

Kleine Anfrage mit Antwort

Wortlaut der Kleinen Anfrage

der Abgeordneten Frauke Heiligenstadt, Claus Peter Poppe, Ralf Borngräber, Axel Brammer, Stefan Politze, Silva Seeler, Dörthe Weddige-Degenhard und Dieter Möhrmann (SPD), eingegangen am 20.11.2009

Welche Auswirkungen haben freiwillig übernommene Mehrarbeitsstunden (Überstunden) von Lehrkräften auf die Unterrichtsversorgung im folgenden Schulhalb- oder Schuljahr?

Wegen des erheblichen zusätzlichen Finanzbedarfs leistet sich das Land Niedersachsen an den Schulen keine Vertretungsreserve. So kommt es bei kurzfristigen - z. B. krankheitsbedingten - Ausfällen von Lehrkräften immer wieder zu Unterrichtsausfall. Während die Volle Halbtagsgrundschule und die Verlässliche Grundschule aufgrund vorhandener, allerdings unterschiedlicher personeller und fachlicher Kapazitäten Ausgleichsmöglichkeiten, aber auch Ausgleichsverpflichtungen haben, gibt es im Sekundarbereich I und II solche Möglichkeiten nicht. Erst bei längerer Abwesenheit erhält die betroffene Schule die Möglichkeit, Abordnungen aus anderen Schulen oder Feuerwehrlehrkräfte zu beschäftigen.

Die Schulen sind also verpflichtet, mit Bormitteln für Vertretung zu sorgen. Es werden Kolleginnen und Kollegen gebeten, zusätzliche Unterrichtsstunden zu übernehmen. Diese können dann in der Folgezeit gemäß der Arbeitszeitverordnung für Lehrer (sogenannter Flexi-Erlass) abbummelt werden, hierdurch werden aber neue Löcher in den Stundenplan der Schule gerissen. Außerdem ist ein Ausgleich der Stunden durch Abbummeln nur zum geringen Teil möglich, da nur Randstunden entfallen können und somit immer die gleichen Lerngruppen betroffen wären. Bei der Berechnung der prozentualen Unterrichtsversorgung werden Lehrkräfte, die im vorausgegangenen Schuljahr Überstunden angesammelt haben, aber mit voller Stundenzahl mitgerechnet, obwohl sie gar nicht voll unterrichten.

In größeren Systemen mit etwa 120 Lehrkräften kann dies durchaus zu einem Problem von 4 bis 5 Lehrerstellen führen; diese stehen im Folgezeitraum tatsächlich nicht zur Verfügung. So kann ein Effekt nicht ausgeschlossen werden: Freiwillige Mehrarbeit reißt Löcher in die Unterrichtsversorgung der Folgezeit, die dann häufig genauso wieder ausgeglichen werden.

Vor diesem Hintergrund fragen wir die Landesregierung:

1. In welchem Umfang (Stunden, Stellen und Beschäftigungsvolumen), in vielen Schulen EDV-mäßig erfasst, wird in Niedersachsen pro Schuljahr freiwillige Mehrarbeit geleistet, mit wie vielen Prozentpunkten trägt diese zur jeweiligen prozentualen Unterrichtsversorgung bei, und wie hoch ist der Anteil der finanziell ausgeglichenen Mehrarbeit?
2. Welche Überlegungen gibt es, den in der Vorbemerkung genannten Effekt zukünftig zu vermeiden, oder wird die Situation anders dargestellt?
3. Wie hoch ist der in Frage 1 nachgefragte Finanzbedarf im Vergleich zu einer 3-, 4- oder 5-prozentigen Vertretungsreserve, und wie lösen andere Flächenländer dieses Problem?

(An die Staatskanzlei übersandt am 23.11.2009 - II/721 - 506)

Antwort der Landesregierung

Niedersächsisches Kultusministerium
- 01-01 420/5-II/721-506 -

Hannover, den 26.01.2010

Qualität und Erfolg von Schule ist einerseits abhängig von der Zahl der nach Stundentafel erteilten einzelnen fachbezogenen Unterrichtsstunden. Andererseits tragen außerunterrichtliche Aktivitäten wie die Durchführung von Klassenfahrten, Schulfesten, Praktika, Besuch von außerschulischen Lernorten etc. entscheidend zur Bereicherung des Unterrichts und des Schullebens sowie zum Lernerfolg bei. Weiterhin gehören mehrstündige Klassenarbeiten und Abiturprüfungen sowie die Durchführung von Projekten zum Schulalltag. Gelebte Schule macht es daher erforderlich, dass täglich auf wechselnde Unterrichtsbedarfe und wechselnde Anwesenheitszeiten von Lerngruppen und Lehrkräfte reagiert wird. Schule ist grundsätzlich mehr als die Summe von Unterrichtsstunden nach Stundentafel.

Dieser Tatsache trägt § 4 Abs. 2 Satz 1 der Verordnung über die Arbeitszeit der Lehrkräfte an öffentlichen Schulen (ArbZVO-Lehr) mit der Ermöglichung eines flexiblen Unterrichtseinsatzes Rechnung: „Aus dienstlichen Gründen kann die jeweilige Unterrichtsverpflichtung einer Lehrkraft wöchentlich bis zu vier Unterrichtsstunden überschritten oder bis zur Hälfte unterschritten werden.“ Die Schulleiterinnen und Schulleiter sind dafür verantwortlich, dass jede Lehrkraft (auf das Schuljahr gesehen) ihre Unterrichtsverpflichtung erfüllt. Weiterhin kann § 4 Abs. 2 Satz 1 ArbZVO-Lehr Anwendung finden bei Abwesenheitszeiten von Lehrkräften beispielsweise aufgrund von Erkrankungen oder Mutterschutz. Sie kommen in Schulen erfahrungsgemäß zwar im Mittel nicht häufiger vor als in anderen Bereichen, wirken sich aber unmittelbarer aus. Schulen sind daher grundsätzlich verpflichtet, geeignete Konzepte für den Umgang mit Abwesenheitszeiten von Lehrkräften unter Beachtung der geltenden Regelungen und Vorgaben zu entwickeln, um Unterrichtsausfall weitgehend zu vermeiden.

Es ist unbestritten, dass Schulen zusätzliche Ressourcen für den Einsatz im Vertretungsfall benötigen. Niedersachsen verfügt daher wie alle anderen Bundesländer über ein System der Ressourcenbereitstellung für den Einsatz im Vertretungsfall. Es gilt zu bedenken, dass selbst in großen Schulen eine um beispielsweise 5 % erhöhte Unterrichtsversorgung nicht allen Vertretungsbedarf abdecken kann, da Ausfälle nicht gleichmäßig verteilt über alle Schulen, Tage und Stunden auftreten. In kleinen Schulen reicht eine um 5 % erhöhte Unterrichtsversorgung nicht einmal aus, um den längerfristigen Ausfall einer einzigen Lehrkraft abzudecken. Bei Schulen mit einem Bedarf von unterhalb 300 Lehrer-Soll-Stunden (dies sind gut 50 % aller öffentlichen niedersächsischen allgemeinbildenden Schulen!) bedeutet der Ausfall einer vollbeschäftigten Lehrkraft ein prozentuales Fehl von rd. 10 % und mehr. Fallen im ungünstigen Fall auch zeitgleich zwei und mehr Lehrkräfte aus, so liegt das Fehl über einen längeren Zeitraum schnell bei 20 % und mehr. Eine fest zugewiesene Vertretungsreserve von z. B. 5 % könnte diesen Schulen nur wenig helfen. Ergänzend sei angemerkt, dass sich eine landesweite Vertretungsreserve mit fest angestellten Lehrkräften nicht bewährt hat. Die in den 90er-Jahren vorhandenen „Springer“ sind nicht im geplanten Umfang zwischen den Schulen gewechselt. Da sie von den Stammschulen entgegen der erlasslichen Regelungen auch im Pflichtunterricht eingesetzt wurden, waren sie im Vertretungsfall nicht verfügbar. Weiterhin war der Einsatz räumlich begrenzt. (Es wurde keine Lehrkraft aus Göttingen in Aurich eingesetzt.)

Das niedersächsische Konzept der Ressourcenbereitstellung für den Vertretungsfall setzt sich aus einer festen Zuweisung, die von der Schüler- bzw. Klassenzahl abhängt, und einer flexiblen von der Zahl der entfallenden Stunden abhängigen Zuweisung zusammen.

Während die Grundschulen in Abhängigkeit von den Schülerzahlen Mittel für die Beschäftigung von Pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhalten, die bei Abwesenheit einer Lehrkraft auch für die Betreuung von Schülerinnen und Schüler eingesetzt werden können, erhalten die Hauptschulen, Realschulen, Gymnasien, Gesamtschulen und Förderschulen vom 5. bis zum 10. Schul-

jahrgang über die Stunden nach Studentafel hinaus zusätzlich zwei Stunden je Klasse als Stundenpool. Dieser in der Bedarfsberechnung enthaltene Stundenpool ist von den Schulen eigenständig zu bewirtschaften und dient den Schulen als Unterstützung beim flexiblen Umgang mit Abwesenheitszeiten von Lehrkräften. Die Vorgabe, dass die Erteilung der Schülerpflichtstunden an allen Schulformen und Schulen Vorrang vor allen anderen unterrichtlichen Angeboten hat, gilt dabei nicht nur für die Gestaltung des Lehrereinsatzplanes zu Beginn des Schuljahres, sondern auch für die täglichen Regelungen.

Für die flexible Zuweisung erfolgt eine zentrale Bewirtschaftung von Mitteln für die Beschäftigung von Vertretungslehrkräften auf der Grundlage des Teilzeit- und Befristungsgesetzes: Niedersachsen verfolgt das Prinzip, gezielt den Schulen mit dem dringendsten Bedarf zu helfen und bei längeren und umfangreicheren Ausfällen für die Dauer der konkreten Vertretungsfälle Lehrkräfte einzustellen. Dies entspricht dem Solidarprinzip, das in Deutschland Grundlage für alle Versicherungssysteme ist: Bestimmte Anteile der zunächst dem Individuum zustehenden Ressourcen werden sozialisiert und im Notfall zielgerichtet dem Einzelnen zur Verfügung gestellt. Durch die Einstellung nur für die Dauer des konkreten Vertretungsfalles können deutlich mehr und insbesondere die dringenden Bedarfswfälle mit einem großen prozentualen Fehl abgedeckt werden. Im Schuljahr 2008/2009 wurden insgesamt 2 467 Vertretungsverträge (500 Lehrkräfte entsprechend rd. 1 % der Unterrichtsversorgung) realisiert, davon liefen zum Schuljahresende allein 1 103 zeitgleich. Durchgehend hätten mit den eingesetzten Mitteln jedoch nur rd. 600 Lehrkräfte bezahlt werden können. Die zentrale Bewirtschaftung von Mitteln für den Vertretungsfall gewährleistet damit nicht nur die erforderliche bedarfsgerechte Flexibilität, sondern im Sinne der sparsamen Haushaltsführung auch den ressourcenbewussten Umgang mit den im Landeshaushalt zur Verfügung stehenden Mitteln.

Dies vorausgeschickt, beantworte ich namens der Landesregierung die Fragen im Einzelnen wie folgt:

Zu 1:

Der sogenannte Flexi-Erlass vom 11. Mai 1984 ist mit Ablauf des Jahres 2005 außer Kraft getreten. Bereits mit Erlass vom 11. Juli 1984 ist die verbindliche Erfassung nach landesweit einheitlichen Kriterien der Zählung und der Dokumentationsform entfallen. Die Schulleiterinnen und Schulleiter sind wie bisher dafür verantwortlich, dass jede Lehrkraft ihre Unterrichtsverpflichtung gemäß der Verordnung über die Arbeitszeit der Lehrkräfte an öffentlichen Schulen erfüllt.

Darüber hinaus ist eine Kategorie „freiwillige Mehrarbeit“ weder in der Verordnung über die Arbeitszeit der Lehrkräfte an öffentlichen Schulen noch im Niedersächsischen Beamtengesetz (NBG) vorgesehen. Nach § 60 Abs. 3 des NBG sind „Beamtinnen und Beamte verpflichtet, ohne Entschädigung über die regelmäßige oder durch Teilzeitbeschäftigung ermäßigte wöchentliche Arbeitszeit (individuelle wöchentliche Arbeitszeit) hinaus Dienst zu tun, wenn zwingende dienstliche Verhältnisse dies erfordern und sich die Mehrarbeit auf Ausnahmefälle beschränkt. Werden sie durch eine dienstlich angeordnete oder genehmigte Mehrarbeit im Umfang von mehr als einem Achtel der individuellen wöchentlichen Arbeitszeit im Monat beansprucht, so ist ihnen innerhalb eines Jahres für die über die individuelle wöchentliche Arbeitszeit hinaus geleistete Mehrarbeit entsprechende Dienstbefreiung zu gewähren. Ist die Dienstbefreiung aus zwingenden dienstlichen Gründen nicht möglich, so können an ihrer Stelle Beamtinnen und Beamte in Besoldungsgruppen mit aufsteigender Besoldung eine Mehrarbeitsvergütung erhalten.“

Gemäß Erhebung zur Unterrichtsversorgung wurde im Schuljahr 2008/2009 landesweit bezahlte Mehrarbeit - entsprechend der Definition des Beamtengesetzes - im Umfang von 141,5 Unterrichtsstunden pro Woche und im Schuljahr 2009/2010 von 355,2 Unterrichtsstunden pro Woche geleistet. Für das Schuljahr 2009/2010 entspricht dies rd. 14 Stellen und einem Anteil von 0,027 % an den Lehrer-Ist-Stunden. Im Haushaltsjahr 2009 sind im Titel 422 06 der Kapitel 07 10 bis 07 20 „Mehrarbeitsvergütungen für Beamtinnen und Beamte“ 205 353,99 Euro abgeflossen. Darüber hinaus können Schulen mit den in das Budget der Schule eingestellten Mitteln Mehrarbeit vergüten. Daten über die Zahlungen von Mehrarbeit werden im Budget der Schulen aufgrund des Titelgerüsts nicht erfasst.

Zu 2:

Die erlasslichen Regelungen sehen weder vor, dass durch den Ausgleich zusätzlich geleisteter Unterrichtsstunden „neue Löcher in den Stundenplan der Schule gerissen“ werden, noch dass Lehrkräfte aufgrund von Mehrzeiten „im Folgezeitraum tatsächlich nicht zur Verfügung“ stehen.

Das Kultusministerium wird die Landesschulbehörde auffordern, die Schulen in Dienstbesprechungen auf die bestehenden Regelungen hinzuweisen. Dazu gehört u. a.:

- Einsatz des Stundenpools auch zur Sicherstellung des Pflichtbereichs der Stundentafel (gemäß Erlass „Klassenbildung und Lehrerstundenzuweisung“). Der Pflichtunterricht hat Vorrang vor allen anderen unterrichtlichen Angeboten.
- Nicht zulässiger Ausfall von Unterricht, wenn die für den Unterricht vorgesehene Lehrkraft anwesend ist und keine unverzichtbaren anderweitigen dienstlichen Verpflichtungen zu diesem Zeitpunkt bestehen.
- Notwendigkeit des Ausgleichs von Mehr- und Minderzeiten innerhalb des Schuljahres und vorgesehene Einschränkung der Übernahme in das folgende Schulhalbjahr (gemäß § 4 Abs. 2 Satz 4 ArbZVO-Lehr).
- Unverzögliche Meldung von längeren Abwesenheitszeiten von Lehrkräften an die Landesschulbehörde zwecks sofortiger Veranlassung von schulübergreifenden Ausgleichsmaßnahmen oder gegebenenfalls Beantragung der Zuweisung eines Vertretungsvertrages, wenn der Ausfall nicht mit den vorhandenen Lehrkräften ausgeglichen werden kann.

Zu 3:

Über die drei Komponenten stellt das Land Niedersachsen bereits in beträchtlichem Umfang Mittel für den Vertretungsbedarf zur Verfügung:

- In Titel 428 27 - Vertretungslehrkräfte an allgemeinbildenden Schulen stehen für das Haushaltsjahr 2010 Mittel in Höhe von 26,816 Mio. Euro zur Verfügung. Hiermit könnten rd. 600 beamtete Lehrkräfte, entsprechend 1,2 % der Lehrer-Soll-Stunden dauerhaft beschäftigt werden.
- Hinzuzuziehen wäre ein Teil der 44,8 Mio. Euro, die für Pädagogische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an Grundschulen bereitstehen.
- Der in der Stundenzuweisung der Haupt-, Real- und Gesamtschulen sowie Gymnasien enthaltene Stundenpool macht anteilig landesweit rd. 3,3 % der Unterrichtsversorgung aus. Setzt man hiervon die Hälfte als Bedarf für die Sicherstellung des Pflichtunterrichts im Vertretungsfall an, so werden bereits jetzt weitere rd. 1,6 % für eine Vertretungsreserve bereitgestellt.

Die Summe zeigt, dass Niedersachsen bereits jetzt über eine Vertretungsreserve von rd. 3 % verfügt, die jedoch nicht en bloc auf die einzelnen Schulen aufgeteilt ist und darüber hinaus auch nicht öffentlichkeitswirksam vermarktet wird. Zur Erhöhung auf 4 % müssten Mittel für rd. 500 Stellen, zur Erhöhung auf 5 % Mittel für rd. 1 000 Stellen im Landeshaushalt zusätzlich zur Verfügung gestellt werden. Dies bedeutet rd. 25 Mio. Euro bzw. rd. 50 Mio. Euro. Es sei angemerkt, dass derzeit lediglich im Grundschulbereich weitgehend flächendeckend die Besetzbarkeit dieser zusätzlichen Stellen realisiert werden könnte.

Die Flächenländer Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein verwalten genauso wie Niedersachsen zentral Stellen oder Mittel, die sie im Bedarfsfall für die Einstellung von Vertretungslehrkräften zuweisen. Dabei variieren die Verfahren der Stellenbesetzung von vollständiger zentraler Steuerung bis hin zur Übertragung an die Schulen. Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen setzen ausschließlich auf diese Zuweisung von Vertretungsstellen bzw. -lehrkräften im konkreten (längerfristigen) Vertretungsfall. In den anderen Flächenländern besteht das Vertretungskonzept genauso wie in Niedersachsen aus mehreren Säulen. Vergleichbar mit dem niedersächsischen System der Pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an Grundschulen stellen Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein für bestimmte bis hin zu allen Schulformen Mittel zur eigenständigen Bewirtschaftung für die Beschäftigung von Personal zur Verfügung. In Hessen gibt es für die Grundschulen eine mobile Vertretungsreserve, in Bayern zusätzlich für die Förderschulen.

Es ist kein Flächenland bekannt, in dem die im Landeshaushalt zur Verfügung stehenden Mittel für Vertretungslehrkräfte vollständig auf die Schulen aufgeteilt werden und in die Berechnung der Unterrichtsversorgung eingehen.

In Vertretung

Dr. Bernd Althusmann