

Stellungnahme als Sachverständiger
Zur Anhörung des Ausschusses für Schule und Bildung
Im Plenarsaal des Landtags von NRW
Am 23. Januar 2024

Zur Drs. 18/6385 („Lehrkraft-Sein ist mehr als Unterricht: Die Landesregierung muss das Potential eines Arbeitszeitmodells für Lehrkräfte in NRW nutzen“ (SPD-Fraktion))

Sachverständiger: Mark Rackles, Staatssekretär a.D.
und Fellow am WZB
Mark Rackles Consulting,
Martin-Buber-Str. 10, 14163 Berlin
consulting@rackles.com

Autor der Studie „Lehrkräftearbeitszeit in Deutschland – Veränderungsdruck und Handlungsempfehlungen“, Expertise im Auftrag der Deutschen Telekom Stiftung, April 2023 [Volltext: <https://www.telekom-stiftung.de/sites/default/files/files/Lehrkraeftearbeitszeit%20-Expertise.pdf>]

- (1) Ineffektives und strukturell überlastendes System:** Das seit 150 Jahren im Kern unverändert geltende Arbeitszeitmodell für Lehrkräfte weist erhebliche Mängel auf. Es befördert eine chronische Überlastung der Beschäftigten, es weist eine geringe Ressourceneffizienz auf und fast keine Anpassungsfähigkeit an neue pädagogische Entwicklungen. Es gefährdet unter dem Gesichtspunkt des Arbeitsschutzes die Beschäftigten durch strukturelle Mehrarbeit (ca. 6% im Schnitt). Alle Studien der letzten Jahrzehnte belegen, dass eine Mehrheit der Lehrkräfte dauerhaft oberhalb tariflicher Normen arbeitet. Das Modell ist unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit nicht effizient, da es die Arbeitszeit der Lehrkräfte nur zu einem geringen Teil und im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich für Unterrichtstätigkeiten einsetzt (nur 30-40% Unterricht). Selbst bezogen auf die verpflichtenden Deputatsstunden werden nur 75 – 80% effektiv in Unterricht umgesetzt (Ermäßigungsstunden). Das Modell bildet weder unterschiedliche Zeitaufwände nach Fächern ab, noch lässt es Differenzierungen der Zeitbudgets auf schulischer Ebene zu oder eine flexible Umverteilung von Zeitanteilen auf neue Aufgaben.
- (2) System verstößt gegen Arbeitsschutz und Arbeitsrecht:** Die mit knapp einer Million Beschäftigten größte Beschäftigtengruppe im öffentlichen Dienst unterliegt faktisch einer unregelmäßigen und potenziell unbegrenzten Arbeitszeit. Die ausschließliche Steuerung über Deputatsstunden, die nur

einen Teil der Dienstzeit ausmachen, führt - bei im Zeitverlauf zunehmenden Aufgaben - zu einem Aufwuchs der Arbeit im unbestimmten Teil der Arbeitszeit zu Lasten der einzelnen Lehrkraft. Die geschätzten jährlichen (unbezahlten) Überstunden summieren sich selbst in konservativen Berechnungsansätzen auf mehrere Zehntausend Vollzeitstellen. Das bestehende Arbeitszeitmodell verstößt in Deutschland gegen Arbeitsschutzbestimmungen, die zuletzt vom EuGH und dem BAG in Bezug auf die Arbeitszeiterfassung thematisiert wurden. Wenn weder der Arbeitgeber die konkreten Wochenarbeitszeiten seiner Beschäftigten kennt, noch der Arbeitnehmer seine zeitliche Belastungssituation formal im Einzelfall nachweisen kann, dann laufen Arbeitsschutzbestimmungen, die auf die Vermeidung gesundheitsgefährdender Höchstarbeitszeiten ausgerichtet sind, leer. Im bestehenden Arbeitszeitmodell werden die Ist-Wochenarbeitszeiten der Lehrkräfte nicht erfasst, was eine Kontrolle im Sinne des Arbeitsschutzes unmöglich macht.

(3) Aktuell starker Veränderungs- und Handlungsdruck: Das deutsche Modell der Lehrkräftearbeitszeit steht aktuell unter einem massiven Veränderungs- und Handlungsdruck, der substanzielle Anpassungsmaßnahmen erzwingen wird. Der größte Druck geht aktuell von der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung und der notwendigen Umstellung auf eine Arbeitszeiterfassung im pädagogischen Bereich aus. In den letzten Jahren wurde der Gesundheitsschutz für Lehrkräfte durch EU-Recht und arbeitsgerichtliche Rechtsprechung erheblich aufgewertet, so dass der bislang „unbestimmte Teil“ der Lehrkräftearbeitszeit vom Dienstherrn nicht mehr in der bisherigen Unbestimmtheit belassen werden kann. Ein Antrag der KMK vom Juli 2023 auf Ausnahmeregelungen für den Schulbereich wurde vom BMAS mit Schreiben vom 3.08.2023 eindeutig beantwortet:

- Unabhängig vom BAG-Urteil ist die gesamte Arbeitszeit der Arbeitnehmer*innen bereits heute vollständig zu erfassen
- Der europäische Arbeitnehmerbegriff schließt Beamt*innen mit ein. Auch das vom BAG in Bezug genommene Arbeitsschutzgesetz findet Anwendung auf Beamt*innen.
- „Die Regelungen des Arbeitszeitgesetzes zu Höchstarbeitszeiten und Mindestruhezeiten sind heute schon für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Schulen (...) einzuhalten und werden durch die Arbeitszeiterfassung nicht verändert“
- Die beantragte Ausnahmegenehmigung in Bezug auf die Lehrkräftearbeitszeit wird abgelehnt.
- „Der Umstand, dass der konkrete Umfang der Arbeitszeit nicht in jedem Fall im Voraus feststeht, steht einer nachträglichen Dokumentation am Ende des Arbeitstages nicht entgegen“.

- (4) **Vorgaben für Arbeitszeiterfassung sind geklärt:** In Deutschland gilt die Pflicht zur Nutzung von Zeiterfassungssystemen gem. EuGH- und BAG-Vorgaben auch für Beschäftigte im Bildungswesen, mit einer Bereichsausnahme im Arbeitszeit- oder Arbeitsschutzgesetz ist somit nicht zu rechnen. Dies ist arbeitsrechtlich notwendig, gesundheitspolitisch geboten und – wie Pilotstudien erwiesen haben – schulorganisatorisch und technisch möglich, ohne dass daraus eine grundsätzliche Präsenzpflcht oder neue Formen der Leistungskontrolle entstehen müssen. Der EuGH hat konkrete Vorgaben für mögliche Erfassungssysteme gemacht: Die Aufzeichnung muss die tägliche und wöchentliche Arbeitszeit objektiv, verlässlich und für die Beschäftigten zugänglich erfassen. Das System kann analog oder digital sein und das Instrument der Selbstaufschreibung ist zwischenzeitlich – auch gerichtlich - als valide anerkannt.
- (5) **Ein Tätigkeitsprofil für Lehrkräfte ist überfällig:** Die Zuweisung von Arbeitszeit nach Deputatsstunden ist international überholt und angesichts der beschriebenen Mängel abzulösen durch ein neues Zuweisungsmodell. International haben sich Modelle etabliert, die auf die Jahresarbeitszeit abstellen und diese – nach Abzug der Ferien und Wochenenden – in Wochenstunden je Unterrichtswoche umrechnen. Mit diesem Ansatz ist die transparente Erfassung und Zuweisung der gesamten Arbeitszeit (und nicht nur der Unterrichtsstunden) verbunden. Zugleich ist mit diesem Ansatz die notwendige Klärung einer Aufgabenbeschreibung für Lehrkräfte in dem Sinn verbunden, dass Tätigkeitscluster gebildet werden und mit Zeitanteilen verbunden werden müssen. In den Ländern existieren keine spezifischen Tätigkeitsbeschreibungen und Anforderungsprofile für Lehrkräfte. In NRW werden einzelne Aufgaben in der Allgemeinen Dienstordnung (ADO) beschrieben. Eine Präzisierung in Richtung Anforderungsprofil für Lehrkräfte mit Tätigkeitsbeschreibung wird künftig notwendig werden.
- (6) **Ziele für ein neues Arbeitszeitmodell bestimmen:** Ein zeitgemäßes Modell der Lehrkräftearbeitszeit sollte nach den bisherigen Erfahrungen an den Defiziten des bestehenden Modells ansetzen und folgende Ziele verfolgen: Es sollte eine höhere Flexibilität gewährleisten (in Bezug auf Bedarfsausgleiche und pädagogische Erfordernisse), eine höhere Effizienz im Umgang mit Unterrichtszeiten, eine höhere Transparenz und Gerechtigkeit (Nachvollziehbarkeit der individuellen Verteilung von Arbeitszeit) sowie die konsequentere Einhaltung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes (Schutz vor dauerhaften Überstunden) sicherstellen. Dabei sollte das Modell die Qualität pädagogischer Arbeit befördern und die Autonomie der Lehrkräfte in ihrer Arbeit wahren.
- (7) **Hamburger Arbeitszeitmodell mit Licht und Schatten:** Als Ausgangspunkt eines solchen Modells eignet sich das Hamburger Modell der Lehrkräftearbeitszeit im Grundsatz. Dies gilt erstens insbesondere für das

Modell der Jahresarbeitszeit anstelle des Deputatsstundenmodells und zweitens für den Anspruch, durch das Modell die Arbeitszeit der Lehrkräfte vollständig zu erfassen statt nur die Pflichtstunden. Drittens praktiziert das Hamburger Grundmodell die Differenzierung nach Schulstufen und Fächern und nicht nach Schularten. Viertens wurden Tätigkeitscluster gebildet und mit zeitlichen Richtwerten versehen statt ausschließlich auf die Unterrichtstätigkeit abzustellen. Allerdings erfasst das Hamburger Modell in seiner praktischen Ausprägung keine IST-Arbeitszeiten und bleibt somit ein Zuweisungsmodell ohne den notwendigen SOLL-/IST-Abgleich.

- (8) **Bildung von Tätigkeitsclustern notwendig:** Ein neues Arbeitszeitmodell (muss nicht, aber) kann mit einer Faktorisierung von Zeiten zur Erfassung der unterschiedlichen Aufwände in Vor-/ Nachbereitung verbunden werden (in Österreich und Hamburg Werte um die 0,8 als Faktor auf eine 45-Minuten-Einheit). Dieser Faktor kann nach Schulstufen und Fach unterschiedlich ausgeprägt werden. Notwendig ist dagegen die Bildung von Tätigkeitsclustern und eine Zuweisung von Richtwerten, damit im Controlling die Setzungen von Arbeitgeberseite und Schule im Sinne der Beschäftigten einem Controlling unterliegen und eine wirksame Steuerung erfolgen kann. Die Bildung von Clustern erfolgt sehr unterschiedlich, empfehlenswert sind eher wenige grobe Cluster, damit auf Anpassungsbedarfe und Verschiebungen flexibler reagiert und minutengenaues Erbsenzählen vermieden werden kann.
- (9) **Differenzierte Interessenlagen beachten:** Hardwig und Mußmann zogen bereits 2018 das Fazit: *„Ermittlungen abgeschlossen – Zeit zum Handeln“*. Trotz eindeutig negativer Befunde in Bezug auf massive Überstunden sowie Ineffizienzen im bestehenden System, verhinderte eine spezifische Interessenlage das eingeforderte Handeln bis heute. Die Arbeitgeberseite profitiert ganz offensichtlich von der bisherigen Unbestimmtheit der Arbeitszeit und dem hohen Mehrarbeitsvolumen an unbezahlten Überstunden. Zudem birgt jede substantielle Abweichung vom bestehenden Arbeitszeitmodell die Gefahr zusätzlicher relevanter Einstellungsbedarfe. Die Arbeitnehmerseite bzw. die Gewerkschaften haben auf der anderen Seite über Jahrzehnte die Erfahrung gemacht, dass angekündigte Reformen des Arbeitszeitmodells entweder nicht eingelöst wurden (Niedersachsen) oder am Ende in Mehrbelastungen und Arbeitszeiterhöhungen wie in Hessen und bedingt auch in Hamburg mündeten.
- (10) **Notwendige Erfolgsbedingungen im Blick behalten:** Als Erfolgsbedingungen einer (notwendigen) Verständigung auf neue Arbeitszeitmodelle in den Bundesländern müssen daher sowohl die Mehrbedarfe bestimmt und soweit möglich gesenkt werden (etwa durch Entlastungen durch nicht-pädagogisches Personal oder Nutzung der Potentiale von Digitalisierung). Hier kann auch eine höhere Effizienz bei der Verwendung der Arbeitszeit

für Unterricht zum Tragen kommen. Andererseits muss sich eine Systemumstellung von Vorgaben der Einsparung lösen und Vertrauen seitens der Beschäftigten bestehen, dass es mindestens mittelfristig zu einer realen Entlastung der Arbeitszeit kommt. Hierzu sind die geleisteten Überstunden zu erfassen, kurzfristig in tariflich abgesicherten Arbeitszeitkonten zu führen und mittelfristig durch zusätzliche Neueinstellungen in Höhe der bisherigen Mehrarbeit auszugleichen. Dieser aus Sicht der Länder kritische Mehrbedarf an zusätzlichen Lehrkräften könnte in dem Maße sinken, wie die in Teilzeit „geflüchteten“ Lehrkräfte bei einer glaubwürdigen Annäherung von Ist- und Soll-Arbeitszeiten teilweise in die Vollzeit zurückkehren. Bei der Einführung eines Jahreszeitmodells bzw. eines oben skizzierten grundsätzlich neuen Arbeitszeitmodells könnte ggf. auf bestehende Öffnungsklauseln in einzelnen Ländern zurückgegriffen werden, wie dies ansatzweise in Bremen der Fall ist (Öffnungsklausel für ein Jahresarbeitszeitmodell ist in §§ 9-14 BremLAAufG vorgesehen) oder auch auf langjährige Debatten um ein Jahresarbeitszeitmodelle wie in NRW.

- (11) **Mit Pilotprojekten in Ländern starten:** Grundsätzlich ist die Einführung über Pilot- und Modellversuche sinnvoll und relativ einfach im bestehenden System realisierbar. Dies kann sowohl zum Aufbau von Vertrauen in neue Verfahren (Arbeitszeiterfassung, Verteilung von Zeiteinheiten) als auch Technologien genutzt werden. Zudem lassen sich so die notwendigen Rahmenbedingungen und zusätzlichen Bedarfe realistisch bestimmen. Nach den negativen Erfahrungen bei der zentral verfügbaren Einführung des Hamburger Modells sollte eine hohe Akzeptanz bei den Beschäftigten und Personalräten durch Transparenz und Partizipation angestrebt werden. Auch wenn das neue Arbeitszeitmodell zu spezifischen Ausprägungen je Schule führen kann, so sollte doch eine völlige Zersplitterung der Verhandlung von Rahmenbedingungen und Regelungsinhalten durch Regelungen mit örtlichen Personalräten vermieden werden. Die oberste Landesbehörde sollte Dienstvereinbarungen zur Arbeitszeiterfassung und dem Arbeitszeitmodell mit den Hauptpersonalräten und den Gewerkschaften treffen.
- (12) **Zeit zum Handeln!** Wenn konzeptionell aus der Not eine Tugend gemacht wird, dann lässt sich gerade in Zeiten des akuten Lehrkräftebedarf sowohl eine höhere Arbeitszufriedenheit als auch eine höhere Effizienz in Bezug auf Unterrichtszeit gewährleisten. Nebenbei wird damit zudem die Attraktivität des Berufsfelds für Berufsanfänger dauerhaft erheblich gesteigert und die Zahl der Dauerkranken, Berufsaussteiger und Frühpensionierungen gesenkt. Somit gilt tatsächlich:

„Ermittlungen abgeschlossen – Zeit zum Handeln!“