

Stuttgart, den 21. Februar 2019

Ergebnisse des Gutachtens zu Rechtsschutzmöglichkeiten gegen den Unterrichtsausfall an den Gymnasien in Baden-Württemberg

Das im Auftrag der ARGE Stuttgart von den Anwälten Professor Dr. Thomas Würtenberger und Dr. Thomas Würtenberger erstellte Rechtsgutachten kommt zum Ergebnis, dass

- 1. der erhebliche Unterrichtsausfall gegen die verfassungsrechtliche Garantie eines hinreichenden und im Umfang für alle Schüler im Wesentlichen gleichen Unterrichts verstößt,**
- 2. in den letzten drei Schuljahren vor dem Abitur an den Gymnasien in Baden-Württemberg nicht mehr als 8 % an Unterricht insbesondere in den Abiturfächern durch einen qualifizierten Lehrer ausfallen dürfen und**
- 3. sich für das Land rechtlich aus den Verwaltungsvorschriften über die Unterrichtsfächer, deren Zahl von Wochenstunden und Zielsetzungen die Verpflichtung ergibt, durch organisatorische Maßnahmen sicher zu stellen, dass der entsprechende Unterricht auch allen Schülern in gleicher Weise erteilt werden kann.**

Die Umsetzung der organisatorischen Maßnahmen, wie sie von der ARGE Stuttgart vorgeschlagen werden, lassen die Minderung des unzumutbaren Unterrichtsausfalls erwarten. Das vorliegende Rechtsgutachten sollte daher dem Kultusministerium zugeleitet werden, um eine Verständigung über die von der ARGE für nötig erachteten Maßnahmen zu erreichen.

Im Einzelnen:

Das Rechtsgutachten bestätigt die von der ARGE schon im letzten Jahr aufgestellten Behauptungen:

- „Es spricht alles dafür, dass bei Gymnasien mit extrem hohem Unterrichtsausfall bis zu weit über dem Mittelwert von 12,7 % bzw. 9,8 %, vielleicht sogar bis zu 15 % oder noch mehr kein Unterricht durch die zuständige und entsprechend qualifizierte Lehrkraft stattfindet.“ (Seite 9 des Gutachtens)
- „Unterrichtsausfall und in der Regel kein hinreichend qualifizierter Vertretungsunterricht auf 8 oder 9 Jahre hochgerechnet ergeben, dass ein Gymnasiast für das Stundenkontingent fast eines gesamten Schuljahres keinen Schulunterricht durch die zuständigen, hinreichend qualifizierten Lehrkräfte erhält. Die böse Rede vom „faktischen G7“ bzw. G8 ist also berechtigt.“ (ebenda)

- Unterricht in Abwesenheit der originär zuständigen Lehrkraft ist in der Regel einem Unterrichtsausfall nahezu gleich zu setzen:
„Es mangelt an der Kontinuität der Vermittlung des Stoffes, an der Kenntnis der Stärken und Schwächen der jeweiligen Schüler und Klasse insgesamt sowie meist auch an der Beherrschung des entsprechenden Fächerkanons.“ (Seite 8)

Die im Rechtsgutachten detailliert zusammengefassten Ausfälle für drei Gymnasiasten der Klassen 10 und J1/J2 in Südbaden, im Großraum Stuttgart und im Albkreis zeigen, dass über dem schon erschreckend hochliegenden durchschnittlichen **Unterrichtsausfall** der Ausfall **in den für das Abitur so wichtigen Kernfächern zum Teil noch sehr viel höher liegen** (Seite 10ff):

„Der extrem hohe Durchschnittswert des Unterrichtsausfalls korreliert mit nochmals deutlich höheren Prozentanteilen des Unterrichtsausfalls in einzelnen Fächern. Ein Unterrichtsausfall in einzelnen Kernfächern von 20 % und mehr ist offensichtlich keine Seltenheit.“ (Seite 12)

Daraus folgert das Rechtsgutachten **gravierende Defizite** beim Ausschöpfen des individuellen Bildungspotentials und der Bildungsressourcen:

„Wenn 20% des Unterrichts zum Beispiel im Fach „Deutsch“ ausfällt, dann lassen sich die im Deutschunterricht zu vermittelnden Kenntnisse, Fähigkeiten strukturierter Gedankenführung in Schrift und Wort sowie besondere Ausdrucksformen nur begrenzt und lückenhaft vermitteln.“ (Seite 12f)

*„Ein erheblicher und damit **unzumutbarer Unterrichtsausfall verstößt** (...) gegen das Gebot der Chancengleichheit...Den einen Schülern den hierfür rechtlich vorgesehenen Unterricht zu bieten, anderen Schülern aber zu versagen, ist ein Verstoß **gegen die vom Staat zu achtende Egalität bürgerlicher Bildung und Ausbildung.**“* (Seite 13)

Durch die gravierenden Defizite im Unterricht an den Gymnasien des Landes entsteht **eine erhebliche Benachteiligung** für die nächste Stufe **der Bildung oder Ausbildung:**

„Der Abiturnote wird (...) nach wie vor eine hohe Prognosekraft für den Studienerfolg attestiert. Um diese erreichen zu können, bedarf es eines Unterrichts, der in den Abiturfächern für alle Schüler in gleicher Stundenzahl erfolgt und damit das Gebot der Chancengleichheit verwirklicht.“ (Seite 17)

Das Gutachten kommt für den Unterricht an den Gymnasien zu einem **verfassungsrechtlich vernichtenden Urteil:**

„Der (...) erhebliche Unterrichtsausfall verstößt (...) gegen die verfassungsrechtliche Garantie eines hinreichenden und im Umfang für alle Schüler im Wesentlichen gleichen Unterrichts.“ (Seite 19)

Verstoßen wird gegen den im Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) geregelten **allgemeinen Gleichheitssatz** und gegen das in Artikel 2 Absatz 1 des GG garantierte **Recht auf gleiche Chance zur Persönlichkeitsentwicklung im öffentlichen Bildungs- und Schulwesen**. (Vgl. Seite 21-23 im Gutachten)

„Wenn rechtlich oder durch Verwaltungsvorschrift vorgesehen wurde, welche Unterrichtsfächer mit welcher Zahl von Wochenstunden und mit welchen Zielsetzungen zu unterrichten sind, ergibt sich die Verpflichtung, durch organisatorische Maßnahmen sicher zu stellen, dass der entsprechende Unterricht auch allen Schülern in gleicher Weise erteilt werden kann.“ (Seite 23)

Das Gutachten bezieht sich auf Verfassungsgerichtsurteile zur Hochschulzulassung und zur Teilhabe an Studienangeboten, überträgt diese auf staatliche Unterrichtsangebote (Vgl. Seiten 22-24) und folgert:

*„Hat jedoch das Land Baden-Württemberg öffentliche Erziehungs- oder Ausbildungseinrichtungen und (...) bildungsrelevante Transferleistungen zur Verfügung gestellt und rechtlich geregelt, so gibt Art. 11 Abs. 1 LV ein subjektiv-öffentliches Teilhaberecht an diesen Leistungen. Insoweit ist Art. 11 Abs. 1 LV ein **Grundrecht mit Klagemöglichkeit**. Damit bleibt festzuhalten: So weit der Umfang von Unterricht in einzelnen Fächern rechtlich geregelt ist, besteht ein aus Art. 3 Abs. 1 GG hergeleitetes Recht der Schüler auf chancengleiche Erteilung dieses Unterrichts.“ (Seite 25).*

Welche quantitativen Obergrenzen für Unterrichtsausfälle sind zumutbar?

„Die Obergrenzen eines noch zumutbaren, dem Gleichheitsgebot nicht widersprechenden Ausfalls von Unterricht bestimmen sich danach, ab wann ein Unterrichtsausfall die Chancengleichheit in Bildung und Ausbildung verletzen kann. (Seite 26)

Es bestehe ein Anspruch, von unzumutbaren oder gänzlich unangemessenen Schulbesuchsbedingungen verschont zu bleiben (Seite 28). Für die Bemessung der zumutbaren Obergrenze für Unterrichtsausfall wird im Gutachten die ernsthafte Befürchtung von Auswirkungen auf die Abiturnote angeführt.

„Legt man diesen Maßstab an, so ergibt sich für den noch zumutbaren, gegen das Recht auf Chancengleichheit nicht verstoßenden Unterricht:

- **In den letzten drei Schuljahren vor dem Abitur dürfen an den Gymnasien in Baden-Württemberg nicht mehr als 8 % an Unterricht durch einen qualifizierten Lehrer ausfallen.**
- Wer eine noch höhere Obergrenze für zumutbar hält, zweifelt daran, dass das Erreichen der Bildungs- und Unterrichtsziele jenes Stundenumfangs bedarf, der in den Bildungsplänen vorgesehen ist.(...)
- **In den einzelnen Abiturfächern dürfen an einem Gymnasium daher nur maximal 8 % des Unterrichts ausfallen.** Denn bei einer höheren

Quote an Unterrichtsausfall steht zu befürchten, dass die Chancengleichheit bei der Erreichung der Unterrichtsziele verletzt wird, was seinerseits zu erheblichen Beeinträchtigungen des künftigen Berufs- und Lebensweges führen kann, etwa keiner Zulassung zum Studium eigener Wahl.“(Seite 29f)

„Ab einem Unterrichtsausfall in den letzten drei Schuljahren vor dem Abitur von mehr als 8 % an Unterricht durch einen qualifizierten Lehrer bzw. ab einem Unterrichtsausfall in einzelnen Abiturfächern von mehr als 8 % **des Unterrichts (...)ist regelmäßig zu befürchten, dass die Chancengleichheit bei der Erreichung der Unterrichtsziele verletzt wird. ... Ein insofern betroffener Schüler könnte diesen Anspruch – gegebenenfalls auch gerichtlich – geltend machen.“** (Seite 32)

Die Kultuspolitik komme ihrer Pflicht zu organisatorischen Maßnahmen zur Verhinderung von Unterrichtsausfall nicht oder nur unzureichend nach.
(Seite 32f):

- „Schon im Schuljahr 2011/2012 fiel mit 3,8 % an Gymnasien deutlich mehr Unterricht aus als an anderen Schularten.
- Es ist statistisch ein fast kontinuierlicher Anstieg bis auf 6,6 % Unterrichtsausfall im Schuljahr 2017/2018 festgestellt worden.“ (Seite 33)

Das Land und dessen Kultusministerium habe das Problem des jährlich steigenden Unterrichtsausfalls unterschätzt:

„Während 2011 insgesamt 110.513 Lehrkräfte sowie 2.100 befristet beschäftigte Lehrkräfte eingestellt waren, waren es 2018 nur noch 108.569 sowie nunmehr aber 3.334 befristet beschäftigte Lehrkräfte. Trotz zunehmenden Unterrichtsausfalls in fast allen Schularten Lehrerstellen abzubauen, war und ist hinsichtlich der Gymnasien eine nicht nachvollziehbare Entscheidung. Und weiterhin lässt sich fragen: Warum nimmt die Zahl der befristet angestellten Lehrkräfte so extrem zu? Warum werden keine Stellen geschaffen, um befristete Einstellungen zu verhindern?“ (Seite 34)

Das Gutachten sieht keine wirklichen Probleme bei der Einstellung von Lehrern:

„Nach Ansicht des Kultusministeriums fallen die meisten Unterrichtsstunden in den Fächern Mathematik, Physik, Chemie und Sport aus. Dem könne durch Einstellung von Lehrern nicht abgeholfen werden, da es nicht genügend Hochschulabsolventen gebe. Allerdings sind nicht nur in den mathematisch-naturwissenschaftlichen Fächern unzumutbare Unterrichtsausfälle zu verzeichnen. Auch in Deutsch und im Bereich der Fremdsprachen findet ein unzumutbarer Unterrichtsausfall statt. Und allgemein bekannt ist, dass es bei Gymnasiallehrern in fast allen Kernfächern ein Überangebot an Bewerbern gibt.“
(Seite 35)

„In diesem Zusammenhang lässt sich darauf hinweisen, dass die Ausgaben für öffentliche Schulen in Baden-Württemberg unter dem Bundesdurchschnitt liegen und von Bundesländern wie Hamburg und Bayern deutlich übertroffen werden.“
(Seite 36)

Das Gutachten zitiert danach abschließend die Forderungen der ARGE Stuttgart, „deren Erfüllung eine Minderung des unzumutbaren Unterrichtsausfalls erwarten lässt:

- **Mindestens 110-prozentige Unterrichtsversorgung** für die Schulen des Landes durch zusätzliche Planstellen für das Kultusministerium, finanziell abgesichert im Landeshaushalt.
- **Ende der Entlassung von Referendaren nach dem 2. Staatsexamen.** Bezahlung während der Sommerferien statt Wiedereinstellung zum ersten Schultag des neuen Schuljahres.
- **Kürzung der Lehrerdeputate um eine Stunde.** Diese Stunde wird jedem Lehrer als feste verpflichtende Vertretungsstunden zugeordnet. Damit wären fachspezifische Krankheitsvertretungen an jedem Gymnasium nach Anfall möglich und nicht nach Verfügbarkeit in den RPs bei längerfristigen Ausfällen.
- **Springerverträge für jeweils ein Schuljahr** (einschließlich der Ferien) für examinierte Lehrer. Entsprechende landesweite Einteilung in örtliche Bereiche. Begünstigung für die Einstellung in den Schuldienst nach Absolvieren eines „Springerdienstes“.
- **Einstellung von Quereinsteigern** mit entsprechender beruflicher Qualifizierung und zeitlichen Kapazitäten.
- **Erhöhung der Altersermäßigung** mindestens ab dem Alter von 63 Jahren. Dadurch bleiben Lehrer länger bis zur gesetzlichen Altersgrenze im Dienst.