

Titel:

Verpflichtendes Arbeitszeitkonto für Lehrkräfte

Normenkette:

AZKoV § 12, § 13, § 14, § 15

BayBG Art. 87 Abs. 3 S. 1

Leitsätze:

1. Liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 S. 1 BayBG vor, haben sich Umfang und Ausgestaltung der unregelmäßigen Verteilung der Arbeitszeit, also unter anderem eine etwaige Staffelung nach Kohorten oder Altersgruppen, allein nach dem Ziel der Bewältigung des Fehlbedarfs zu richten, wobei dem Ordnungsgeber wegen der Unwägbarkeiten bei der erforderlichen Prognoseentscheidung sowie der mit der Planung und organisatorischen Umsetzung verbundenen tatsächlichen Schwierigkeiten ein Gestaltungsspielraum zukommt, dessen Einhaltung gerichtlich nur begrenzt überprüfbar ist. (Rn. 53 – 54) (redaktioneller Leitsatz)

2. Die Prognose des Ordnungsgebers der AZKoV, dass bis zum Schuljahr 2024/25 ein Lehrerfehlbedarf von insgesamt 1400 Vollzeitkapazitäten entstehen werde, beruht auf unzutreffenden bzw. unvollständigen tatsächlichen Feststellungen, weil die Gewinne aus den ausweislich der Begründung des Verordnungsentwurfs bereits beschlossenen und zeitgleich mit dem Inkrafttreten der Verordnung implementierten sonstigen dienstrechtlichen Maßnahmen hierbei keine Berücksichtigung gefunden haben. (Rn. 60) (redaktioneller Leitsatz)

3. Die Prognose des Ordnungsgebers der AZKoV ist fehlerhaft, da sie nicht auf der im Zeitpunkt des Verordnungserlasses aktuellen Datengrundlage beruhte. Ihr wurden die Daten der Lehrerbedarfsprognose 2019 zugrunde gelegt, welche ihrerseits auf der Basis der amtlichen Schuldaten des Schuljahres 2017/18 und der Schülerprognose 2018 erstellt worden war, wohingegen im Zeitpunkt des Verordnungserlasses mit den Daten der im Mai 2020 veröffentlichten Lehrerbedarfsprognose 2020 bereits eine aktuellere Grundlage für die anzustellende Prognose zur Verfügung gestanden hätte. (Rn. 63) (redaktioneller Leitsatz)

4. Unter Zugrundelegung der vollständigen und im Zeitpunkt des Verordnungserlasses aktuellen Prognosegrundlagen ergibt sich, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage nicht während der gesamten Laufzeit der Ansparphase vorlagen und Zuschnitt und Laufzeit des Arbeitszeitkontos betreffend sowohl die Ansparphase als auch die Wartezeit auf die Rückgabephase nicht am vorübergehenden Personalbedarf und dessen Bewältigung ausgerichtet waren, sodass ein Verstoß gegen die Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit vorliegt. (Rn. 66) (redaktioneller Leitsatz)

5. Die bereits im Zeitpunkt des Verordnungserlasses bestehende Absicht des Staatsministeriums, im Schuljahr 2020/21 insgesamt 600 erfahrene Grundschullehrkräfte (zusätzlich) für einen Einsatz an der Mittel- bzw. Förderschule vorzusehen, um auch in diesem Jahr allen Absolventen des Vorbereitungsdienstes ein Einstellungsangebot an der Grundschule unterbreiten zu können, sowie ab dem Schuljahr 2025/26 erneut entsprechende Personalverschiebungen vorzunehmen, die so dimensioniert sind, dass an der Grundschule dauerhaft Volleinstellung erfolgen kann, beruht auf sachwidrigen Erwägungen. Sie ist mit Sinn und Zweck der Ermächtigungsnorm des Art. 87 Abs. 3 S. 1 BayBG nicht vereinbar und führt zur Umgehung ihrer Voraussetzungen sowie zu einer einseitigen Belastung der von der Verordnung betroffenen Grundschullehrkräfte. (Rn. 73) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Arbeitszeitkonto, Grundschullehrkräfte, vorübergehender Personalbedarf, Ansparphase, Wartezeit, Ausgleichsphase, Mehrarbeit

Rechtsmittelinstanz:

BVerwG Leipzig, Beschluss vom 06.03.2025 – 2 BN 1.25

Fundstellen:

BayVBI 2025, 158

LSK 2024, 30843

Tenor

I. Die §§ 12 bis 15 der Verordnung der Bayerischen Staatsregierung zu Einführung eines verpflichtenden Arbeitszeitkontos für Lehrkräfte vom 20. März 2001 (GVBI S. 90) in Gestalt der Änderungsverordnung vom 7. Juli 2020 (GVBI S. 394) werden für unwirksam erklärt.

II. Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Antragsgegner kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht der Antragsteller vor der Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

V. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1

1. Die am ... geborene Antragstellerin steht als Schulleiterin der Grundschulen D. und A. im Dienst des Antragsgegners. Mit ihrem Normenkontrollantrag wendet sie sich gegen den vierten Abschnitt (§§ 12 bis 15) der Verordnung der Bayerischen Staatsregierung zur Einführung eines verpflichtenden Arbeitszeitkontos für Lehrkräfte vom 20. März 2001 (GVBI S. 90), geändert durch Verordnung vom 7. Juli 2020 (GVBI S. 394) – AZKoV, künftig: Verordnung –, als deren Folge sie in den Schuljahren 2020/21 und 2021/22 eine zusätzliche Unterrichtsstunde zu erteilen hatte.

2

Die angegriffenen Bestimmungen haben folgenden Wortlaut:

3

§ 12 Probezeitbeamte

4

Der vierte Abschnitt gilt auch für Lehrkräfte im Beamtenverhältnis auf Probe gemäß § 4 Abs. 3 Buchst. a BeamStG ab Beginn des Schuljahres, in dem die Probezeit spätestens zum 1. Oktober beendet wird und die Einschätzung in der Probezeit – so vorhanden – mit der Bewertungsstufe „voraussichtlich geeignet“ abgeschlossen wurde.

5

§ 13 Ansparphase

6

(1) Die Lehrkräfte haben für fünf Schuljahre über ihre Unterrichtsverpflichtung hinaus wöchentlich eine zusätzliche Unterrichtsstunde während folgender Schuljahre zu erteilen (Ansparphase):

7

1. in den Schuljahren 2020/2021 bis einschließlich 2024/2025, wenn sie das 50. Lebensjahr zu Schuljahresbeginn 2020/2021 (1. August 2020) vollendet haben,

8

2. in den Schuljahren 2021/2022 bis einschließlich 2025/2026, wenn sie das 43. Lebensjahr zu Schuljahresbeginn 2021/2022 (1. August 2021) vollendet haben und nicht bereits in der Kohorte nach Nr. 1 erfasst sind,

9

3. in den Schuljahren 2022/2023 bis einschließlich 2026/2027, wenn sie das 36. Lebensjahr zu Schuljahresbeginn 2022/2023 (1. August 2022) vollendet haben und nicht bereits in den Kohorten nach den Nrn. 1 und 2 erfasst sind,

10

4. im Übrigen in den Schuljahren 2023/2024 bis einschließlich 2027/2028.

11

(2) Abs. 1 gilt nicht für

12

1. schwerbehinderte Lehrkräfte im Sinn des § 2 Abs. 2 SGB IX; gleichgestellte behinderte Lehrkräfte können einen Antrag auf Ausnahmen vom Arbeitszeitkonto stellen,

13

2. Lehrkräfte, die bis einschließlich 1. August des jeweiligen Schuljahres das 57. Lebensjahr vollenden oder vollendet haben,

14

3. Lehrkräfte, die sich in Elternzeit befinden und eine Teilzeitbeschäftigung ausüben, wenn sie das Höchstmaß des § 23 Abs. 2 Satz 1 der Bayerischen Urlaubs- und Mutterschutzverordnung bereits erreicht haben,

15

4. Lehrkräfte, denen auf Grund vorübergehend eingeschränkter Dienstfähigkeit eine befristete Ermäßigung der Unterrichtspflichtzeit gewährt wird, für die entsprechende Dauer,

16

5. begrenzt dienstfähige Lehrkräfte im Sinn von § 27 BeamtStG,

17

6. Lehrkräfte, die überwiegend abweichenden Arbeitszeitregelungen unterliegen.

18

(3) 1Lehrkräfte, deren Probezeit oder Elternzeit nicht schuljahreskonform endet, werden erst im darauffolgenden Schuljahr in die Ansparphase einbezogen. 2§12 bleibt unberührt. 3Für Lehrkräfte, die nach Beginn der Ansparphase einbezogen oder ausgenommen werden, verkürzt sich der Ansparzeitraum entsprechend.

19

(4) 1In den Fällen des § 8b Abs. 1 Satz 1 BayAzV erfolgt keine Ansparung. 2Abweichend von § 8b Abs. 1 Satz 2 BayAzV verlängert sich die Ansparphase in diesen Fällen nicht.

20

§ 14 Wartezeit

21

¹Während der unmittelbar auf die Ansparphase folgenden drei Schuljahre erteilen die Lehrkräfte Unterricht gemäß ihrer unabhängig vom verpflichtenden Arbeitszeitkonto bestehenden Unterrichtsverpflichtung (Wartezeit). ²Die Wartezeit verlängert sich – abweichend von § 3 – für Lehrer mit vorzeitig beendeter Ansparphase nach § 13 Abs. 3 Satz 3.

22

§ 15 Ausgleichsphase

23

¹Die angesparte Arbeitszeit ist in vollem Umfang durch eine entsprechende Anrechnung auf die Unterrichtsverpflichtung auszugleichen. ²Der Ausgleich erfolgt im Anschluss an die Wartezeit in einer fünfjährigen Ausgleichsphase im Umfang der angesparten Arbeitszeit mit einer um eine Wochenstunde verringerten Unterrichtsverpflichtung. ³Die Ausgleichsphase beginnt

24

1. ab dem Schuljahr 2028/2029 für die in § 13 Abs. 1 Nr. 1 genannten Lehrkräfte,

25

2. ab dem Schuljahr 2029/2030 für die in § 13 Abs. 1 Nr. 2 genannten Lehrkräfte,

26

3. ab dem Schuljahr 2030/2031 für die in § 13 Abs. 1 Nr. 3 genannten Lehrkräfte,

27

4. ab dem Schuljahr 2031/2032 für die in § 13 Abs. 1 Nr. 4 genannten Lehrkräfte.

28

Die angegriffenen Regelungen traten nach § 2 der Änderungsverordnung vom 7. Juli 2020 am 1. August 2020 in Kraft.

29

In der Begründung des Verordnungsentwurfs wird ausgeführt, laut Lehrerbedarfsprognose 2019 fehlten an den Grundschulen bis zum Jahr 2024 insgesamt 1.400 Vollzeitkapazitäten. Zur Deckung des Fehlbedarfs seien verschiedene Maßnahmen aufgesetzt worden, die aber zum Teil nur mittelfristig wirkten. Darüber hinaus gelten ab dem Schuljahr 2020/21 Einschränkungen im Bereich des Dienstrechts für Lehrkräfte an allen von einem Lehrermangel betroffenen Schularten. Hiervon umfasst seien die Erhöhung des zulässigen Mindestteilzeitmaßes im Rahmen von Art. 88 BayBG, das Aussetzen der Genehmigung von Sabbatmodellen und die grundsätzliche Erhöhung des Alters für die Inanspruchnahme eines Antragsruhestands auf das vollendete 65. Lebensjahr. Bis ca. 2027 solle sich die Situation an der Grundschule entspannen, insbesondere, weil ab diesem Zeitpunkt die Absolventen der neugeschaffenen Studienplätze für das Lehramt Grundschule zur Verfügung stünden. Ab 2028 werde die Zahl der voraussichtlich zur Verfügung stehenden Bewerber den Einstellungsbedarf übersteigen und es sei mit einer wachsenden Warteliste zu rechnen. Bis die Maßnahmen aber vollständig wirkten, sei zur Deckung des Bedarfs an Lehrkräften die Einführung eines Arbeitszeitkontos erforderlich. Anders als an der Grundschule lägen an Mittel- und Förderschulen die Voraussetzungen für ein verpflichtendes Arbeitszeitkonto zumindest zum jetzigen Zeitpunkt nicht vor, weil eine Entspannung dort auch bis 2030 nicht abzusehen sei. Grundschullehrkräfte könnten jedoch nach Art. 21 Abs. 1 Bayerisches Lehrerbildungsgesetz (BayLBG) an Mittelschulen und im Rahmen des Abs. 2 an Förderzentren eingesetzt werden. Die ab 2028 (Ende Ansparphase der letzten Kohorte) nicht für die Deckung der Bedarfe an den Grundschulen durch die Rückgabephase benötigten Grundschullehrkräfte könnten daher ggf. an diesen Schularten eingesetzt werden, um den dortigen dringenden Bedarf zu decken.

30

Auf der Grundlage der Berechnungen der Lehrerbedarfsprognose 2019 sei ein Modell mit vier Lebensalterskohorten modelliert worden. Dabei ergebe sich im ersten Jahr ein rechnerischer Gewinn von 166 Vollzeitkapazitäten. Unter Berücksichtigung eines erwarteten Anpassungsverhaltens (Verringerung des Teilzeitmaßes zum Ausgleich der „Mehrbelastung“) der betroffenen Lehrkräfte ergebe sich lediglich ein bereinigter Gewinn von 134 Vollzeitkapazitäten. Die Anpassung bestehe darin, dass eine gewisse Anzahl der Teilzeitkräfte voraussichtlich ihr Teilzeitmaß im Umfang der Mehrbelastung (also eine Unterrichtsstunde pro Woche) reduzieren werde. Der bereinigte Gewinn wachse in den Folgejahren bis 2024/25 voraussichtlich bis auf maximal 590 Vollzeitkapazitäten an. Nach dem Eintreten der ersten Kohorte in die Ausgleichsphase nähmen die Gewinne wieder ab. Im Schuljahr 2027/28 betrage der rechnerische Gewinn aus der jüngsten, vierten Kohorte, die durch Neueinstellungen kontinuierlich vergrößert werde und daher viele Lehrkräfte umfasse, immer noch 364 Vollzeitkapazitäten.

31

2. Am 18. Januar 2021 hat die Antragstellerin einen Normenkontrollantrag beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof gestellt; sie beantragt,

32

die §§ 12 bis 15 der Verordnung der Bayerischen Staatsregierung zur Einführung eines verpflichtenden Arbeitszeitkontos für Lehrkräfte (AZKoV) vom 20. März 2001 (GVBl S. 90), geändert durch Verordnung vom 7. Juli 2020 (GVBl S. 394) für unwirksam zu erklären.

33

Die angegriffenen Regelungen der Verordnung seien von der angegebenen Ermächtigungsgrundlage des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 BayBG nicht gedeckt und das mit ihnen verfolgte Ziel werde nicht erreicht. Das mit den angegriffenen Bestimmungen eingeführte Arbeitszeitkonto erweise sich unter Berücksichtigung und Auswertung der vom Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Staatsministerium) selbst verlautbarten Prognosedaten als nicht stimmig und sei – sowohl was den angenommenen Lehrerfehlbedarf als auch die weitere Entwicklung angehe – nicht nachvollziehbar. Die einzige Bedarfsspitze, die sich nach den Angaben des Staatsministeriums in den Schuljahren 2021/22 und 2022/23 zeige, werde bereits durch den

Angebotsüberhang, der aus dem geringeren Bedarf im Schuljahr 2020/21 entstanden sei, abgedeckt. Alle zusätzlich durch die Einführung des Arbeitszeitkontos generierten Zuwächse seien demnach überflüssig und würden nur dazu führen, dass sich die Wartelisten für eine Einstellung als Grundschullehrkraft wiederaufbauten. Es werde auch nicht erklärt, weshalb sich das Staatsministerium in der Begründung des Verordnungsentwurfs auf die Lehrerbedarfsprognose 2019 vom April 2019 stütze und nicht auf die im Mai 2020 und damit vor der Zuleitung der Verordnung an den Ministerrat veröffentlichte Lehrerbedarfsprognose 2020. Eine signifikante positive Wirkung des Arbeitszeitkontos sei nicht erkennbar. Das Staatsministerium lege die Grundlagen seiner Prognose bzw. der vorgelegten Modellrechnungen nicht offen, so dass diese nicht nachvollzogen und überprüft werden könnten. Aber selbst wenn man die vorgelegten Zahlen unhinterfragt hinnehme, zeige sich, dass die durch die sonstigen Personalmaßnahmen gewonnenen 540 Vollzeitkapazitäten bereits im ersten Schuljahr 2020/21 ausgereicht hätten, um den dargestellten Fehlbedarf auszugleichen. Die Auswirkungen der sonstigen dienstrechtlichen Maßnahmen, die vor Einführung des Arbeitszeitkontos wirksam geworden seien, hätten nicht einfach unbeachtet gelassen werden dürfen; vielmehr wäre zu prüfen gewesen, ob die sonstigen dienstrechtlichen Maßnahmen ausgereicht hätten, um den Lehrkräftemangel zu beheben. Da die Einführung des Arbeitszeitkontos für die betreffenden Lehrkräfte einen Eingriff in die Lebensgestaltung und den Berufsalltag bedeute, müsse der Antragsgegner die Erfüllung der Tatbestandsmerkmale des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 BayBG nachweisen.

34

Darüber hinaus habe der Antragsgegner durch die konkrete Ausgestaltung der Regelungen die ihm als Dienstherrn zustehenden Organisationsbefugnisse missbraucht, denn es müsse davon ausgegangen werden, dass das verpflichtende Arbeitszeitkonto für Grundschullehrkräfte von Anfang an letztlich der Behebung eines gerade nicht vorübergehenden Personalmangels an Mittelschulkräften dienen solle. Die Einführung des Arbeitszeitkontos habe von vornherein bezweckt, den Mittel- und Förderschulen erfahrene Grundschullehrer zuzuführen. Dass Grundschullehrkräfte an Mittel- und Förderschulen unter gewissen qualifikatorischen Voraussetzungen unterrichten dürften, bedeute nicht, dass der Dienstherr ein Arbeitszeitkonto für Grundschullehrer verordnen könne, dessen Kapazitätsgewinne unter anderem dazu verwendet würden, erfahrene Grundschullehrer einem „vorgesehenen“ Einsatz an Mittel- und Förderschulen zuzuführen, dass also Grundschullehrer mehr arbeiten müssten, um den Lehrkräftemangel an Mittel- und Förderschulen zu lindern.

35

Der Antragsgegner beantragt,

36

den Antrag abzulehnen.

37

Die Lehrerbedarfsprognose 2020 habe dem Erlass der Verordnung nicht zugrunde gelegt werden können, weil die Gewinne aus dem Arbeitszeitkonto und den bereits beschlossenen sonstigen dienstrechtlichen Maßnahmen (Anhebung des Mindeststundenmaßes bei Antragsteilzeit, Anhebung der Altersgrenze bei Antragsruhestand, Aussetzen der Genehmigung von Sabbatmodellen) hierin schon Berücksichtigung gefunden hätten. Der unter Zugrundelegung der Lehrerbedarfsprognose 2019 bzw. der „Einstellungsaussichten für Lehramtsabsolventen in Bayern 2019“ prognostizierte Bedarf bis 2024 ergebe sich wie folgt:

38



39

Zwar weise die offizielle Veröffentlichung „Einstellungsaussichten für Lehramtsabsolventen in Bayern 2019“ – anders als die für die folgenden Jahre veröffentlichten Lehrerbedarfsprognosen – die für die Frage der benötigten Vollzeitkapazitäten relevante Kenngröße des rechnerischen Einstellungsbedarfs unbefristet beschäftigter Lehrkräfte an Grundschulen, die sich als Differenz zwischen dem Gesamtbedarf an Lehrkräften auf Grundlage der Schülerzahlen und des Gesamtbestands an Lehrkräften des Vorjahres unter Berücksichtigung des Saldos aus Abgängen, Wiedereintritten und Kapazitätsveränderungen errechne, nicht gesondert aus; die hierfür erforderlichen Berechnungen seien jedoch angestellt worden. Der rechnerische Einstellungsbedarf werde unabhängig vom verfügbaren Bewerberangebot ermittelt und gebe an, wie viele

Lehrkräfte für die jeweilige Schulart eingestellt werden müssten, um den Lehrgesamtbedarf in jedem Jahr des Prognosezeitraums vollständig zu decken. In der Veröffentlichung „Einstellungsaussichten für Lehramtsabsolventen in Bayern 2019“ finde sich lediglich die Größe der „Festeinstellungen nach Angebot“, die das voraussichtlich verfügbare Angebot an einzustellenden Lehrkräften, also das „Bewerberpotential“ umfasse und damit unabhängig vom rechnerischen Einstellungsbedarf sei.

40

Die Ausgestaltung des Arbeitszeitkontos sei exakt am zu erwartenden Lehrerbedarf im Bereich Grundschule (sowohl unter Zugrundelegung der Lehrerbedarfsprognose 2019 als auch 2020) der Jahre 2020 bis 2028 modelliert worden; hierzu werde insbesondere auf die Anlagen 1 und 2 zum Schriftsatz der Landesanstalt für Berufsbildung Bayern (LAB) vom 25. Juli 2024 verwiesen. Die für die Schularten Grundschule, Mittelschule sowie Förderschule im Jahr 2020 beschlossenen sonstigen dienstrechtlichen Maßnahmen hätten – anders als das im Wege der Normsetzung implementierte Arbeitszeitkonto – potentiell je nach Bedarfssituation auch – teilweise oder ganz – wieder zurückgenommen werden können. Die vorgelegten Modellrechnungen (Anlagen 3.1 und 3.2 zum Schriftsatz der LAB v. 25.7.2024) zeigten, dass die Kapazitätsgewinne aus dem Arbeitszeitkonto für sich alleine genommen nicht ausgereicht hätten, um die Unterdeckungen der vergangenen Jahre bis in die Gegenwart abzuwenden; die sonstigen dienstrechtlichen Maßnahmen seien mithin daneben erforderlich gewesen.

41

Unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Gewinne aus dem Arbeitszeitkonto und den weiteren dienstrechtlichen Maßnahmen stellten sich die Ergebnisse der Lehrerbedarfsprognose 2020 wie folgt dar:

42



43

Dabei sei zu beachten, dass etwaige Ausweicheffekte bei den sonstigen dienstrechtlichen Maßnahmen (z.B. Wechsel von Antragsteilzeit in familienpolitische Teilzeit oder Dienstunfähigkeit statt späterer Antragsruhestand) noch nicht hätten antizipiert werden können; tatsächlich hätten nur rund 50% der errechneten Kapazitätsgewinne aus den sonstigen dienstrechtlichen Maßnahmen realisiert werden können, so dass die Folgeprognose (Lehrerbedarfsprognose 2021) diesbezüglich signifikant nach unten habe korrigiert werden müssen. In der Modellrechnung der Lehrerbedarfsprognose 2020 sei vorgesehen gewesen, mit dem durch die sonstigen dienstrechtlichen Maßnahmen ggf. erzielten Überschuss im Schuljahr 2020/21 insgesamt 600 erfahrene Grundschullehrkräfte für einen Einsatz an der Mittel- bzw. Förderschule vorzusehen, um allen Absolventen des Vorbereitungsdienstes ein Einstellungsangebot an der Grundschule unterbreiten zu können. Aufgrund der o. g. Ausweicheffekte bei den sonstigen dienstrechtlichen Maßnahmen seien Lehrerbewegungen in dieser Größenordnung jedoch nicht erforderlich gewesen. Was die Lehrkräftebewegungen von den Grundschulen an die Mittel- und Förderschulen ab dem Schuljahr 2025/26 laut Spalte 9 der Tabelle betreffe, seien diese genau so dimensioniert, dass an der Grundschule dauerhaft Volleinstellung erfolgen könne und die Bedarfsdeckung an der Grundschule bei exakt 100% liege. In der damaligen Planung aller Maßnahmen habe insofern auch eine Rolle gespielt, dass durch die Verwendung von Grundschullehrkräften an Mittel- und Förderschulen ein Ausgleich zwischen den Schularten erreicht werden könne. Entsprechende Verwendungen seien möglich und durch die Organisationshoheit des Dienstherrn gedeckt. Der haushaltsrechtliche Stellenplan treffe auch nach der Trennung der beiden Lehrämter weiterhin keine Unterscheidung zwischen Lehrkräften an Grundschulen und Mittelschulen, um die seit jeher bestehende Flexibilität im Einsatz an beiden Schularten zu erhalten. Lehrkräfte mit der ausschließlichen Befähigung für das Lehramt an Grundschulen könnten in ihrem (nicht vertieft studierten) Unterrichtsfach sowie im Übrigen dann an Mittelschulen eingesetzt werden, wenn entsprechend ausgebildete Lehrkräfte nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung stünden (Art. 21 BayLBG); hierüber würden die Lehrkräfte auch unterrichtet. Mindestens die reguläre, insoweit auch historisch gewachsene und praktizierte Verwendungsmöglichkeit nach Art. 21 Abs. 1 BayLBG müsse wegen der nahen Verwandtschaft der Lehrämter von der Organisationshoheit gedeckt sein. Der Einsatz von Grundschullehrkräften an Mittelschulen sei nicht nur eine Maßnahme bei Personalmangel bzw. Volleinstellung, sondern systemisch vorgesehen, seit Jahren gängige Praxis und den Betroffenen auch zumutbar. Im Schuljahr 2023/24 seien nach Meldungen der Regierungen 208 Lehrkräfte mit Lehramtsbefähigung Grundschule in Mittelschulen als Klassenleiter und 44 Lehrkräfte mit

Lehramtsbefähigung Grundschule mit mehr als 14 Stunden ohne Klassenleitung tätig. Auch der Stellenplan für die Förderschulen sehe nach wie vor eine dreistellige Zahl an Stellen für Lehrer (mit der Befähigung für das Lehramt an Grund- oder Mittelschule) vor. Vor dem Hintergrund der bestehenden Struktur von Förderzentren (Grund- und Mittelschulstufe, teils Unterrichten nach den Lehrplänen der allgemeinen Schulen) mache die entsprechende Verwendung (nach Art. 21 Abs. 2 Nr. 3 BayLBG) auch weiterhin Sinn. Auch das Besoldungsgesetz gehe von entsprechenden Verwendungsmöglichkeiten von Grund- und Mittelschullehrkräften an Förderschulen aus, wenn in Anlage 1 zum Besoldungsgesetz für diesen Fall eine Amtszulage vorgesehen sei.

44

Wegen weiterer Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichts- und Behördenakten sowie auf das Protokoll der mündlichen Verhandlung vom 10. Juli 2024 verwiesen.

Entscheidungsgründe

45

Über den vorliegenden Antrag konnte mit Einverständnis der Beteiligten ohne weitere mündliche Verhandlung entschieden werden (§ 101 Abs. 2 VwGO).

46

Der Normenkontrollantrag ist zulässig und begründet. Die zur Prüfung gestellten Vorschriften der Verordnung der Bayerischen Staatsregierung verstoßen gegen höherrangiges Recht.

47

1. Der Antrag gemäß § 47 Abs. 1 VwGO ist zulässig.

48

Er ist gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, Art. 4 Satz 1 AGVwGO statthaft. Die Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist eingehalten. Die Antragstellerin ist auch umfassend antragsbefugt (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO) und ihrem Antrag fehlt nicht das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis.

49

Die Antragstellerin macht geltend, durch die mit den angegriffenen Bestimmungen einhergehende Verpflichtung zur Leistung zusätzlicher Unterrichtsstunden in ihren Rechten verletzt zu sein. Die Antragsbefugnis muss als Zulässigkeitsvoraussetzung im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung vorliegen. Zwar bedeuteten die angegriffenen Regelungen für die Antragstellerin lediglich in den Schuljahren 2020/21 und 2021/22 einen Eingriff in ihre Individualrechte als Beamtin sowie in ihre durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Handlungsfreiheit und damit eine Verschlechterung der normativen Lage verglichen mit dem bisherigen Zustand (vgl. BayVGh, U.v. 20.9.2000 – 3 N 99.2335 – juris Rn. 73; U.v. 21.12.2001 – 3 N 01.900 – juris Rn. 59; NdsOVG, U.v. 7.3.2001 – 2 K 654/99 – juris Rn. 43), weil sie am 4. Juni 2022 das 57. Lebensjahr vollendet hat und gemäß § 13 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3 Satz 3 der Verordnung Lehrkräfte, die bis einschließlich 1. August des jeweiligen Schuljahres das 57. Lebensjahr vollenden oder vollendet haben, der Verpflichtung zur Leistung einer zusätzlichen wöchentlichen Unterrichtsstunde nicht mehr unterliegen. Allerdings könnte eine bereits eingetretene Rechtsbeeinträchtigung im Falle der Unwirksamkeit der Verordnung wohl (teilweise) durch einen (sofortigen) zeitlichen Ausgleich oder einen finanziellen Ausgleich ausgeräumt werden (zum finanziellen Ausgleich vgl. Art. 87 Abs. 5 Satz 2 BayBG entsprechend, §§ 1, 2 Nr. 3, § 3 BayAusglZV). Die angegriffene Verordnung sieht einen Zeitausgleich demgegenüber gemäß § 14 erst nach einer Wartezeit vor. Ein Rechtsschutzinteresse ist aber bereits dann gegeben, wenn sich nicht ausschließen lässt, dass dem von der Norm betroffenen Antragsteller die Ungültigerklärung der Rechtsvorschrift bei der Kompensation der behaupteten Rechtsverletzung von Nutzen ist; das ist auch dann der Fall, wenn das Verhalten des Normgebers die Prognose rechtfertigt, er werde bei Erfolg der Normenkontrolle eine für den Antragsteller günstigere Regelung treffen (Panzer/Schoch in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 45. EL Januar 2024, § 47 VwGO Rn. 77 m.w.N.).

50

Die Antragsbefugnis ist auch umfassend und besteht nicht lediglich für die die Antragstellerin unmittelbar betreffenden Regelungen, da die angegriffenen Vorschriften wegen des ihnen zugrunde liegenden

Gesamtkonzepts und der einheitlichen Prognoseentscheidung nicht teilbar sind (vgl. NdsOVG, U.v. 7.3.2001 a.a.O. Rn. 44; Panzer/Schoch in Schoch/Schneider, a.a.O., § 47 VwGO Rn. 53).

51

2. Der Antrag ist auch begründet. Die streitgegenständlichen Vorschriften der Verordnung sind unwirksam, da sie von der Ermächtigungsgrundlage des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 BayBG nicht gedeckt sind und damit gegen höherrangiges Recht verstoßen.

52

2.1 Gesetzliche Ermächtigungsgrundlage der Verordnung ist Art. 87 Abs. 3 Satz 1 BayBG, der im Sinne der Anforderungen der Art. 55 Nr. 2, Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV und des wegen Art. 28 Abs. 1 GG insoweit entsprechend anwendbaren Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG hinreichend bestimmt ist (BayVGH, U.v. 21.12.2001 – 3 N 01.900 – juris Rn. 69 f.; OVG LSA, B.v. 7.3.2024 – 1 K 66/23 – juris Rn. 36-40 m.w.N.). Danach kann die Staatsregierung durch Rechtsverordnung zur Bewältigung eines länger andauernden, aber vorübergehenden Personalbedarfs eine ungleichmäßige Verteilung der regelmäßigen Arbeitszeit festlegen. Diese Bestimmung schafft die Voraussetzungen zur Verwirklichung sog. Ansparmodelle: Der Beamte leistet zunächst über eine längere Zeit über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus zusätzlichen Dienst. Die angesparte zusätzliche Arbeitszeit wird in einer späteren Ausgleichsphase durch eine entsprechende Verminderung der Arbeitszeit abgegolten. Dabei fällt keine Mehrarbeit an (LT-Drs. 14/880, S. 13; BayVGH, U.v. 21.12.2001 – 3 N 01.1273 – juris Rn. 85 ff.). Betroffen ist lediglich die Verteilung der Arbeitszeit. Daher ergeben sich keine Auswirkungen auf die Höhe der Besoldung während der Anspar- und Ausgleichsphase. Die Regelung wurde in Hinblick auf die vorübergehenden Schwierigkeiten bei der Sicherstellung der Unterrichtsversorgung im Schulbereich geschaffen. Mit Blick auf die demographische Entwicklung ging der Gesetzgeber davon aus, dass der Personalbedarf in absehbarer Zeit erheblich absinken werde, so dass eine Ausdehnung des Personalbestands nicht angezeigt bzw. unwirtschaftlich sei (LT-Drs. 14/880, S. 13). Die Ermächtigungsnorm kann aber nach Wortlaut, Sinn und Zweck auch in anderen Fällen zur Anwendung kommen, in denen sich ein vorübergehender Personalmangel ergibt, beispielsweise – wie vorliegend – bei einem vorübergehenden Einstellungsbewerbermangel.

53

Die Einführung eines verpflichtenden Ansparmodells setzt nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 BayBG einen länger andauernden, aber vorübergehenden Personalbedarf voraus und verlangt andererseits dessen Bewältigung als Ziel (BayVGH, U.v. 21.12.2001 – 3 N 01.1273 – juris Rn. 72). Das bedeutet, dass das Arbeitszeitkonto einen wesentlichen Beitrag zur Bewältigung des Personalmangels leisten muss; unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit kann im Hinblick auf die Zweck-Mittel-Relation aber nicht gefordert werden, dass eine weitgehende Behebung der Problematik erreicht wird (vgl. OVG LSA, B.v. 7.3.2024 – 1 K 66/23 – juris Rn. 47; BayVGH, U.v. 21.12.2001 – 3 N 01.900 – juris Rn. 78). Zu berücksichtigen ist insoweit, dass Art. 7 Abs. 1 GG, Art. 133 Abs. 1 BV den Antragsgegner – neben den Kommunen – verpflichten, für ein ausreichendes und vielfältiges öffentliches Schulwesen zu sorgen, womit angesichts des Rechts der Kinder auf freie Entfaltung ihrer Persönlichkeit auch ein Recht auf schulische Bildung korrespondiert (BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u.a. – juris Rn. 44), und dass die Gewährleistung eines qualitativ hochwertigen Schulunterrichts ein öffentlicher Belang von überragender Bedeutung ist (vgl. BVerfG, U.v. 28.11.2002 – 2 CN 1.01 – juris Rn. 31). Andererseits müssen die tatbestandlichen Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage, i.e. ein länger andauernder, aber vorübergehender Personalbedarf und dessen Bewältigung als Ziel, während der gesamten Laufzeit der Ansparphase des einzuführenden verpflichtenden Arbeitszeitkontos vorliegen. Mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie der Zielsetzung der Ermächtigungsnorm setzt dies voraus, dass Zuschnitt und Laufzeit des Arbeitszeitkontos sowohl betreffend die Ansparphase als auch die Wartezeit auf die Rückgabephase am vorübergehenden Personalbedarf und dessen Bewältigung ausgerichtet sind. Liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 BayBG vor, haben sich Umfang und Ausgestaltung der unregelmäßigen Verteilung der Arbeitszeit, also unter anderem eine etwaige Staffelung nach Kohorten oder Altersgruppen, allein nach dem Ziel der Bewältigung des Fehlbedarfs zu richten, wobei dem Ordnungsgeber wegen der Unwägbarkeiten bei der erforderlichen Prognoseentscheidung sowie der mit der Planung und organisatorischen Umsetzung verbundenen tatsächlichen Schwierigkeiten ein gewisser Gestaltungsspielraum zukommt. Ungeachtet der regelmäßigen maximalen Dauer von zehn Jahren (Art. 87 Abs. 3 Satz 3 BayBG) sind sowohl die Laufzeit der Ansparphase als auch eine etwaige Wartezeit gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 4 Halbs. 2 BayBG mithin auf die zur Bewältigung des vorübergehenden Personalbedarfs erforderliche Dauer zu begrenzen.

Innerhalb des so gezogenen Rahmens der gesetzlichen Ermächtigung besteht für den Verordnungsgeber ein organisatorischer und planungsrechtlicher Gestaltungsspielraum, dessen Einhaltung gerichtlich nur begrenzt nachprüfbar ist. Denn sowohl die Frage des Vorliegens der tatbestandlichen Voraussetzung eines länger andauernden, aber vorübergehenden Personalbedarfs als auch die Ausgestaltung des zu dessen Bewältigung dienenden Arbeitszeitkontos erfordern eine Prognose und Letztere zudem eine organisatorische und planerische Entscheidung. Das Gericht kann einen Verstoß gegen die ermächtigende Norm vorliegend daher nur feststellen, wenn die Entscheidung des Verordnungsgebers nicht an dem in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 BayBG niedergelegten Ziel ausgerichtet ist oder auf unzutreffenden tatsächlichen Feststellungen, sachwidrigen Erwägungen oder einem offensichtlich fehlerhaften Abwägungsvorgang beruht, insbesondere gegen die aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Satz 1 BV, Art. 20 Abs. 3 GG) abzuleitenden Grundsätze der Erforderlichkeit, Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit verstößt (vgl. BayVGh, U.v. 27.7.1994 – 7 N 93.2294 – juris Rn. 27 m.w.N.). Die von der Bayerischen Staatsregierung getroffene und der Verordnung zugrunde gelegte Prognose, dass in den Schuljahren 2020/21 bis 2024/25 ein zu bewältigender Personalbedarfs von insgesamt 1.400 Lehrkräften bzw. Vollzeitkapazitäten bestehe und sich die Situation anschließend kontinuierlich entspannen werde, wobei sich die kumulierte Lücke im Schuljahr 2026/27 noch auf 550 Vollzeitkapazitäten belaufe und erst im darauffolgenden Schuljahr der Bedarf allein durch das verfügbare Angebot an Neueinstellungen vollständig gedeckt werden könne (vgl. Anlage 1 zum Schriftsatz der LAB v. 25.7.2024), ist naturgemäß mit Unsicherheiten behaftet, weil sie nicht allein auf einer Erfassung eines gegenwärtigen Zustands beruht, sondern auch auf einer Einschätzung in der Zukunft liegender Tatsachen. Die zukünftige Entwicklung der tatsächlichen Verhältnisse entzieht sich naturgemäß einer exakten Tatsachenfeststellung. Gleiches gilt hinsichtlich der der konkreten Ausgestaltung und des Umfangs der unregelmäßigen Verteilung der Arbeitszeit durch ein Arbeitszeitkonto zugrunde liegenden Prognose, wonach sich im Schuljahr 2020/21, dem ersten Jahr der Ansparphase, voraussichtlich ein (bereinigter) Gewinn von 134 Vollzeitkapazitäten ergebe, der bis 2024/25 voraussichtlich bis auf maximal 590 Vollzeitkapazitäten anwache (s. im Einzelnen Tabelle Bl. 141 Rückseite VGH-Akte). Diese mithin keiner Richtigkeitsgewähr unterliegenden Prognosen sind gerichtlich nur eingeschränkt daraufhin überprüfbar, ob sie methodisch einwandfrei erarbeitet worden sind, auf einer hinreichend validen und aktuellen Datengrundlage basieren, nicht auf unrealistischen Annahmen beruhen und ob das Prognoseergebnis einleuchtend begründet worden ist. Hierfür ist maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt der Verordnungserlass, hier also der 7. Juli 2020 (st.Rspr., vgl. BVerwG, B.v. 1.4.2009 – 4 B 61.08 – juris Rn. 20; U.v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 – juris Rn. 63; BayVGh, U.v. 1.8.2011 – 22 N 09.2729 – ZfW 2012, 94 = juris Rn. 23; U.v. 17.12.2018 – 15 N 16.2373 u.a. – juris Rn. 48). Spätere Änderungen der Sach- und Rechtslage sind nicht geeignet, der einmal getroffenen Planungs- und Prognoseentscheidung nachträglich den Stempel der Rechtmäßigkeit oder der Fehlerhaftigkeit aufzudrücken (BVerwG, B.v. 22.3.1999 – 4 BN 27.98 – juris Rn. 7; U.v. 1.4.2004 – 4 C 2.03 – juris Rn. 27). Nach Erlass der Verordnung vom 7. Juli 2020 eingetretene Änderungen der Sachlage bleiben demnach für die Entscheidung des Gerichts außer Betracht.

55

2.2 In Anwendung dieser Maßstäbe halten sich die angegriffenen Bestimmungen der Verordnung nicht im Rahmen der ihnen zugrunde liegenden gesetzlichen Ermächtigung. Die Prognose des Verordnungsgebers, dass bis zum Schuljahr 2024/25 ein Lehrerbedarfs von insgesamt 1400 Vollzeitkapazitäten entstehen werde, beruht auf unzutreffenden bzw. unvollständigen tatsächlichen Feststellungen, weil die Gewinne aus den ausweislich der Begründung des Verordnungsentwurfs bereits beschlossenen und zeitgleich mit dem Inkrafttreten der Verordnung implementierten sonstigen dienstrechtlichen Maßnahmen hierbei keine Berücksichtigung gefunden haben (2.2.2). Darüber hinaus beruhte die Prognose nicht auf der im Zeitpunkt des Verordnungserlasses aktuellen Datengrundlage, weil ihr die Daten der Lehrerbedarfsprognose 2019 zugrunde gelegt wurden, welche ihrerseits auf der Basis der amtlichen Schuldaten des Schuljahres 2017/18 und der Schülerprognose 2018 erstellt worden war, wohingegen im Zeitpunkt des Verordnungserlasses mit den Daten der im Mai 2020 veröffentlichten Lehrerbedarfsprognose 2020 bereits eine aktuellere Grundlage für die anzustellende Prognose zur Verfügung gestanden hätte (2.2.3). Unter Zugrundelegung der vollständigen und im Zeitpunkt des Verordnungserlasses aktuellen Prognosegrundlagen ergibt sich, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage nicht während der gesamten Laufzeit der Ansparphase vorlagen und Zuschnitt und Laufzeit des Arbeitszeitkontos betreffend sowohl die Ansparphase als auch die Wartezeit auf die Rückgabephase nicht am vorübergehenden Personalbedarf und dessen Bewältigung ausgerichtet waren, so dass zugleich ein Verstoß gegen die Grundsätze der

Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit vorliegt (2.2.4). Die bereits im Zeitpunkt des Verordnungserlasses bestehende Absicht des Staatsministeriums, im Schuljahr 2020/21 insgesamt 600 erfahrene Grundschullehrkräfte (zusätzlich) für einen Einsatz an der Mittel- bzw. Förderschule vorzusehen, um auch in diesem Jahr allen Absolventen des Vorbereitungsdienstes ein Einstellungsangebot an der Grundschule unterbreiten zu können, sowie ab dem Schuljahr 2025/26 erneut entsprechende Personalverschiebungen vorzunehmen, die so dimensioniert sind, dass an der Grundschule dauerhaft Volleinstellung erfolgen kann, beruht auf sachwidrigen Erwägungen, weil sie mit Sinn und Zweck der Ermächtigungsnorm des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 BayBG nicht vereinbar ist und zur Umgehung ihrer Voraussetzungen sowie zu einer einseitigen Belastung der von der Verordnung betroffenen Grundschullehrkräfte führt (2.2.5).

56

2.2.1 Allerdings greifen die Einwände der Antragstellerin gegen die Prognose der Anzahl der von dem Arbeitszeitkonto betroffenen Lehrkräfte sowie der hieraus resultierenden Kapazitätsgewinne nicht durch. Auch die der Prognose zugrunde gelegten Zahlen des jeweiligen Gesamtbestands und Gesamtbedarfs an Lehrkräften, die der jährlichen Lehrerbedarfsprognose entstammen, begegnen keinen grundsätzlichen Bedenken.

57

Das Staatsministerium hat sowohl die Prognose der tatsächlich am Arbeitszeitkonto teilnehmenden Lehrkräfte als auch der sich hieraus ergebenden Kapazitätsgewinne plausibel erläutert und durch die Vorlage der mittels seines „R-Programms“ durchgeführten statistischen Berechnungen auch nachvollziehbar gemacht. Unter Berücksichtigung zu schätzender sog. „Ausweicheffekte“, wie sie zum Beispiel durch eine Erhöhung der familienpolitischen Teilzeitquote entstünden, sowie der Altersstruktur der Lehrkräfte sei aufgrund von Wahrscheinlichkeiten annäherungsweise zu ermitteln, wie viele Personen tatsächlich der Regelung zum verpflichtenden Arbeitszeitkonto unterliegen und damit zur Verbesserung der Unterrichtsversorgung beitragen würden. Zunächst sei für jedes Alter eine Wahrscheinlichkeit bestimmt worden, wie viele sich aktuell im Dienst befindliche und für eine Teilnahme am Arbeitszeitkonto in Frage kommende Lehrkräfte aufgrund der vorgesehenen Ausnahmeregelungen ggf. doch nicht am Arbeitszeitkonto teilnehmen könnten. Die Gründe hierfür seien vielfältig: Elternzeit, Mutterschutz, Teildienstunfähigkeit, vorübergehende Dienstunfähigkeit, Schwerbehinderung oder Gleichstellung und dergleichen mehr. Für beurlaubte Lehrkräfte werde die Wahrscheinlichkeit einer Rückkehr in den Schuldienst und damit eine mögliche Teilnahme am Arbeitszeitkonto bestimmt. Es werde geschätzt, wie viele Personen ihre Probezeit erfolgreich beenden würden und wie viele Personen neu in die Probezeit einträten; letztgenannte würden, sobald sie die Lebenszeitverbeamtung erreicht hätten, ggf. am Arbeitszeitkonto teilnehmen. Anschließend ergebe sich die erste Prognose der ersten Kohorte des ersten Schuljahres des Arbeitszeitkontos aus obigen Teilergebnissen. Für das zweite Jahr sei zu beachten, dass die Personen der zweiten Kohorte zur vorherberechneten ersten Kohorte nicht etwa einfach addiert werden dürften. Lehrkräfte seien nun ein Jahr älter als im ersten Jahr des Arbeitszeitkontos, was bedeute, dass sich die Wahrscheinlichkeit einer Nichtteilnahme am Arbeitszeitkonto (z.B. wegen Schwerbehinderung) erhöhe. Analog werde die Teilnahme am Arbeitszeitkonto der vier Kohorten für alle Jahre der Laufzeit berechnet. Ein Schätzwert für die Zahl der tatsächlich am Arbeitszeitkonto teilnehmenden Personen ergebe sich, indem von der Gesamtzahl der grundsätzlich in Betracht kommenden Lehrkräfte 50% der Teilnehmer mit familienpolitischer Teilzeit in Abzug gebracht würden. Es sei also die Annahme zugrunde gelegt worden, dass die Hälfte der sich in familienpolitischer Teilzeit befindenden Lehrkräfte ihre Teilzeit mit Eintritt in ein Arbeitszeitkonto um genau diese zusätzliche Stunde wieder verringern werde.

58

Anhaltspunkte dafür, dass diese Prognose methodisch nicht einwandfrei erarbeitet worden wäre, auf unrealistischen Annahmen beruhen könnte oder von sachfremden Erwägungen getragen wäre, haben sich nicht ergeben. Auch die mittels des „R-Programms“ ermittelten voraussichtlichen Kapazitätsgewinne erscheinen dem Senat auch in Anbetracht der seitens der Antragstellerin hiergegen erhobenen Einwände nachvollziehbar. So lässt sich die Anzahl der im Schuljahr 2020/21 am Arbeitszeitkonto teilnehmenden Lehrkräfte der Tabelle Bl. 177 ff./208 ff. der VGH-Akte entnehmen, wo sich u.a. auch die von der Antragstellerin erbetene Anzahl der Probebeamten ablesen lässt. Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass die Zahlen unzutreffend sein könnten oder die getroffenen Annahmen und Schätzungen offensichtlich fehlerhaft wären bzw. Erfahrungswissen widersprächen, so dass der Ordnungsgeber den ihm zukommenden Einschätzungs- und Prognosespielraum überschritten haben könnte, liegen nicht vor.

59

Gleiches gilt hinsichtlich der Prognosen des jährlichen Gesamtbedarfs und Gesamtbestands an Lehrkräften, aus deren Differenz sich der Einstellungsbedarf ergibt, sowie hinsichtlich des Einstellungsangebots. Diese Größen werden auf der Grundlage amtlicher Statistiken wie u.a. der amtlichen Schuldaten und der amtlichen Hochschulstatistik ermittelt und seit dem Jahr 2020 auch in als Lehrerbedarfsprognose bezeichneten Informationsschriften veröffentlicht, wobei die Datenbasis sowie die Methodik der Vorausberechnung der Kenngrößen jeweils in den einleitenden Kapiteln erläutert werden. Anhaltspunkte dafür, dass die Prognosen methodisch nicht einwandfrei erarbeitet worden wären, ergeben sich weder schlüssig aus dem Vortrag der Antragstellerin noch sind solche anderweitig ersichtlich.

60

2.2.2 Der Senat hat die Prognoseentscheidung des Ordnungsgebers daraufhin zu überprüfen, ob ihr ein zutreffender, vollständiger und aktueller Sachverhalt zugrunde gelegt wurde. Bei der anzustellenden Prognose sind alle bereits konkret absehbaren Entwicklungen zu berücksichtigen. Ausweislich der Begründung des Verordnungsentwurfs und der Lehrerbedarfsprognose 2020 wurden an Grund-, Mittel- und Förderschulen zum Schuljahr 2020/21 weitere dienstrechtliche Maßnahmen zur Gewinnung von Lehrerkapazitäten beschlossen (Anhebung des Mindeststundenmaßes bei Antragsteilzeit, Anhebung der Altersgrenze bei Antragsruhestand, Aussetzen der Genehmigung von Sabbatmodellen), um Bewerberengpässen gezielt entgegenzusteuern. Obwohl diese Maßnahmen gleichzeitig mit der Einführung des verpflichtenden Arbeitszeitkontos wirksam werden sollten bzw. wurden, haben entsprechende Abschätzungen zu den hieraus resultierenden Kapazitätsgewinnen bzw. einer Verringerung des rechnerischen Einstellungsbedarfs keinen Eingang in die Prognose gefunden und blieben daher bei der Beurteilung der Erforderlichkeit sowie der Ausgestaltung der Regelungen zum Arbeitszeitkonto außer Betracht. Da Art. 87 Abs. 3 Satz 1 BayBG die Einführung eines verpflichtenden Arbeitszeitkontos nur erlaubt, wenn ein solches zur Bewältigung eines länger andauernden, aber vorübergehenden Personalbedarfs geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist, und da die den Bedarf ab dem vorgesehenen Wirksamwerden der Regelungen zum Arbeitszeitkonto verringern dienstrechtlichen Maßnahmen im Zeitpunkt des Verordnungserlasses bereits bekannt waren, hätten sie bei der Prüfung der Rechtfertigung und Ausgestaltung eines Arbeitszeitkontos zwingend in Ansatz gebracht werden müssen. Da beide Maßnahmen – Arbeitszeitkonto und sonstige dienstrechtliche Maßnahmen – gleichzeitig wirksam werden sollten, konnten sie nur dann und insoweit gerechtfertigt sein, wie sie nebeneinander, also kumulativ erforderlich waren.

61

Dass eine entsprechende Abschätzung bzw. Prognose der zu erwartenden Kapazitätsgewinne aus den sonstigen dienstrechtlichen Maßnahmen vor dem Erlass der Verordnung am 2. Juli 2020 unter Berücksichtigung der erforderlichen Zeit für die Vorbereitung und Erarbeitung tatsächlich möglich war, zeigt sich darin, dass die im Mai 2020 veröffentlichte Lehrerbedarfsprognose 2020 eine solche bereits enthielt, wobei die Auswertung der Gewinne im Vergleich zum Schuljahr 2019/20 erfolgte (s. Schreiben des Staatsministeriums v. 8.11.2022 S. 10), dessen Daten mithin bereits vorlagen.

62

Soweit der Antragsgegner einwendet, die dienstrechtlichen Maßnahmen hätten je nach Bedarfssituation auch – teilweise oder ganz – wieder zurückgenommen werden können, da diesbezüglich im Gegensatz zur per Normsetzung festgeschriebenen Ausgestaltung des Arbeitszeitkontos eine kurzfristige Steuerung möglich sei, ist dies dem Grunde nach zwar zutreffend. Zum einen stand allerdings jedenfalls für 2020/21 fest, dass diese Maßnahmen ergriffen würden; dennoch wurden die zu erwartenden Gewinne auch für dieses Schuljahr nicht bedarfsmindernd berücksichtigt. Im Übrigen war die Erwartung der Rücknahme der Maßnahmen im Ergebnis spekulativ und daher bei der anzustellenden Prognose nicht zu berücksichtigen. In die Prognoseentscheidung sind die zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Tatsachen sowie konkret absehbare Entwicklungen, die vor dem Hintergrund konkreter Erfahrungssätze oder sonstiger Anhaltspunkte mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintreten werden, einzustellen; die bloße diesbezügliche Möglichkeit reicht hierfür nicht aus. Dass vor dem Hintergrund der prognostizierten Bedarfssituation im Zeitpunkt des Verordnungserlasses mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit die Rücknahme der sonstigen dienstrechtlichen Maßnahmen bereits während der Ansparphase des Arbeitszeitkontos zu erwarten war, trägt der Antragsgegner nicht vor und ist auch nicht ersichtlich. Vielmehr erschien unter Zugrundelegung der im Zeitpunkt des Verordnungserlasses aktuellen Prognosen eine

Rücknahme der sonstigen dienstrechtlichen Maßnahmen, die neben der Grundschule auch für die Mittel- und Förderschule beschlossen wurden, angesichts des mittelfristig hohen Bedarfs an diesen beiden Schularten sowie der kommunizierten Absicht, etwaige an der Grundschule geschaffene Personalüberhänge durch Volleinstellung an der Grundschule sowie den Einsatz erfahrener Grundschullehrer an den Mittel- und Förderschulen zur teilweisen Deckung des dortigen Bedarfs zu nutzen, für den Zeitraum der Ansparphase nicht naheliegend.

63

2.2.3 Darüber hinaus beruhte die Prognose nicht auf der im Zeitpunkt des Verordnungserlasses aktuellen Datengrundlage. Der Verordnungsgeber hat seine Prognoseentscheidung auf der Grundlage der „Einstellungsaussichten für Lehramtsabsolventen in Bayern 2019“ bzw. Lehrerbedarfsprognose 2019 getroffen, als deren Datenbasis die amtlichen Schuldaten des Schuljahres 2017/18 und die Schülerprognose 2018 dienten. Die Vorausberechnungen hätten jedoch – wie auch die Modellrechnung der im Mai 2020 veröffentlichten Lehrerbedarfsprognose (s. dort S. 18) – nach den Ist-Verhältnissen im Schuljahr 2018/19 ausgerichtet werden müssen und daher auf Grundlage der vor dem Verordnungserlass bereits vorliegenden amtlichen Schuldaten 2018/19 vorgenommen werden müssen. Für die Prognose des künftigen Gesamtbedarfs an Lehrkräften hätte in erster Linie die weitere Entwicklung der Schülerzahlen gemäß der Schüler- und Absolventenprognose 2019 zugrunde gelegt werden müssen.

64

Soweit der Antragsgegner einwendet, die „Lehrerbedarfsprognose 2020“ habe nicht herangezogen werden können, weil hier schon die Gewinne durch die Einführung des verpflichtenden Arbeitszeitkontos (sowie die Gewinne aus den anderen dienstrechtlichen Maßnahmen, die im Jahr 2020 beschlossen worden waren), eingepflegt worden seien, überzeugt dies nicht. Die der Verordnung zugrunde zu legende Prognose war nicht auf der Grundlage der der Öffentlichkeit zu Informationszwecken zur Verfügung gestellten Lehrerbedarfsprognose zu erstellen, sondern auf Basis der dieser zugrunde liegenden statistischen Daten (u.a. amtliche Schuldaten 2018/19 sowie Schülerprognose 2019); in diesen Statistiken waren noch keine Gewinne aus einem Arbeitszeitkonto berücksichtigt. Ebenso wie die auf dieser Datengrundlage erstellte Lehrerbedarfsprognose hätte auch die der Verordnung zugrunde zu legende Prognose (noch ohne Gewinne aus einem Arbeitszeitkonto, um dessen Erforderlichkeit prüfen zu können) erstellt und die Gestaltung eines Arbeitszeitkontos modelliert werden können.

65

Auch der Vortrag des Antragsgegners, dies hätte zu unsachgemäßen Verzerrungen der Prognosewerte geführt, da für die Projektion unterschiedliche Datenstände vermengt worden wären (Amtliche Schuldaten <ASD> 2017 für die Ermittlung der Quoten und ASD 2018 für die künftigen Schüler- bzw. Klassenzahlen), wenn statt der Schülerprognose 2018 (auf Basis von ASD 2017) die Schülerprognose 2019 (auf Basis von ASD 2018) verwendet worden wäre (vgl. Schreiben des Staatsministeriums vom 8.11.2022 S. 11), ist dies ebenfalls nicht nachvollziehbar und vermag nichts daran zu ändern, dass die für die Bedarfsermittlung verwendete Datengrundlage im Zeitpunkt des Verordnungserlasses am 2. Juli 2020 bereits veraltet war und es – was u.a. die Veröffentlichung der Lehrerbedarfsprognose 2020 im Mai 2020 zeigt – möglich gewesen wäre, insgesamt die neueren Daten (einschließlich der Gewinne aus dienstrechtlichen Maßnahmen) zugrunde zu legen. So wird im Vermerk des Staatsministeriums vom 28. Januar 2020 angegeben, dass „alle Modelle“ zur Ermittlung der Gewinne bzw. Verluste durch das Arbeitszeitkonto „auf einer Hochrechnung der amtlichen Schuldaten des Schuljahres 2018/19 basieren“, woraus einerseits geschlossen werden kann, dass diese Daten bereits vorhanden und aufbereitet waren, und was andererseits die Frage aufwirft, ob für die Prognose der durch das Arbeitszeitkonto zu erzielenden Effekte neuere Daten verwendet wurden als für die „Grundlage“, also für die Bedarfsermittlung.

66

2.2.4 Unter Zugrundelegung der vollständigen und im Zeitpunkt des Verordnungserlasses aktuellen Prognosegrundlagen ergibt sich, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage nicht während der gesamten Laufzeit der Ansparphase vorlagen und Zuschnitt und Laufzeit des Arbeitszeitkontos betreffend sowohl die Ansparphase als auch die Wartezeit auf die Rückgabephase nicht am vorübergehenden Personalbedarf der Grundschule und dessen Bewältigung ausgerichtet waren, so dass zugleich ein Verstoß gegen die Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit vorliegt.

67

Nach der als Anlage 4 zum Schriftsatz vom 25. Juli 2024 vorgelegten Modellrechnung (Tatbestand Rn. 42) mit den zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses aktuellen Daten (amtliche Schuldaten 2018/19 und Schüler- und Absolventenprognose 2019) und unter Berücksichtigung der Gewinne aus den bereits beschlossenen dienstrechtlichen Maßnahmen ergibt sich, dass das Arbeitszeitkonto im Schuljahr 2020/21 sowie in den Schuljahren 2026/27 und 2027/28 für den Bedarf an der Grundschule nicht erforderlich war und mithin eine kürzere Laufzeit ausreichend gewesen wäre. Im ersten Jahr der Ansparphase, dem Schuljahr 2020/21, für das ein Gewinn von 130 bzw. 134 Vollzeitkapazitäten prognostiziert wurde, reichten die Gewinne aus den sonstigen dienstrechtlichen Maßnahmen aus, um den Personalbedarf an der Grundschule zu decken. Vom Schuljahr 2021/22 bis zum Schuljahr 2025/26 ergab bzw. ergibt sich nach der Modellrechnung ein vorübergehender Personalfehlbedarf an der Grundschule, der auch neben den Gewinnen aus den sonstigen dienstrechtlichen Maßnahmen ein Arbeitszeitkonto erforderlich machte. Unter Zugrundelegung dessen Ausgestaltung nach den angegriffenen Regelungen der Verordnung wurden die hieraus erzielten Gewinne im Schuljahr 2025/26 noch teilweise für die Bedarfsdeckung an der Grundschule benötigt („Angebotsüberschuss“ von 240; Gewinne aus AZK 560). In den Schuljahren 2026/27 sowie 2027/28 werden durch die Gewinne aus dem Arbeitszeitkonto deutliche Angebotsüberschüsse erzielt (2026: Bedarf 1280, Einstellungsangebot 2010, Überangebot 730, Gewinn aus Arbeitszeitkonto 460; 2027: Bedarf 1250, Einstellungsangebot 2110, Überangebot 860, Gewinn aus Arbeitszeitkonto 360). Dies zeigt, dass die Ausgestaltung des Arbeitszeitkontos auf der Grundlage der angegriffenen Bestimmungen der Verordnung nicht am vorübergehenden Personalbedarf der Grundschule und dessen Bewältigung ausgerichtet war. Die Ermächtigungsgrundlage des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 BayBG verlangt jedoch, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen während der gesamten Laufzeit der Ansparphase des Arbeitszeitkontos vorliegen und dass die Ausgestaltung des Arbeitszeitkontos im Wesentlichen auf die angestellte Bedarfsprognose zugeschnitten ist, denn nur dann dient es gerade der Bewältigung des prognostizierten vorübergehenden Personalbedarfs.

68

Soweit der Antragsgegner darauf verweist, es würden sich nicht alle Absolventen des Vorbereitungsdienstes auch tatsächlich (im unmittelbaren Anschluss) um ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis im Schuldienst bewerben, so dass die angegebenen Zahlen zu den Festeinstellungen nach Angebot unter Zugrundelegung der Daten aus den vergangenen Jahren tatsächlich um rund 8% geringer ausfielen, ist dieser Vortrag von vornherein nicht geeignet, der im Zeitpunkt des Verordnungserlasses angestellten Prognose nachträglich den Stempel der Richtigkeit aufzudrücken. Ausweislich des Vortrags des Antragsgegners sowie der vom Staatsministerium veröffentlichten Lehrerbedarfsprognosen, deren Modellrechnung auch der angegriffenen Verordnung zugrunde liegt, umfassen die „Festeinstellungen nach Angebot“ die aus derzeitiger Sicht angebotsseitig realisierbaren Einstellungszahlen und nicht etwa die (gesondert ausgewiesenen) Absolventenzahlen eines Prüfungsjahrgangs (s. z.B. Lehrerbedarfsprognose 2020 S. 12 ff.). Soweit die entsprechende Prognose tatsächlich nicht vollständig eingetreten sein sollte, handelt es sich um eine ihr immanente Unsicherheit. Wie bereits ausgeführt ist jedoch maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der der Verordnung zugrundeliegenden Prognoseentscheidung derjenige des Verordnungserlasses. Abgesehen hiervon beziehen sich auch die übrigen Angaben der bayerischen Lehrerbedarfsprognose sowie der vorliegenden Modellrechnung auf sämtliche, also auch auf nichtstaatliche Schulträger. So hat das Staatsministerium in der mündlichen Verhandlung konzedierte, dass in dem in den Lehrerbedarfsprognosen und der vorliegenden Modellrechnung ausgewiesenen Gesamtlehrerbedarf und damit auch im maßgeblichen rechnerischen Einstellungsbedarf auch der Bedarf für die Privatschulen enthalten sei, der mit etwa 4% zu veranschlagen sei. Nach alledem bewegen sich die angesprochenen Unsicherheiten bzw. lediglich näherungsweise angegebenen Zahlen sowohl hinsichtlich des Einstellungsangebots als auch hinsichtlich des Bedarfs innerhalb der Prognosen innewohnenden Schwankungsbreite und haben außer Betracht zu bleiben.

69

Soweit der Antragsgegner vorträgt, infolge der Ausweicheffekte bei den sonstigen dienstrechtlichen Maßnahmen hätten die diesbezüglichen Gewinne in der Folgeprognose (Lehrerbedarfsprognose 2021) signifikant nach unten korrigiert werden müssen, weil nur rund 50% der errechneten Kapazitätsgewinne aus den sonstigen dienstrechtlichen Maßnahmen tatsächlich realisiert worden seien, kann diese Quote vor dem Hintergrund der Angabe in der Anlage 4 zum Schreiben vom 25. Juli 2024, wonach für das Schuljahr 2020/21 ein Gewinn aus den sonstigen dienstrechtlichen Maßnahmen von 540 Vollzeitkapazitäten

prognostiziert wurde, und der Angabe im Schreiben des Staatsministeriums vom 8. November 2022 (S. 10), wonach eine Überprüfung zum Schuljahr 2020/2021 ergeben habe, dass (wegen Ausweichmaßnahmen wie familienpolitischer Teilzeit, Teildienstfähigkeit, bereits genehmigten Freistellungsmodellen oder Antragsruhestand) etwa 440 Vollzeitkapazitäten als tatsächliche Kapazitätsgewinne hätten realisiert werden können bzw. realisiert werden könnten, bereits nicht nachvollzogen werden.

70

Eine Berücksichtigung dieser von der Prognose abweichenden tatsächlichen Gegebenheiten scheidet aber jedenfalls deshalb aus, weil es auf die Prognose zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses ankommt. Die isolierte Berücksichtigung eines bzw. einzelner tatsächlicher Abweichungen von der getroffenen Prognose „zu Gunsten des Antragsgegners“ würde im Übrigen zu Verzerrungen führen, da sich in der Lehrerbedarfsprognose 2021 bereits weitere Prognosedaten verändert haben. So weist die Lehrerbedarfsprognose 2021 für das Jahr 2026/27 dennoch ein Überangebot von 800 aus (von dem ein Gewinn aus dem Arbeitszeitkonto von 460 abzuziehen wäre), und für 2027 ein Überangebot von 1200 (von dem ein Gewinn aus dem Arbeitszeitkonto von 360 abzuziehen wäre).

71

Dass die Prognose trotz der geringeren Gewinne aus den dienstrechtlichen Maßnahmen bislang im Wesentlichen eingetroffen ist, zeigt im Übrigen auch der Vortrag des Antragsgegners im Schriftsatz vom 25. Juli 2024 (S. 8), dass eine Analyse der aktuellen Ist-Daten ergebe, dass zu Beginn des Schuljahres 2023/24 an der Grundschule insgesamt rund 230 Stellen nicht besetzt werden konnten (vgl. die prognostizierte Lücke von 230 laut Anlage 4).

72

Schließlich bleibt auch bei Berücksichtigung dieses Vortrags, wonach nur die Hälfte der ursprünglich erwarteten Gewinne aus den dienstrechtlichen Maßnahmen anzusetzen sei, festzustellen, dass das Arbeitszeitkonto im Jahr 2020 für die Grundschule neben den beschlossenen sonstigen dienstrechtlichen Maßnahmen nicht erforderlich war; Gleiches ergäbe sich unter Zugrundelegung der Prognose im Übrigen für das Schuljahr 2027/28.

73

2.2.5. Die durch den Ordnungsgeber gewählte Ausgestaltung des Arbeitszeitkontos kann schließlich nicht damit gerechtfertigt werden, dass vorgesehen war, die hieraus zu erzielenden Überhänge dazu zu nutzen, erfahrene Grundschullehrer an Mittel- und Förderschulen einzusetzen.

74

Der Antragsgegner hat im Schriftsatz vom 25. Juli 2024 ausgeführt, dass bereits für das erste Schuljahr der Laufzeit des Arbeitszeitkontos, das Schuljahr 2020/21, nach der beim Erlass der Verordnung getroffenen Prognoseentscheidung vorgesehen war, die durch die sonstigen dienstrechtlichen Maßnahmen erzielten Gewinne zu nutzen, um 600 erfahrene Grundschullehrer zusätzlich an Mittel- und Förderschulen einzusetzen, damit allen Absolventen des Vorbereitungsdienstes ein Einstellungsangebot an der Grundschule unterbreitet werden könne. Entsprechende Lehrerbewegungen waren für die beiden letzten Schuljahre der Laufzeit der Ansparphase beabsichtigt. Diese organisatorischen Maßnahmen sind zwar grundsätzlich mit Art. 21 BayLBG vereinbar und vom Organisationsermessen des Dienstherrn gedeckt. Als Bestandteil der vorliegenden Prognoseentscheidung sind sie jedoch mit dem Sinn und Zweck der Ermächtigungsgrundlage des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 BayBG nicht vereinbar. Der Ordnungsgeber schafft in den betreffenden Schuljahren den Fehlbedarf an der Grundschule, mit dem er das verpflichtende Arbeitszeitkonto rechtfertigt, allein durch den zusätzlichen Einsatz von Grundschullehrern an anderen Schularten. Vor dem Hintergrund, dass dort die Voraussetzungen für die Einführung eines verpflichtenden Arbeitszeitkontos gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 BayBG nicht vorliegen, werden dessen Voraussetzungen hierdurch teilweise umgangen und die von den Regelungen zum Arbeitszeitkonto betroffenen Grundschullehrer insoweit einseitig und gleichheitswidrig in Anspruch genommen. Da die den angegriffenen Ordnungsbestimmungen zugrunde liegende Konzeption von vornherein die Generierung von Personalüberhängen an der Grundschule zur Ermöglichung eines verstärkten Einsatzes von Grundschullehrern an Mittel- und Förderschulen während der Laufzeit des Arbeitszeitkontos vorsah, diene dieses bereits beim Erlass der Verordnung zumindest auch der Bewältigung des dauerhaften/mittelfristigen Personalmangels an den Mittel- und Förderschulen. Als bloßer „zusätzlicher beiläufiger Ertrag“ kann dies

nicht bezeichnet werden, weil zur Bewältigung des vorübergehenden Personalbedarfs an der Grundschule ein Arbeitszeitkonto mit einem späteren Beginn und einer kürzeren Laufzeit ausreichend gewesen wäre.

75

Etwas anderes ergibt sich weder aus der haushaltsmäßig gemeinsamen Veranlagung im Stellenplan noch aus Art. 21 BayL BG. Das Lehrerbildungsgesetz sieht getrennte Lehrämter für Grund-, Mittel und Förderschule vor und lässt die Verwendung von Grundschullehrern außerhalb ihres Lehramts nur unter bestimmten Voraussetzungen zu, wovon grundsätzlich nur für eine begrenzte Zeit Gebrauch gemacht werden sollte, da eine Verwendung außerhalb des jeweiligen Lehramts nicht den schulartspezifischen Anforderungen entspricht (vgl. LT-Drs. 12/15645, S. 1; LT-Drs. 8/5096, S. 9). Soweit demnach eine „Durchlässigkeit“ besteht, wäre es dem Antragsgegner möglich, die Voraussetzung eines länger andauernden, aber vorübergehenden Personalbedarfs schulartübergreifend zu prüfen und festzustellen und bei deren Vorliegen ein (gestaffeltes) Arbeitszeitkonto einzuführen, wobei zur Bewältigung des schulartübergreifenden, insgesamt gesehen aber vorübergehenden Personalbedarfs eine nach Art. 21 BayL BG zulässige Verwendung von Lehrkräften an anderen Schularten vorgesehen werden kann. Es ist dem Antragsgegner aber verwehrt, das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 BayBG für jede Schulart getrennt zu prüfen und festzustellen, um sodann jedoch den nicht vorübergehenden Personalbedarf an Mittel- und Förderschulen bei der Bedarfsprognose für die Grundschule einzubeziehen und letztlich bedarfserhöhend zu berücksichtigen. Ein derartiges Vorgehen steht – wie ausgeführt – weder mit der Ermächtigungsgrundlage des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 BayBG noch mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG im Einklang.

76

2.2.6 Da sich die angegriffenen Bestimmungen der Verordnung nicht im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage halten und es sich hierbei um eine planerische Entscheidung handelt, die nicht teilbar ist und die das Gericht nicht selbst vornehmen oder ersetzen kann, waren sie insgesamt für unwirksam zu erklären. Der Senat weist jedoch darauf hin, dass insoweit, als die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 BayBG auf der Grundlage der heutigen Verhältnisse vorlagen und die Ausgestaltung der Regelungen zum Arbeitszeitkonto dem Bedarf entsprach, der rückwirkende Erlass einer entsprechenden Verordnung geprüft werden könnte. In einer Konstellation, in der der rückwirkend in Kraft gesetzte Rechtsnorm ein gleichartiger Regelungsversuch vorausging und die betroffenen Lehrkräfte aufgrund dieser vorausgegangenen, unwirksamen Verordnung tatsächlich die angeordneten zusätzlichen Unterrichtsstunden in dem Umfang gehalten haben, in dem die rückwirkend in Kraft zu setzende Verordnung diese Leistung anordnet, ist ein der Rückwirkung entgegenstehendes, schutzwürdiges Vertrauen der betroffenen Lehrkräfte nicht gegeben (HessVGh, B.v. 2.10.2003 – 1 N 3925/98 – juris Rn. 39 f. m.w.N.; BayVGh, U.v. 21.12.2001 – 3 N 01.900 – juris Rn. 134).

77

3. Gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbs. 2 VwGO ist die Nummer I. der Entscheidungsformel allgemeinverbindlich und vom Antragsgegner nach Eintritt der Rechtskraft des Normenkontrollurteils ebenso zu veröffentlichen wie die Verordnung bekanntzumachen war.

78

4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit auf § 167 Abs. 1 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO. Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2, § 191 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 127 BRRG nicht vorliegen.