verfügung gestellt. Danach hat das SMK im angegebenen Zeitraum insgesamt 2.493 Referendare für eine Weiterbeschäftigung in den genannten Bedarfsregionen gewinnen bzw. binden können. Eine gezielte Bindung von Studienreferendaren an eine Bedarfsregion erfolgte bei 1.348 Einstellungen über den im Handlungsprogramm 2018 vereinbarten Anwärtersonderzuschlag.

Zuschlag zur Bindung von Refendaren

129 Mit dem Anwärtersonderzuschlag konnten im Betrachtungszeitraum Lehrkräfte für mindestens fünf Jahre gezielt und bedarfsgemäß gebunden werden.

130 Obwohl Lehrkräfte seit 2019 auch in Sachsen verbeamtet werden, wird die sich daraus ergebende Möglichkeit der Versetzung aus zwingenden dienstlichen Gründen vom SMK kaum genutzt, vielmehr wird auf Freiwilligkeit der Lehrkräfte gesetzt.

- 131 Diese Bereitschaft, freiwillig in sogenannte Bedarfsregionen zu wechseln, ist allerdings gering. Bestätigt wird dies auch in der Umfrage unter den Lehrkräften im Rahmen der Evaluation der Verbeamtung. Danach werden die dienstrechtlichen Rechte und Ansprüche von den verbeamteten Lehrkräften zwar positiv, die dienstrechtlichen Pflichten – wie die Möglichkeit der Abordnung/Versetzung – jedoch überwiegend als ein wesentlicher Nachteil der Verbeamtung eingeschätzt.
- 132 **Finanzielle Anreize für die gesamte Lehrerschaft, wie die Hebung der Eingangssämter, die Verbeamtung und zusätzliche Zulagen sichern die bedarfsgemäße Ausstattung der Schulen mit Lehrkräften – insbesondere in den Bedarfsregionen – nicht ab. Vielmehr werden gezielte Maßnahmen zur Förderung der Lehrkräfte benötigt, die bereit sind, in Bedarfsregionen zu unterrichten.**

Abordnung / Versetzung zur
Bedarfsdeckung zu wenig genutzt

5.4 Fazit

- 133 Die Verbeamtung der Lehrkräfte und die umfangreichen Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des Lehrerberufs trugen nicht dazu bei, dass ein spürbar größeres Lehrerarbeitsvermögen zur Verfügung stand. Dies bedeutet zwar nicht, dass die Möglichkeit zur Verbeamtung keine Wirkung gehabt hätte; ohne sie wäre das Lehrerarbeitsvermögen sogar tendenziell abgesunken. Es bedeutet aber, dass die Möglichkeit der Verbeamtung allein nicht den Durchbruch bei der Erhöhung des Lehrerarbeitszeitvolumens und damit der Unterrichtsversorgung gebracht hat. Die Erhöhung der Effizienz des vorhandenen Arbeitszeitvolumens ist unumgänglich, wenn die Unterrichtsversorgung abgesichert werden soll.

Keine spürbare Erhöhung
des Lehrerarbeitsvermögens

- 134 **Der Unterricht im Grundbereich an sächsischen Schulen war nicht vollständig abgesichert, obwohl die dem SMK zugewiesenen Planstellen/Stellen im Prüfungszeitraum 2018 bis 2021 dem angemeldeten Lehrkräftebedarf entsprachen bzw. noch darüber hinaus gingen.**
- 135 **Die Reduzierung des Regelstundenmaßes für Lehrkräfte durch Anrechnungs-/Ermäßigungs-/Freistellungs- und Minderungsstunden sollte einer kritischen Prüfung unterzogen werden.**

- 136 Mit der Erhöhung der Einkommen wurden auch Anreize für die Lehrkräfte geschaffen, Teilzeitarbeit zu wählen und/oder den Teilzeitumfang aufzustocken. Der somit erzeugte Mitnahmeeffekt widerspricht dem erklärten Ziel aus dem Handlungsprogramm 2018 zur Senkung des Teilzeitanteils.

Mitnahmeeffekte durch
Einkommenserhöhung

- 137 **Finanzielle Anreize für die gesamte Lehrerschaft, wie die Hebung der Eingangssämter, die Verbeamtung und zusätzliche Zulagen sichern die bedarfsgemäße Ausstattung der Schulen mit Lehrkräften – insbesondere in den Bedarfsregionen – nicht ab. Vielmehr werden gezielte Maßnahmen zur Förderung der Lehrkräfte benötigt, die bereit sind, in Bedarfsregionen zu unterrichten.**

6 Maßnahmen im Zusammenhang mit der Verbeamtung der Lehrkräfte

- 138 Mit dem Handlungsprogramm 2018 sind zudem folgende Möglichkeiten für – z. B. wegen Überschreiten des Verbeamtungshöchstalters von 42 Jahren – nicht verbeamtungsfähige oder -willige Lehrkräfte geschaffen worden:

- Gewährung einer dynamischen Entgeltgruppenzulage (E 13 + Zulage),
- Einführung eines Beförderungsamtes nach E 14 für Lehrkräfte mit „besonderen schulischen Aufgaben“,
- zusätzliches Leistungsprämienbudget i. H. v. jährlich 5 Mio. € (befristet für 5 Jahre, bis zum 31. Dezember 2023).

- 139 Mit den Maßnahmen sollen insbesondere die Einkommensnachteile der angestellten Lehrkräfte im Vergleich zu verbeamteten Lehrkräften ausgeglichen werden. Dieses Ziel ist nachvollziehbar und sachgerecht.
- 140 Die betreffenden Ressorts SMF und SMK haben zu den vorgenannten Themen zwar Stellungnahmen abgegeben. Diese konnten allerdings den Sachverhalt nicht vollständig aufklären und vertraten abweichende Rechtsauffassungen.
- 141 Die Klärung dieser Punkte hat für die Frage der Wirksamkeit und Geeignetheit der Verbeamtung der Lehrkräfte – als Kernthema des Sonderberichts – jedoch keine essentielle Bedeutung, da es sich insoweit um Folgethemen handelt, die gerade die nicht verbeamtungsfähigen Lehrkräfte betrifft. Um jedoch auch diese Aspekte hinsichtlich deren Effektivität und Effizienz genauer überprüfen zu können, behält sich der SRH vor, dies später weiterzuverfolgen. Im Folgenden werden daher lediglich die Instrumente dargestellt.

6.1 Entgeltgruppenzulage E 13 + Zulage

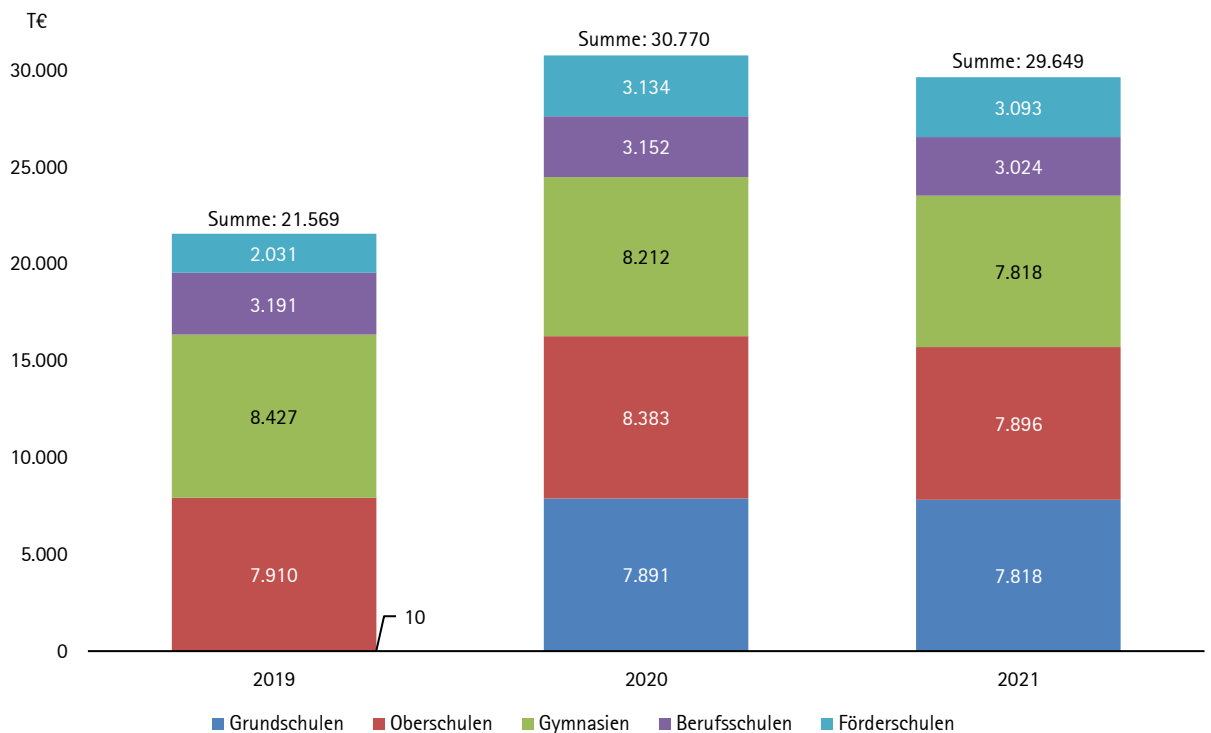
Zulage als „Netto-Lohnausgleich“ führt zu Ausgaben i. H. v. rd. 30 Mio. € pro Jahr

- 142 Nach dem Handlungsprogramm 2018 sollen Lehrkräfte, die nicht verbeamtet werden wollen oder können, eine Zulage als „Netto-Lohnausgleich“ erhalten. Die Zulage wird als Entgeltgruppenzulage zur BesGr. A 13 BesO A gewährt, weshalb sie – obwohl an tarifbeschäftigte Lehrkräfte gezahlt – an jeder Besoldungsanpassung teilnimmt:

■	Ausgangswert 2018	170,00 €,
■	ab 1. Januar 2019	175,44 €,
■	ab 1. Januar 2020	181,05 €,
■	ab 1. Januar 2021	183,58 €.

- 143 Die Ausgaben für die Zulage entwickelten sich wie folgt:

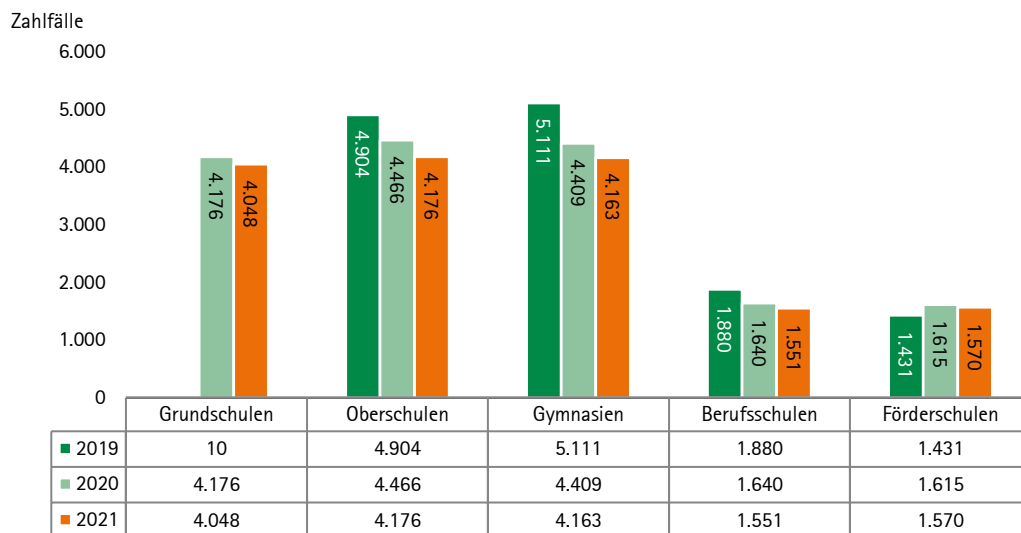
Abbildung 17 – Zulagen für angestellte Lehrkräfte – Ausgaben der Hj. 2019 bis 2021



Quelle: Eigene Darstellung SRH nach Stellungnahme des LSF vom 16. März 2022

144 Der Anteil der Zulagenempfänger war im Hj. 2020 am höchsten, weil ab diesen Zeitpunkt auch Grundschullehrkräfte erstmals anspruchsberechtigt waren. Zudem war der Anteil an nicht mehr verbeamtungsfähigen Bestandslehrkräften sehr hoch.

Abbildung 18 – Zahlfälle Entgeltgruppenzulage nach Schularten 2019 bis 2021



Quelle: Eigene Darstellung SRH nach Stellungnahme des LSF vom 16. März 2022.

145 In allen Schularten sind die Ausgaben für die Entgeltgruppenzulage von 2020 zu 2021 rückläufig. Ursächlich dafür ist der Rückgang der Anspruchsberechtigten um rd. 800 Lehrkräfte. Es ist davon auszugehen, dass sich die Anzahl der Zulagenberechtigten tendenziell rückläufig entwickelt. Mit dem altersbedingten Ausscheiden der Bestandslehrkräfte wird sich der zulagenberechtigte Personenkreis in den nächsten Jahren weiter verringern bzw. auf einem bestimmten Niveau dauerhaft verstetigen.

Rd. 15.000 Lehrkräfte erhalten gegenwärtig Zulage

6.2 Beförderungsstellen E 14

146 Ein weiterer Baustein des Handlungsprogramms 2018 ist die ab 1. Januar 2019 mögliche Höhergruppierung in die E 14 durch Ausbringung von 20 % Beförderungsstellen für die nicht verbeamteten grundständig ausgebildeten Lehrkräfte an den weiterführenden Schulen. In Umsetzung dieser Maßnahme hat das SMK an den weiterführenden Schulen E 14 Stellen für „Lehrer mit besonderen schulischen Aufgaben“ eingerichtet.

Beförderungsämter für Lehrer mit besonderen schulischen Aufgaben

147 Zunächst wurden – wie im Handlungsprogramm vereinbart – nur Beförderungsstellen für tarifbeschäftigte Lehrkräfte veranschlagt. Ab dem Doppelhaushalt 2021/2022 sind im Kap. 05 38 – Berufsschulen jedoch auch 25 Planstellen A 14 für Lehrkräfte mit „besonderen schulischen Aufgaben“ ausgebracht. Die Besetzung der zur Verfügung stehenden Stellen ist nachfolgend abgebildet.

Tabelle 2 – Stellen-Soll und Ist-Besetzung E14-Stellen zum 1. Juli 2021

Kap.	Schulart	Soll		Soll		IST-Besetzung 01.07.2021		unterwertige Besetzung	
		2019 / 2020	2021	2022	absolut	%	absolut	%	
05 36	Oberschule	654	606	574	595,5	98,3	549	92,2	
05 37	Gymnasium	446	427	395	371,5	87,0	317	85,3	
05 38	Berufsschule	248	268*	248*	243	87,3	199,7	82,2	
05 39	Förderschule	376	349	334	346,6	99,3	346,6	100	
	Gesamt	1.724	1.650	1.551	1.556,6	94,3	1.412,30	90,73	

*Stellen-Soll inkl. 25 Planstellen A 14

Quellen: Hpl. der Jahre 2019 bis 2022, Meldungen SMK zur IST-Besetzung.

Ausgebrachte Stellen sind zu rd. 91 % unterwertig besetzt

148 Zum 1. Juli 2021 waren von den verfügbaren E 14 Stellen 1.556,6 (rd. 94 %) besetzt. Allerdings waren 1.412,3 Stellen (rd. 91 %) unterwertig besetzt.
Fast drei Jahre nach Einführung der Beförderungsstellen für nichtverbeamtete Lehrkräfte sind über 90 % nicht entsprechend besetzt.

6.3 Budget für Leistungsprämien

149 Gemäß Nr. 2.7 des Handlungsprogramms 2018 erhält jede Schule ab 1. Januar 2019 ein frei aufteilbares Prämienbudget zur Ausgabe individueller und kollektiver Leistungsprämien.

Befristetes zusätzliches Prämienbudgets

150 Ab dem DHH 2019/2020 wurden in Umsetzung dieser Vorgabe jährlich 5 Mio. € veranschlagt. Die Zuweisung des zusätzlichen Prämienbudgets ist auf fünf Jahre (bis zum 31. Dezember 2023) befristet.

151 Verausgabt wurden von dem zusätzlichen Prämienbudget ausweislich der HR 2019 und 2020 und des vorläufigen Kassen-Ist für das Hj. 2021 bisher rd. 12,4 Mio. €:

■ 2019:	4.294.638,87 €,
■ 2020:	4.023.322,35 €,
■ 2021:	4.071.324,59 €,

■ Insgesamt 2019 bis 2021: 12.389.285,81 €.

152 Das SMK berechnet nach eigener Auskunft zentral die Prämienbudgets der einzelnen Schulen anhand einer Zählung aller tariflichen Schulleitungen und Lehrkräfte mit gültigem Arbeitsvertrag und teilt dieses Budget den Schulen mit. Beurlaubungen, Abordnungen und Teilzeit werden bei dieser Berechnung nicht berücksichtigt.

153 Die Prämienvergabe erfolgt dezentral in Zuständigkeit der Schulen (Schulleitung), wobei das allgemeine Vorgehen mit dem Lehrer-Hauptpersonalrat abgestimmt werde.

154 Vom SMK wurde ein mit dem Lehrer-Hauptpersonalrat abgestimmter Kriterienkatalog herausgegeben, der empfehlenden Charakter hat. Darin werden beispielhaft und nicht abschließend besondere Leistungen aufgeführt, für deren Verrichtung eine Leistungsprämie gewährt werden könnte.

6.4 Fazit

Besoldungsniveau der Grundschullehrkräfte auf bundesweitem Spitzenplatz

155 Kostentreiber war nicht allein die Verbeamtung an sich, sondern auch die Höhergruppierungen nach E 13 + Zulage bzw. E 14.

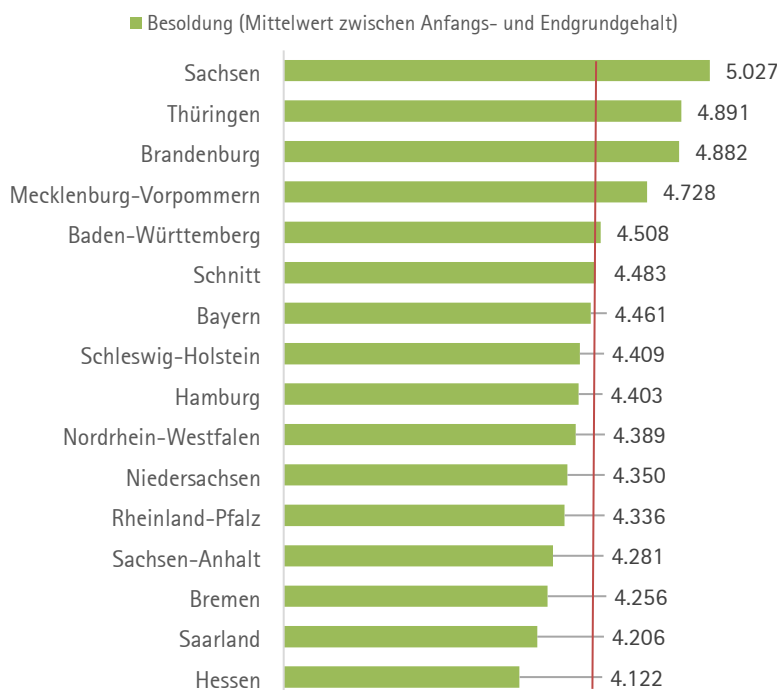
156 Insgesamt steht die Lehrkräftebesoldung in Sachsen vor allem bei den besonders gesuchten Grundschullehrkräften an Platz 1 im Ländervergleich.

Beispiel:

In Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen erhalten Lehrkräfte an Grundschulen als Berufsanfänger Bezüge der BesGr. A 13. Alle anderen Bundesländer (außer Berlin) gewähren den Grundschullehrkräften Bezüge im Einstiegsamt A 12. Berlin vergütet Berufsanfänger noch übertariflich mit E 13 Stufe 5 TV-L, Verbeamtungen sollen zum Schuljahr 2022/2023 möglich sein.

157 Im bundesweiten Ranking (Vergleich der Mittelwerte aus Anfangs- und Endstufe des jeweiligen Grundgehaltes) stellt sich die Besoldung der Grundschullehrkräfte wie folgt dar:

Abbildung 19 - Ländervergleich Besoldung Grundschullehrkräfte (Bundesländer ohne Berlin) in €



Quelle: Eigene Darstellung SRH anhand der Besoldungsgesetze der Länder (abgerufen 18./19. Juli 2022; Berlin wird im vorliegenden Beispiel wegen fehlender Vergleichbarkeit nicht berücksichtigt).

158 Die Unterrichtsverpflichtung der Grundschullehrkräfte liegt in Sachsen, Thüringen, Brandenburg und Sachsen-Anhalt bei 27 Pflichtstunden/Woche. In allen anderen Ländern ist ein höheres Pflichtstundenmaß – bis zu 28,5 Stunden/Woche in Hessen – zu erbringen.

159 Eine Grundschullehrkraft im Beamtenstatus im Freistaat Sachsen wird im bundesweiten Vergleich mit 5.027 € am höchsten besoldet und hat dabei eine unterdurchschnittliche Pflichtstundenzahl von 27 Unterrichtsstunden in der Woche abzuleisten.

160 Die Anhebung der Besoldungs- und Entgeltstruktur der Lehrkräfte hat dazu beigetragen, die Konkurrenzfähigkeit des Freistaates Sachsen auf dem Lehrerberbeitsmarkt zu steigern.

Konkurrenzfähigkeit des Freistaates Sachsen auf dem Lehrerberbeitsmarkt gesteigert

7 Evaluationsbericht zur Verbeamtung der Lehrkräfte

161 Im Handlungsprogramm 2018 ist vorgesehen, die Verbeamtung der Lehrkräfte bis zum 31. Dezember 2021 zu evaluieren. Das SMK hat die Evaluation extern beauftragt. Der Abschlussbericht lag am 31. März vor.

162 Ziel der Evaluation war laut dem Abschlussbericht: „[...] den Bedarf und die Wirkung der Verbeamtungsmaßnahme für die Personalgewinnung des Sächsischen Schuldienstes zu überprüfen [...].“ Im Fokus habe dabei die Fragestellungen gestanden, wie sich die Personalgewinnung im Freistaat Sachsen ohne die Möglichkeit zur Verbeamtung ab dem 1. Januar 2019 entwickelt (kontrafaktische Situation) und welche Folgen ein Verzicht auf die Möglichkeit zur Verbeamtung ab dem Jahr 2024 gehabt hätte (Prognose).

163 Mit der Leistungsbeschreibung habe das SMK die wesentlichen Untersuchungsgegenstände der Evaluation vorgegeben. Diese waren:

- Vergleich der sächsischen beamtenrechtlichen Regelungen und weiterer Personalgewinnungsmaßnahmen mit den Regelungen der Nachbarbundesländer,
- Befragung von Vertretern aus den für Lehrkräfte zuständigen Referaten des SMK und des LaSuB zu den Erfahrungen in der Umsetzung und dem Erfolg der Verbeamtungsmaßnahme sowie zur erwarteten Entwicklung bei Beendigung oder Verlängerung der Maßnahme,
- Befragung der Personalräte zu ihren Erfahrungen mit der Verbeamtung,
- Recherche des Forschungsstandes zu dem Effekt der Verbeamtung auf die Gewinnung der Lehrkräfte, die Strukturmerkmale zur Bewertung der Lehrerbedarfsdeckung und der Einflussfaktoren auf die Lehrkräftegewinnung,
- Modellierung und Analyse der vom SMK zur Verfügung gestellten Daten, wie Einstellungszahlen, Abwanderungen in andere Bundesländer, Studienplatzkapazitäten und Schülerzahlen,
- Befragung unter den seit 2018 neueingestellten Lehrkräften und allen Referendaren.

164 Im Ergebnis der Evaluation wurde festgestellt, dass die Verbeamtungsmöglichkeit zur Deckung des Stellenbesetzungsbedarfs im sächsischen Schuldienst einen signifikanten Beitrag leistete. Das erreichte Plus an Neueinstellungen sei dem Erfolg der Verbeamtungsmaßnahme zuzuschreiben, da Dritteinflüsse weitgehend ausgeschlossen werden könnten.¹⁴ Empfohlen wurde, die Entscheidung für oder gegen die Fortführung der Verbeamtungsmöglichkeit so früh wie möglich zu treffen.

Konkurrenzfähigkeit Sachsens auf dem Lehrerarbeitsmarkt gesteigert

165 Mit der im Handlungsprogramm 2018 eröffneten Verbeamtungsmöglichkeit hat der Freistaat Sachsen zweifellos eine wesentliche Voraussetzung geschaffen, um auf dem deutschlandweiten Lehrerarbeitsmarkt konkurrenzfähig zu sein. Allerdings hat nicht die Verbeamtungsmöglichkeit allein, sondern das Bündel an Maßnahmen sowohl aus dem Lehrermaßnahmenpaket 2016 als auch aus dem Handlungsprogramm 2018 den Lehrerberuf in Sachsen maßgeblich attraktiver gestaltet und Lehrkräfte gebunden.

166 Der Einfluss dieser weitreichenden Maßnahmen aus dem Maßnahmenpaket und dem Handlungsprogramm auf das Bewerber- und Einstellungsverhalten der Lehrkräfte und Referendare im Untersuchungszeitraum blieb bei der Evaluation jedoch unberücksichtigt.

8 Schlussbemerkung

167 Das Handlungsprogramm 2018 enthielt umfangreiche Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des Lehrerberufes. Seit dem 1. Januar 2019 können die Lehrkräfte des Freistaates Sachsen in den Beamtenstatus ernannt werden. Das Besoldungs- und Entgeltniveau im Bereich der Lehrkräfte wurde über den Bundesdurchschnitt angehoben. Die Einstiegsämter in LG 2.1 (ehemals gehobener Dienst) sind de facto im Bereich der Lehrkräfte entfallen.

168 Die zusätzlichen Stellen für den Lehrerbereich, die Unterstützung durch Assistenten und zusätzliche Vertretungslehrkräfte, die umfangreichen Stellenhebungen, die Zahlung von Zulagen sowie die Finanzierung von Mehrarbeitsunterricht und anderes mehr steigerte die Attraktivität des Lehrerberufs. Dafür wurden auch hohe Ausgabeverpflichtungen in Kauf genommen. Trotzdem konnte der Mangel an Lehrkräften nicht behoben und die Unterrichtsversorgung nicht vollständig gesichert werden.

¹⁴ Vgl. Evaluierungsbericht, S. 26 Abs. 2, letzter Satz.

- 169 Die Grundprobleme bei der Sicherstellung der Unterrichtsversorgung sieht der SRH angesichts des allgemeinen Mangels an Lehrkräften (Fachkräftemangel) weniger im Status der Lehrkräfte als Beamte oder Tarifbeschäftigte. Auch die Schaffung der Möglichkeit zur Verbeamtung und der bundesweite Spitzenplatz bei der Bezahlung – jedenfalls bei den sächsischen Grundschullehrkräften – haben keinen Einfluss auf das Problem des Mangels an Lehrkräften auf dem Arbeitsmarkt. Damit bleibt die Herausforderung der Unterrichtsversorgung weiterhin bestehen. Insofern kann auch die Schaffung weiterer Stellen – die jedoch wegen des Fachkräftemangels nicht besetzt werden können – nicht die Lösung sein.
- 170 Um die Unterrichtsversorgung auch in Zeiten des Fachkräftemangels sicherzustellen, müssen das gesamte System der Bedarfsermittlung sowie die Strategie und Steuerung der Bedarfsdeckung deutlich an Effizienz gewinnen. Der SRH sieht hierzu unter anderem folgende Ansätze:
- Die eher niedrige Stundenzahl, die eine Lehrkraft in einer sächsischen Grundschule zu unterrichten hat, muss kritisch hinterfragt werden.
 - Der hohe Anteil an Arbeitszeit, die die Lehrkraft in Sachsen nicht mit Unterricht, sondern mit sonstigen Aufgaben verbringt, muss ebenfalls evaluiert werden.
 - Dabei sollen auch neue Arbeitszeitmodelle in Betracht gezogen, geprüft und weiterentwickelt werden (vgl. 5.5.2)
 - Die Instrumente der Abordnung und Versetzung von (verbeamteten) Lehrkräften zur Verringerung des Gefälles bei der Unterrichtsversorgung (z. B. Stadt-Land-Gefälle) können stärker genutzt werden.
 - Das im Rahmen des „Lehrermaßnahmenpakets“ 2016 eingeführte Modellprojekt „Schulverwaltungsassistenten“ zielte auf Entlastungen der Schulleitungen und Lehrkräfte von Verwaltungstätigkeiten ab. Daraus sollte jedenfalls mittelbar eine Reduzierung von Anrechnungstunden und damit eine Erhöhung des Lehrerarbeitsvermögens (oder Verbesserung der Unterrichtsversorgung) resultieren. Eine solche Entwicklung ist gegenwärtig jedoch nicht erkennbar. Ein effizienter Einsatz dieser Kräfte sollte sichergestellt werden.
- 171 Überdies müssen auch alle weiteren Stellschrauben betrachtet werden. Zur Sicherstellung der Unterrichtsversorgung darf es keine Tabus geben.
- 172 Nach alledem empfiehlt der SRH eine Verlängerung der Möglichkeit der Verbeamtung an ein Konzept zur Effizienzsteigerung im Bildungswesen zu binden, um einerseits die Unterrichtsversorgung sicherzustellen und andererseits auf den Rückgang der Schülerzahlen ab 2029 vorbereitet zu sein.

Leipzig, den 15. September 2022
Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Jens Michel
Präsident

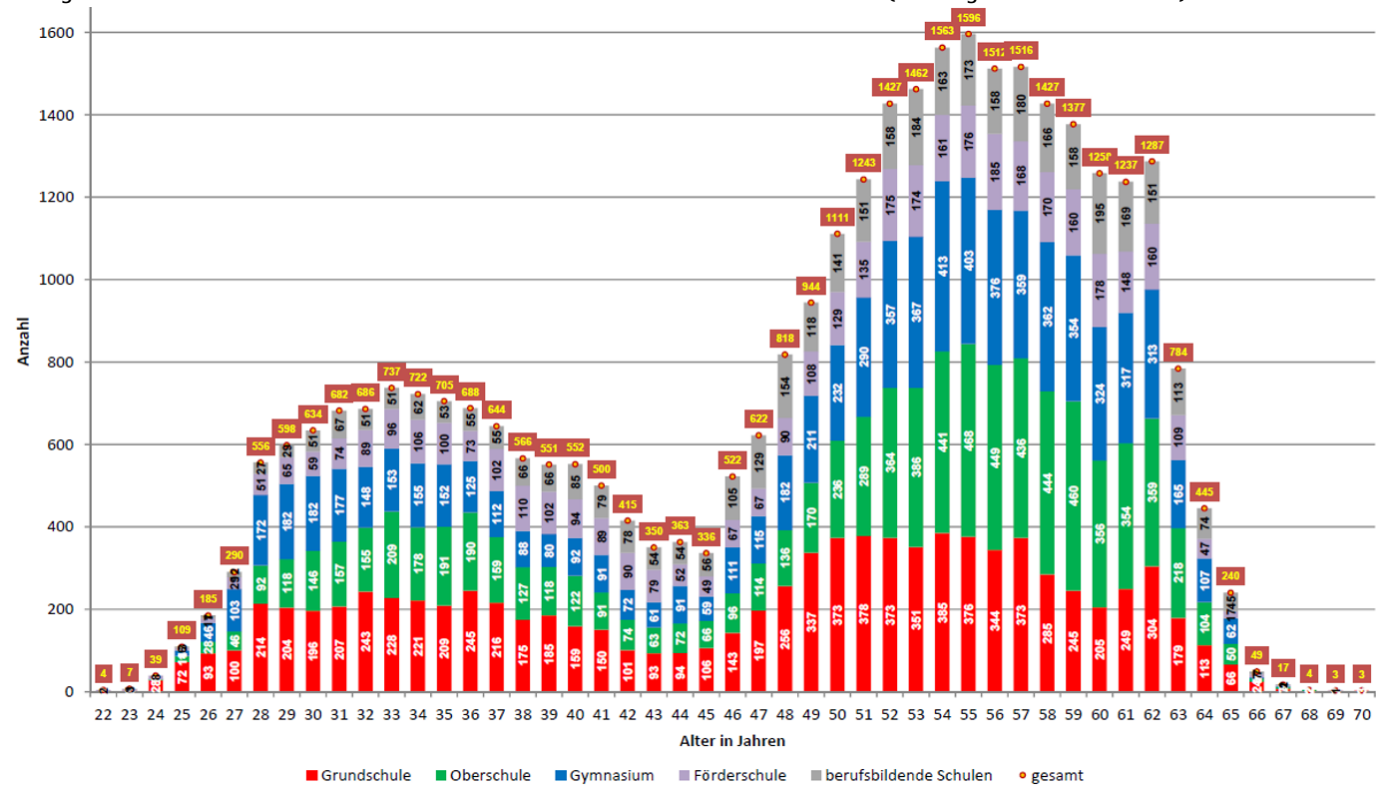
Stefan Rix
Vizepräsident

Peter Teichmann
Rechnungshofdirektor

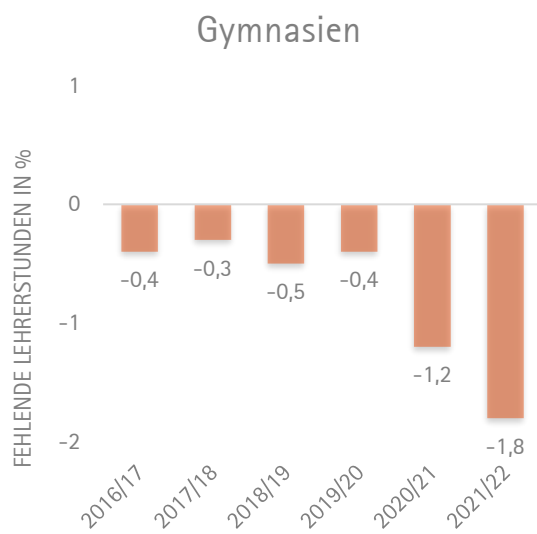
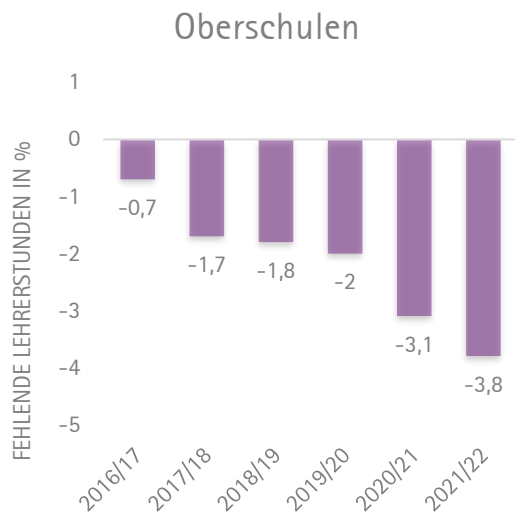
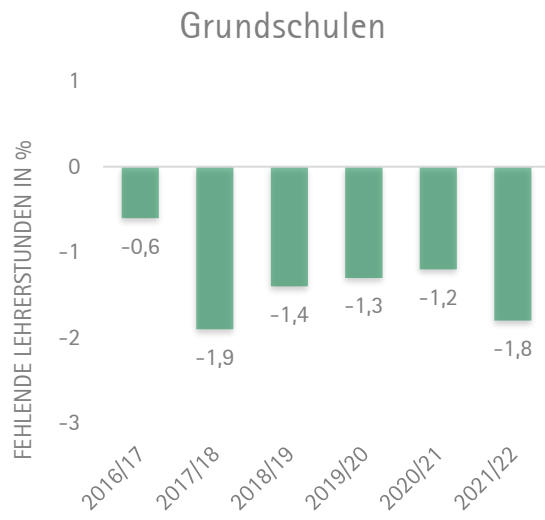
Gerold Böhmer
Rechnungshofdirektor

Isolde Haag
Rechnungshofdirektorin

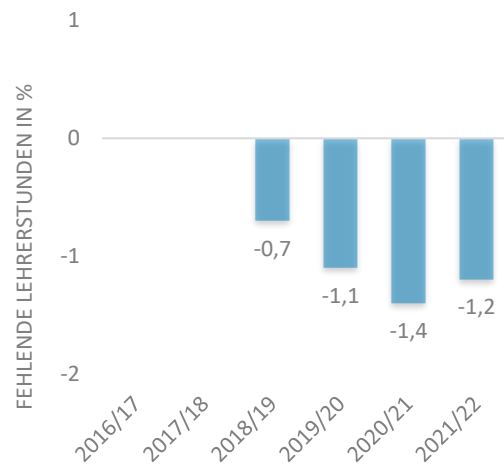
Anlage 1 – Altersstruktur des Personals an öffentlichen Schulen im Freistaat Sachsen (Stichtag: 1. November 2018)



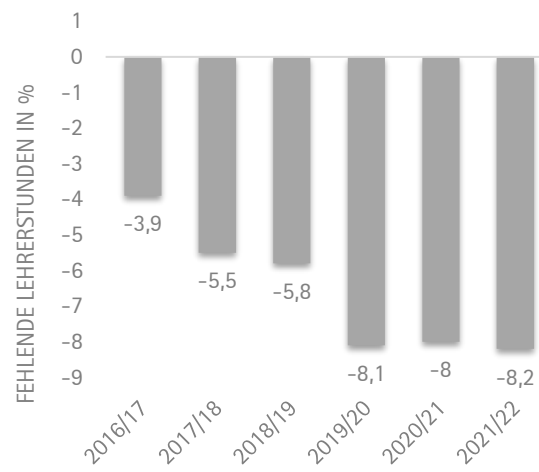
Anlage 2 – Unterrichtsabsicherung im Grundbereich



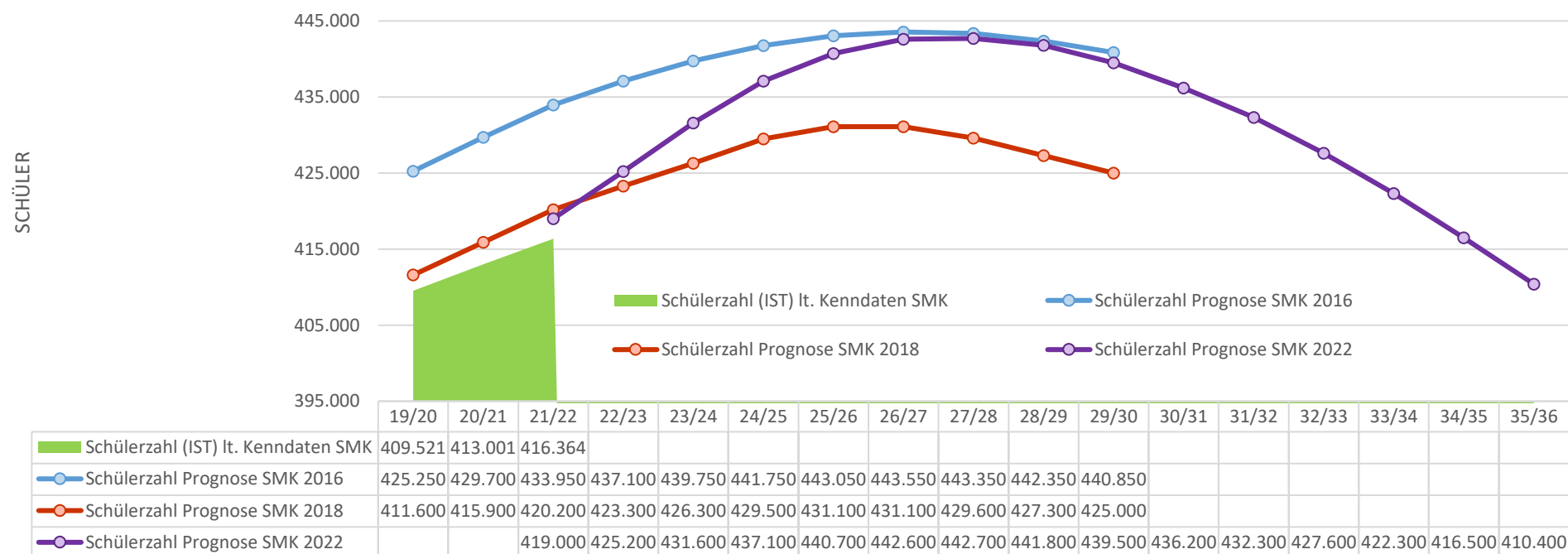
Berufsschulen



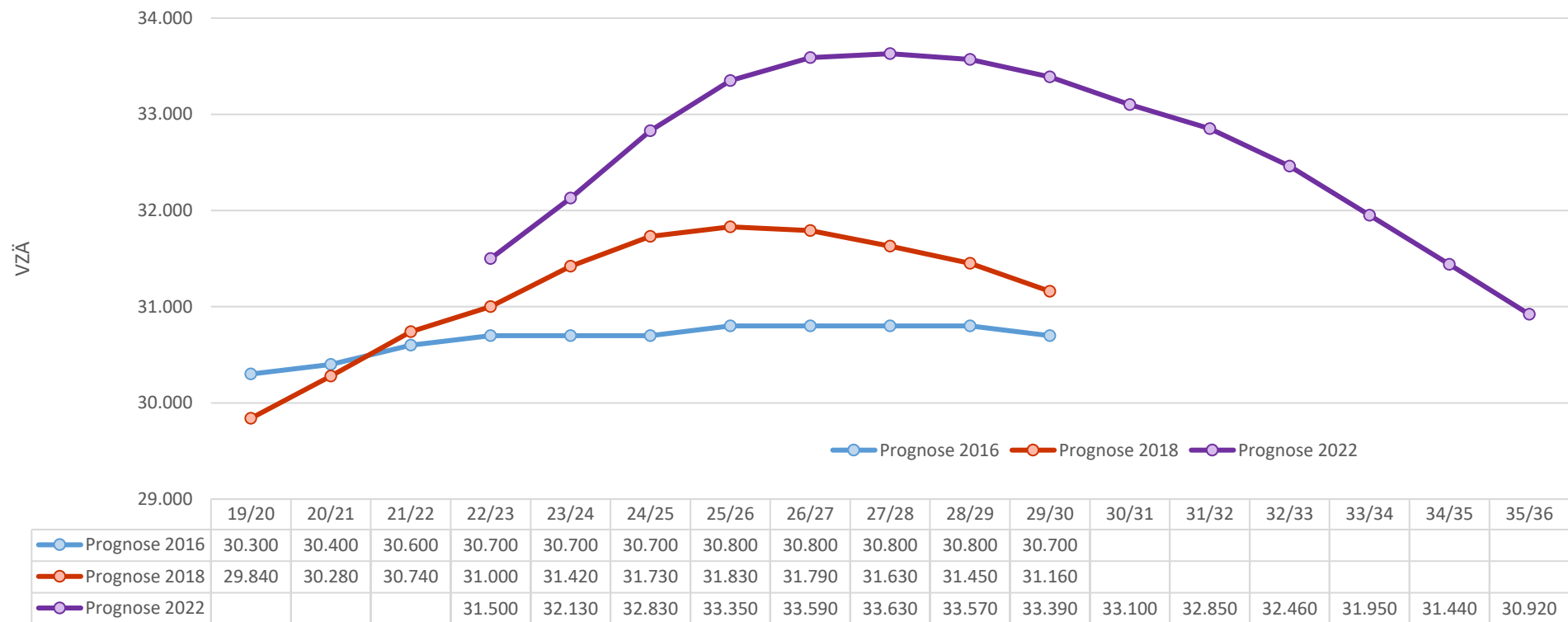
Förderschulen



Anlage 3 – Übersicht zur Entwicklung der Schülerzahlen



Anlage 4 - Übersicht zum Lehrkräftebedarf anhand der Planungen des SMK 2016, 2018 und 2022



**Herausgeber:**

Sächsischer Rechnungshof
Schongauerstraße 3, 04328 Leipzig
Telefon: +49 341 3525-1022
Telefax: +49 341 3525-1999
E-Mail: poststelle@srh.sachsen.de
www.rechnungshof.sachsen.de

Redaktion:

Sächsischer Rechnungshof

Gestaltung und Satz:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktionsschluss:

15. September 2022

Verteilerhinweis

Diese Informationsschrift darf weder von Parteien noch von deren Kandidaten oder Helfern im Zeitraum von sechs Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für alle Wahlen.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist auch die Weitergabe an Dritte zur Verwendung bei der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die vorliegende Druckschrift nicht so verwendet werden, dass dies als Parteinarbeit des Herausgebers zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Diese Beschränkungen gelten unabhängig vom Vertriebsweg, also unabhängig davon, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Informationsschrift dem Empfänger zugegangen ist. Erlaubt ist jedoch den Parteien, diese Informationsschrift zur Unterrichtung ihrer Mitglieder zu verwenden.

Copyright

Diese Veröffentlichung ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, auch die des Nachdruckes von Auszügen und der fotomechanischen Wiedergabe, sind dem Herausgeber vorbehalten.