

**Gesamtstellungnahme des LBR -
Gesetz zur Umsetzung des Handlungsprogramms „Nachhaltige Sicherung der Bildungsqualität im Freistaat Sachsen“**

Anhörung des Landesbildungsrates (LBR) zum Gesetzesentwurf der Sächsischen Staatsregierung vom 8. Mai 2018 gem. § 1 Landesbildungsratsverordnung (Frist: 11. Juli 2018)

1. Anlass

Die Sächsische Staatsregierung beabsichtigt mit dem Artikelgesetz die legislativen Änderungen zur Umsetzung des Handlungsprogramms „Nachhaltige Sicherung der Bildungsqualität im Freistaat Sachsen“ vorzunehmen. Des beinhaltet insbesondere die Änderungen des Beamtengesetzes, des Besoldungsgesetzes und des Beamtenversorgungsgesetzes.

Dazu Ministerpräsident Michael Kretschmer, 22.06.2018, Entwurf des Doppelhaushaltes 2019/2020 (Pressemitteilung):

„Mit dem Handlungsprogramm „Nachhaltige Sicherung der Bildungsqualität“ wird die Attraktivität des Lehrerberufs gesteigert und die sehr gute Arbeit der sächsischen Lehrerinnen und Lehrer finanziell wertgeschätzt. Neben der Möglichkeit der Verbeamtung wird es auch für die Lehrkräfte, die nicht verbeamtet werden, finanzielle Verbesserungen geben. Für die gesamten Verbesserungen werden im Regierungsentwurf für die Jahre 2019 und 2020 einschließlich der gebotenen Einmalzuführungen an den Generationenfonds 644 Mio. EUR eingeplant.“

2. Stellungnahme des LBR

Ziele der Stellungnahme des LBR sind

- die Beantwortung der Fragestellung, inwieweit der Gesetzesentwurf seinen Anspruch einer „nachhaltigen Sicherung der Bildungsqualität im Freistaat Sachsen“ erfüllt;
- die Benennung möglicher Herausforderungen, die mit einer Realisierung des Gesetzes verbunden sind sowie
- eine Einschätzung zur Beherrschbarkeit und Überwindbarkeit der relevanten Herausforderungen (mit Anregungen).

3. Situationsanalyse

3.1 Der LBR analysiert seit dem Schuljahr 2008/2009 die schuljährlichen Kenndaten. Insbesondere seit 2011/2012 forderte er die Sicherung des Lehrerberufs ein, da die steigenden Schülerzahlen mit den wachsenden Altersabgängen von Lehrern korrespondieren. Die daraus gebotene demografische Vorsorge wurde missachtet.

Dazu zählte insbesondere das im Dezember 2011 von der Sächsischen Staatsregierung verabschiedete „Bildungspaket I“, das den Lehrermangel systemisch verschärfte, da es letztlich zu einem Lehrerstellenabbau führte und nur die Hälfte der im Freistaat Sachsen grundständig ausgebildeten Lehrer eine Anstellung bekamen.

3.2 Dies erfolgte trotz des Wissens zu den Einstellungsbedarfen der Jahre 2010 bis 2018 von 460 Lehrern auf 1.490 Lehrern (vgl. Sächsischer Landtag, Drs. 5/145, 2009).

Die aktuelle Lehrerbedarfsprognose erhöhte den Einstellungsbedarf für das Jahr 2018 auf 1.750 Lehrern (Abweichung von +260 Lehrern) und schreibt den Einstellungsbedarf bis zum Schuljahr 2029/2030 mit 15.300 Lehrern (11-jähriger Durchschnitt mit 1391 Lehrern) fort.

Das SMK kommt im März 2012 zu folgenden Erkenntnissen (Quelle: SMK, Qualität des sächsischen Bildungssystems langfristig garantieren, Lehrerberuf sichern! 15.03.2012, Seite 34):

- Die Lehrerschaft ist überaltert.
- 26.000 von 30.000 Lehrern gehen bis 2030 in den Ruhestand.
- Sachsen hat unattraktive Arbeitsbedingungen (keine Verbeamtung, niedrigere Eingruppierung, höheres Stundendeputat)
- Fehlende demografische Vorsorge und Stellenabbau führen unweigerlich zu Unterrichtsausfall und Abbau der Bildungsqualität.
- Sachsen wird seine Spitzenposition bei der Bildung verlieren.

3.3 **Fazit:** Die Fehlentwicklungen wurden erkannt. Der Mangel ist derzeit Standard. Der Freistaat Sachsen lebt im Modus der Krisenbewältigung, d. h. Mangelverwaltung und Schadensbegrenzung.

4. Lehrerarbeitsmarkt

Kennzeichen des aktuellen Lehrerarbeitsmarktes ist der **Mangel** an Lehrkräften: Die Anzahl der Bewerbungen grundständig ausgebildeter Lehrer reicht nicht aus, um die offenen Stellen zu besetzen. Es ist aus heutiger Sicht nicht möglich, die altersbedingt aus dem Erwerbsleben ausscheidenden Lehrer durch Jüngere zu ersetzen (demografische Lücke).

Weitere Parameter der Lehrerbedarfsprognose kommen risikohaft dazu:

- Zahl der Schüler durch demografische Projektionen der Geburten sowie Zuwanderung.
- Schulpolitische Rahmenbedingungen wie Klassengröße, Inklusion, Ganztagschule sowie Förderung der Schulen im ländlichen Raum.

Ein aktuelles Risikobeispiel für „Zahl der Schüler“ ist die Sächsische Schulnetzplanungsverordnung vom 10. Juli 2017, die in § 3 Abs. 2 festschreibt, dass für die Teilschulnetzpläne eine **Schülerzahlvorausberechnung der Schulaufsichtsbehörde** für jede Schule zwingend ist. Es ist ausgeschlossen, dass die Träger der Schulnetzplanung auch eigene Prognosen entwickeln. Dies müsste jedoch möglich sein. Die Schulaufsichtsbehörde kann z. B. keine stadträumlichen Besonderheiten oder geplante städtebaulichen Entwicklungen berücksichtigen. Zudem müsste die Vorausberechnung auch regional erfolgen und nicht auf Ebene der einzelnen Schule.

Kernstück des Gesetzesentwurfes ist die **zunächst befristete Verbeamtung** von Lehrern, um „die Attraktivität des Lehrerberufs im Freistaat Sachsen weiter zu steigern, um im bundesweiten Wettbewerb um neue Lehrer **vergleichbare Einstellungs- und Vergütungsbedingungen** anbieten zu können.“ (Seite 13 Begründung).

Die Verbeamtung ist jedoch befristet bis zum 31.12.2023 und wird bis zum 31.12.2021 evaluiert. **Die Befristung der Maßnahme wird nicht begründet.**

Die Begründung für die zunächst befristete Verbeamtung im Freistaat Sachsen begründet sich allein arbeitsmarktpolitisch. Doch ist sie zeitgemäß?

5. Leitbild Lehrer

Der Lehrerberuf 2018 hat sich zu einer Tätigkeit entwickelt,

- die durch eine zunehmende Komplexität der Aufgaben (Anforderungen an Erziehung und Unterricht),
- durch hohe Anforderungen an die fachlichen, sozialen und personalen Kompetenzen sowie
- durch einen deutlichen Wandel in den Rahmenbedingungen der Schularbeit

gekennzeichnet ist.

Daraus ergeben sich Basiskomponenten eines beruflichen Leitbildes, die § 40 Abs. 2 SchulG normiert: Fachliche und didaktische Kompetenzen, methodische Kompetenzen, Kompetenz zur Leitung von Lerngruppen, diagnostische Kompetenzen, Beratungskompetenz, metakognitive Kompetenzen, Medienkompetenz, Teamfähigkeit.

§ 40 Abs. 2 SchulG: „ Der Lehrer trägt die unmittelbare pädagogische Verantwortung für die Erziehung und Bildung der Schüler im Rahmen der im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der jeweils geltenden Fassung, in der Verfassung des Freistaates Sachsen in der jeweils geltenden Fassung und der in diesem Gesetz niedergelegten Erziehungs- und Bildungsziele, Bildungsstandards, Lehrpläne sowie der übrigen für ihn geltenden Vorschriften und Anordnungen. Er ist verpflichtet, sich regelmäßig, insbesondere in der unterrichtsfreien Zeit, in angemessenem Umfang fortzubilden. Diese Verpflichtung umfasst neben der fachlichen und pädagogischen Fortbildung auch die Erweiterung der diagnostischen Fähigkeiten und der entwicklungspsychologischen Kenntnisse.“

Das berufliche Leitbild bildet sehr geringe hoheitliche Aufgaben ab, die traditionell einen Beamtenstatus begründen. Das moderne Tarifrecht ist als Regelfall die Alternative. Dennoch bildet der Gesetzesentwurf ein befristetes Verbeamtungsmodell ab, das der Freistaat Sachsen im 28. Jahr der Reorganisation des Sächsischen Schulwesens dem Tarifrecht gegenüberstellt.

6. Lehrerstatus Verbeamtung

Mit der Verbeamtung von „grundständig ausgebildeten Lehrkräften bis zur Vollendung des 42. Lebensjahres“ eröffnet die Sächsische Staatsregierung auch im Freistaat Sachsen die Debatte um die „Nettolückenproblematik“ bzw. den Nachteilsausgleich für die nicht (mehr) verbeamtungsfähigen Lehrer.

Diese Debatte ist im Freistaat Sachsen verschärft, da die nicht verbeamtungsfähigen Lehrer verantwortungsvolle und exzellente berufliche Leistungen vollzogen haben und vollziehen. Dazu zählen vor allem die Gestaltung des Transformationsprozesses im Schulwesen sowie die Erarbeitung der belegten sächsischen Schulqualität und dies bei unfreiwilliger Teilzeitbeschäftigung und bundesweit lange Zeit nicht vergleichbaren Entgelten.

In den Lehrerkollegien werden mit dem Programm gleiche Tätigkeiten künftig von Tarifbeschäftigten und Beamten erledigt, die zuvor von Tarifbeschäftigten erledigt wurden.

Zunächst stellt das Sächsische Staatsministerium der Finanzen (SMF) dazu fest (Sächsischer Landtag. Drs.-Nr. 6/12849), dass zwischen Angestellten bzw. Tarifbeschäftigten und Beamten „wesentliche Statusunterschiede“ bestehen und resümiert: „Die aus diesen Statusunterschieden resultierenden Unterschiede der Nettoeinkommen zwischen einem verbeamteten und einem angestellten Lehrer können daher weder bei Lehrkräften noch bei anderen Berufsgruppen durch eine höhere Bezahlung beseitigt werden.“

Diese Abweichung beträgt im Bundesschnitt 11.000 Euro im Jahr weniger (berechnet nach dem Lebenszeiteinkommen von angestellten und beamteten Gymnasiallehrer), so die 2017er Studie von Michael Popp (Universität Bayreuth: Einkommensunterschiede von Angestellten und Beamten im Bildungssektor. Eine modelltheoretische und empirische Studie zu den Einflussfaktoren).

Für den Freistaat Sachsen berechnete Michael Popp einen diskontierten (Gesamt)Nettonachteil von 320.000 Euro.

Popp beantwortet auch die Frage, wie viel eine angestellte Lehrkraft jährlich mehr verdienen müsste, um über das gesamte Erwerbsleben exakt so viel Nettogehalt zu beziehen wie ein verbeamteter Lehrer.

Für den Freistaat Sachsen läge die Zuschlagszahlung bei 10.250 Euro pro Jahr. Bei 30.000 Lehrerinnen und Lehrern, die tarifbeschäftigt wären, summiert sich dies auf 307.500.000 Euro pro Jahr (dies ergibt einen Anteil von 7,57 % der in Aussicht gestellten Ausgleichszahlungen von 25.000.000 Euro; der Jahreswert der geplanten Ausgleichszahlungen liegt bei 775 Euro).

Die Lücke setzt sich bei der (Angestellten)Rente und der (Beamten)Pension mit einem 20 Prozent Vorteil des Beamten gegenüber dem Angestellten fort.

Ersichtlich ist, dass mit der Verbeamtung Nebenwirkungen auftreten. Aus Sicht von Anreizwirkungen können die negativen Nebenwirkungen die Qualität beeinträchtigen. Es bedarf intelligenter Lösungen, um mit den negativen Wirkungen der Verbeamtung umzugehen.

7. Schulqualität und Arbeitsbedingungen

Unter dem Aspekt der „nachhaltigen Sicherung der Bildungsqualität“ sind für die Lehrer **Arbeitsbedingungen** notwendig, die pädagogisches Engagement, professionelles Handeln und eine verantwortungsbewusste Unterrichts- und Erziehungsarbeit fördern.

Lehrer können nicht gleichzeitig effektiv unterrichten, erziehen und beraten, managen und innovieren, wenn ihnen die Auftraggeber (Staat und Gesellschaft) gleichzeitig mitteilen, sie müssten auch die Verantwortung für die Fehlleistungen anderer übernehmen sowie für die gleiche Leistung ungleich honoriert werden.

Unter diesem Aspekt fördert die Verbeamtung nicht die Arbeitsplatzzufriedenheit und die damit einhergehende Qualitätssicherung. Die Debatte um den Nachteilsausgleich wird, mit Blick auf die Erfahrungen anderer Länder, eine stetige sein.

Förderlich sind unbestritten Entgelt Grundschullehrer, Anerkennung DDR-Abschlüsse sowie (begrenzte) Beförderungsstellen/Prämienzahlungen EG 14. Dazu sollten stufengleiche Höhergruppierungen und eine erweiterte Funktionsstellen Honorierung kommen. Auch mit Blick auf die Nettoausgleichszahlungen – bei Beibehaltung der sächsischen Verbeamtungsstrategie – könnte als Konsequenz die Sächsische Staatsregierung dem Beispiel des Landes Hessen (**Austritt TdL**) folgen und eine länderspezifische tarifvertragliche Regelungen anstreben.

8. Anregungen

Ausgehend von der Situationsanalyse und den langjährigen Erörterungen dazu im Landesbildungsrat ergeben sich folgende stichwortartige Anregungen.

Ein Leitbild für Entscheidungen in der gegenwärtigen Dilemma-Situation liefert Niccolò Machiavelli: *„Die Klugheit besteht eben in der Fähigkeit, die Nachteile gegeneinander abzuwägen und das kleinere Übel zu wählen.“*

Ausgangspunkt: **Das Angebot entspricht nicht dem Bedarf, d. h. ein geringeres Angebot als die Nachfrage bedeutet Lehrermangel.**

Die Ursache des Lehrermangels ist komplex. Für den Freistaat Sachsen sind sichtbar:

- Altersstruktur der Lehrerschaft
- Wachstum der Schülerzahlen
- Zuwanderung
- Schulstrukturelle Veränderungen
- Nachfragesituation der Lehrämter sowie Fächer und deren Kombinationsmöglichkeiten
- Mangel an bestimmten Lehrern, nicht allgemeiner Lehrermangel (Fächerkompetenz, Schulart)

Auf der Ebene der **Einzelschule** kann zusätzlich Lehrermangel begründet sein (Mangel in der Einzelschule) durch

- Schulkonkurrenz
- Krankheit
- Führung/Leitung

8.1 Steuerung durch Angebotsänderung (Angebot schafft Nachfrage): Der angebotsorientierte Ansatz geht davon aus, dass die Nachfrage vom Angebot bestimmt wird. Jedes Angebot schafft sich seine Nachfrage.

- (Gesellschaftliche und politische) Reputation des Lehrerberufs (Lehrerberuf steigern): Gesetzesentwurf befördert eine Statusdebatte und nicht die Steigerung der Attraktivität des Berufes
- Materiell (erhöhte Gehälter): Steigerung der Berufsankennung
 - Anwärtersonderzuschlag (1.000 Euro) für ländlichen Raum
- Lehrerstatus (Beamtenstatus)
- Verdienssystematik (z. B. Gruppen/Laufbahnen, leistungsbezogenen Prämien)
- **Tarif: Rahmenregelungen zur Arbeitszeit für Unterricht und unterrichtsbegleitende Arbeitsanteile**
 - **Grundgehalt (differenziert, Schwierigkeitsgrad der Aufgabe)**
 - **Leistungsbezogene Komponente (vgl. TVöD, Leistungsentgelt)**
 - **Zulagen (leistungs- und aufgabenbezogen)**
- Veränderte Qualifizierung grundständig (Bachelor/Master, Staatsexamen, Vorbereitungsdienst)
- Veränderte Qualifizierung Seiteneinstieg
- Veränderte Qualifizierung Rekrutierung ausländischer Lehrkräfte
- Verbesserung der Arbeitsbedingungen
- Rückkehrer-Programme (Verbeamtung kann bleiben)
- Sachsens Hochschulen müssen größere Verantwortung für die Qualität und Quantität ihrer Lehramtsstudierenden übernehmen (auch TU Chemnitz, Verbund EWU). Zulassungsbeschränkungen für Lehramtsstudierende sind zurückzunehmen - **1 – Zulassungsbeschränkungen - die Bemerkungen der Hochschulen sind zur besseren Übersicht unten angefügt.*

Lehramtsabschlüsse durch Weiterqualifikation flexibel gestalten: einzurichtende Umstiegsmöglichkeiten sind Wege, um dem praktischen Lehrbedarf der einzelnen Schularten zu entsprechen (z. B. Umstieg vom Lehramt Gymnasien auf Lehramt Oberschulen über spezifische Ergänzungsstudien bzw. Fachkurse). Damit erhöht sich die Flexibilität der im Freistaat Sachsen ausgebildeten Lehramtsabsolventen mit gezielter Beschäftigungsperspektive.

8.2 Steuerung durch **Bedarfsabsenkung**, die zur Erhöhung des Angebots führt.

- Stundentafel
- Erhöhung Unterrichtswirksamkeit (z. B. JÜL)
- Kooperation von Einzelschule (Integration)
- Veränderung der Arbeitsbedingungen; Arbeitsentlastung (SMK Schulleiter-Briefe vom 26.6.2018)

Hinweis: Änderungen der Stundentafeln (SMK Juni 2018)

Stundentafeln erfüllen drei Funktionen:

- Stundentafeln definieren den Anteil der **Schulfächer** am **Zeitbudget**.
- Schülerinnen und Schüler erfahren einen Anspruch auf **Unterricht** in einem festgelegten Umfang, der Voraussetzung für die jeweiligen Abschlüsse ist.
- Stundentafeln bilden die Grundlage für die Feststellung des **Lehrerbedarfes** und des Unterrichtseinsatzes der Lehrerinnen und Lehrer.

Stundentafeln sind Rahmenvorgaben und steuern diese drei Funktionen, die systemisch korrespondieren (Absenkung der Stundentafel bedarf Anpassung der Lehrpläne/Schulfächer).

***2** – Stundentafel - die Bemerkungen der Hochschulen sind zur besseren Übersicht unten angefügt.

***3** – Stundentafel – die Bemerkungen des LER werden gesondert eingereicht.

8.3 Steuerung durch **Nachfrageänderung** (Nachfrage schafft Angebot):

- Stellenpläne für der Einzelschule
- Lehrbeauftragte: Personal mit Honorarverträgen oder Zeitverträgen auf Basis der Einzelschule
- Einrichtung eines sächsischen Lehrerstellen-Monitoring: Transparenz der offenen Stellen erhöhen (schulartenspezifische, fachspezifische, regionale, einzelschulbezogene Bedarfe)
- Lehrer aus dem Leben: Erfahrene Praktiker nach ihrem Berufsleben als Honorarkräfte; Spezialisten für Schule zu begeistern (Aktionen mit Experten); analog USA/GB Teach for America, Teach First – Die besten Studenten kümmern sich um die schlechtesten Schüler; Hochschulabsolventen.

***1- Zulassungsbeschränkungen – Bemerkung der Hochschulen**

Die geforderte Rücknahme von Zugangsbeschränkungen ist nicht immer sinnvoll. Nicht alle Fächer und Lehramtsstudiengänge werden im gleichen Maße benötigt. Somit würde bei Realisierung der Forderung ein Steuerungsinstrument aus der Hand gegeben! Die KollegInnen an den Universitäten sind durchaus bereit, Mehrarbeit in Kauf zu nehmen (z.B. im Seiteneinsteigerprogramm. Doch sind nicht überall die Voraussetzungen gegeben, weitere Studierende und Seiteneinsteiger aufzunehmen. Das nicht nur aus personellen Gründen (besondere Belastung, nicht zur Verfügung stehendes Personal, auch weil keines gefunden wird, obwohl Geld bereit steht), sondern auch aus räumlichen Gründen.

Höhere Studierendenzahlen bedürfen weiterer, oft größerer Räume. Werkstätten und Labore stehen nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung und können durch die SIB oder die Universität nicht kurzfristig bereitgestellt werden, u.a. auch weil bestimmte Kriterien (Absaugung von Dämpfen usw., Beschaffung von teuren Maschinen) zu erfüllen sind.

Am Weberplatz (TUD) kommt hinzu, dass eine große Baumaßnahme geplant ist und nur noch Interimslösungen mit geringeren Kosten genehmigt werden. Z.T. werden Container aufgestellt für die aber auch keine Einbruchsicherung vorgesehen wird (usw.). Daneben wird sowieso eine langfristige Planung nur begrenzt ermöglicht. So sind zwar für die TU Chemnitz kw-Vermerke für Grundschul-Professuren und Stellen aufgehoben worden. Das gilt aber nicht für die TU Dresden und die Universität Leipzig. Die Stellen sind nur solange garantiert wie das Bildungspaket läuft. Das gilt sogar für Fächer, bei denen davon auszugehen ist, dass ein dauerhafter Bedarf besteht (WTH-Förderschule

in Leipzig, WTH Oberschule in Dresden). Es wäre auch kaum vermittelbar, dass nach 2030 das Lehramtsstudium für die Grundschule wieder abgeschafft wird. Hier hatten wir in den 2000er Jahren bereits ein nicht nachvollziehbares Hin- und Her der Entscheidungen, was der Qualität abträglich ist. Wir möchten darauf drängen, dass Klarheit geschaffen wird. Auch wenn die KollegInnen bis zum Ruhestand garantierte Stellen haben, verringert sich die Attraktivität des Standortes Dresden vor dem Hintergrund von fehlender Klarheit.

***2 - Stundentafel – Bemerkung der Hochschulen**

In Bezug auf die Stundentafel ist eine Absenkung nachvollziehbar. Allerdings ist wie durch die VertreterInnen des SMK hervorgehoben, darauf zu achten, dass Fächer mit geringen Stundenzahlen nicht weiter gekürzt werden. Es ist nachvollziehbar, dass die politische Bildung einen höheren Stellenwert erhält. Es stellt sich jedoch die Frage, ob Erhöhung der Stundenzahl um 2 in der 7. und 8. Klasse sinnvoll ist. Hier könnte zwar durch entsprechende methodische Gestaltung des Unterrichts eine bessere Wirkung erzielt werden, jedoch wäre es nachvollziehbarer, wenn die politische Bildung bei älteren SchülerInnen einen höheren Stellenwert erfahren würde. Sinnvoll ist in diesem Alter eher ein fächerübergreifender Unterricht, der auch Komponenten politischer Bildung beinhaltet. Das gilt u.a. für den Unterricht im Fach Wirtschaft, Technik, Haushalt/ Soziales, den wir an der TU Dresden sehr integrativ gestalten (es kommen auch die Themen Inklusion und digitale Medien zum Tragen). In einem Unterricht wie im Fach WTH/S können durch das - in komplexe Aufgabenstellungen eingebettete - Arbeiten in Werkstätten und Laboren auch Lernende mit Benachteiligungen (körperlich, sozial, Migrationshintergrund usw.) Selbstwirksamkeitserfahrungen machen. Oft können die Schüler zeigen, dass sie besondere Kompetenzen besitzen. Sie erhalten dadurch Möglichkeiten, sich besser in die Klassengemeinschaft und die Gesellschaft zu integrieren. Komplexe Aufgabenstellungen thematisieren lebensweltnah heutige Problemlagen, z.B. ökologische und soziale Veränderung der gesellschaftlichen Organisation durch sich wandelnde Infrastruktursysteme (z.B. Kommunikation, Verkehr, Ernährung) bzw. Wertewandel (z.B. in den Körper einwandernde Technik, Lebensgewohnheiten durch Zuzug von Menschen oder Ökonomisierung).

***3 – Stundentafel – die Bemerkungen des LER werden gesondert eingereicht.**