

RdJB

www.rdjb.de

Recht der Jugend und des Bildungswesens

Zeitschrift für Schule, Berufsbildung und Jugenderziehung

Herausgegeben von:

Prof. Dr. Hans-Jörg Albrecht

Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf

Prof. Dr. Jörg Ennuschat

Prof. Dr. Hans-Peter Füssel

Prof. Dr. Christine Langenfeld

Prof. Dr. Friederike Wapler

Bildungsföderalismus und

Zentralabitur –

20 Jahre UN-Kinderrechtskonvention –

Europäische Schulen

3 2019

67. Jahrgang

Seite 237 – 320

ISSN 0034-1312



Nomos

Berechnung und Gestaltung der Arbeitszeit von Lehrkräften – Entwicklung arbeitszeitrechtlicher Normen für Lehrerinnen und Lehrer sowie Schulleitungen

Frank Mußmann/Thomas Hardwig/Axel Haunschild

1 Einleitung

Seit dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg vom 9.6.2015 (Az. 5 KN 164/14) stehen die arbeitszeitrechtlichen Normen für Lehrerinnen und Lehrer auf dem Prüfstand: Das Gericht hatte die Erhöhung der Regelstundenzahl für Gymnasiallehrkräfte in Niedersachsen von 23,5 auf 24,5 für unwirksam erklärt. Das Land Niedersachsen verstoße gegen die Fürsorgepflicht aus Art. 33 Abs. 5 GG, weil den notwendigen prozeduralen Anforderungen nicht hinreichend nachgekommen worden sei. Als Grundlage zur angemessenen Ausübung der Fürsorgepflicht nannte das Gericht § 60 Abs. 1 NBG (Niedersächsisches Beamtengesetz), wonach „die regelmäßige Arbeitszeit im Jahresdurchschnitt 40 Stunden in der Woche nicht überschreiten darf.“ Der Dienstherr habe die Einhaltung der gesetzlichen Regelarbeitszeit zu gewährleisten und ggf. zu überprüfen, allgemein angesichts gewandelter mutmaßlich gestiegener Anforderungen an Lehrkräfte in den letzten Jahrzehnten, im Besonderen aber bei einer geplanten Anpassung von Regelstundenvorgaben. Im Vorfeld einer Neufestsetzung der Unterrichtsverpflichtung sei also zu prüfen, welche Auswirkungen eine solche Entscheidung auf die Einhaltung der Regelarbeitszeit durch die betroffenen Lehrkräfte habe.

Im Urteil wird ausgeführt, dass der Verordnungsgeber aber weder seine Erwägungen, die zu der Erhöhung führten, in der Verordnungsbegründung vollständig offengelegt habe, noch die tatsächlichen Grundlagen für die Ausübung seiner Einschätzungsprärogative – nämlich die tatsächliche Arbeitsbelastung der niedersächsischen Gymnasiallehrkräfte – vor Verordnungserlass in einem transparenten Verfahren sorgfältig und nachvollziehbar ermittelt habe. Wichtig zu betonen ist auch vor dem Hintergrund des jüngsten EuGH-Urteils zur Arbeitszeiterfassung vom 14.5.2019 (Az.: C-55/18), dass vom OVG nicht etwa individuelle Arbeitszeitbilanzen eingefordert werden, sondern dass bei der Ermittlung der tatsächlichen Arbeitszeitbelastung der (Teil-)Lehrerschaft sehr wohl empirische Verfahren zum Einsatz kommen können. Das Oberverwaltungsgericht sieht repräsentative Arbeitszeitstudien auf der Basis von Selbstauskünften und Befragungen betroffener Lehrkräfte als geeignete Methode an.

Dieses Urteil beendete die jahrzehntelange Zurückhaltung der Gerichte, Klagen von Lehrerverbänden und Gewerkschaften gegen die Erhöhung von Arbeitszeitnormen mit Verweis auf die Nichtüberprüfbarkeit der Arbeitszeit von Lehrkräften abzulehnen.¹ Und es ist entsprechend

¹ Lange Zeit war in der Rechtsprechung und in Fachkommentaren die Auffassung vorherrschend, dass die Arbeitszeit von Lehrkräften nicht exakt gemessen, sondern „nur pauschalierend geschätzt werden“ könne (Benda, E./Umbach, D., Die Arbeitszeit der Lehrer. Zur Überprüfung der Pflichtstundenanhebung für Lehrkräfte in Nordrhein-Westfalen, 1998, S. 32). Aufgrund von Methodenentwicklungen verfügen die Befunde der Arbeitszeitforschung inzwischen über genügend wissenschaftliche Evidenz, so dass davon ausgegangen werden kann, dass das Problem der „Unbestimmbarkeit der Arbeitszeit“ (Gehrmann, A., Der professionelle

in den Kultusministerien aller Bundesländer als eine Warnung verstanden worden. Das Niedersächsische Kultusministerium hat, um dem Urteil Rechnung zu tragen, im Herbst 2016 das Expertengremium Arbeitszeitanalyse berufen und mit der Erarbeitung von Empfehlungen beauftragt. Es sollte die arbeitszeitrelevanten Tätigkeiten und Belastungen ermitteln und nach objektiven Kriterien bewerten. Auf dieser Grundlage sollte dann ein transparentes Standardverfahren entwickelt werden, mit dem in regelmäßigen Abständen die arbeitszeitlichen Regelungen und ihre Wirkungen überprüft werden können. Das Gremium sollte zudem Vorschläge zur zukunftsorientierten Gestaltung der Arbeitszeit für Lehrkräfte sowie Schulleitungen erarbeiten, die in einer Arbeitszeitverordnung (Nds. ArbZVO-Schule) abgebildet werden können.

Das Gremium formulierte nach intensiven Beratungen vorliegender aktueller empirischer Erhebungen und wissenschaftlicher Erkenntnisse seine Empfehlungen² im Herbst 2018. Es stützt seine Überlegungen vor allem auf die Göttinger Arbeitszeitstudie 2015/2016³ sowie die Lüneburger Studie „Mehr Zeit für gute Schule“.⁴ Das Kultusministerium hatte den in der Göttinger Arbeitszeitstudie verfolgten Rechenweg zur Ermittlung der SOLL-Arbeitszeit für Lehrkräfte nach Prüfung ausdrücklich anerkannt. Das Gremium hat die von der Göttinger Arbeitszeitstudie vorgelegte Methode zur Erhebung von Tätigkeiten und Arbeitszeiten geprüft und als normenkonform und geeignet bewertet. Dies gilt auch für das statistische Konstrukt „Vollzeitlehreräquivalent“, welches der Normierung der SOLL- und IST-Arbeitszeiten von Teilzeitkräften auf Vollzeitstellen dient. Das Gremium erkannte die auf diesem Wege ermittelten Jahresarbeitszeiten als wissenschaftlich belegt sowie konsistent an und machte in der Folge die durch diese Studie vorgelegten repräsentativen Arbeitszeitdaten zur Grundlage seiner Überlegungen.

In anderen Bundesländern gelten zwar im Detail, nicht aber in den Grundsätzen abweichende Arbeitszeitregelungen. So bestehen weite Gestaltungsspielräume für die Landesarbeitgeber bei der Ausgestaltung der Arbeitszeit, aber wie in Niedersachsen stellt sich unabhängig von der Aktualität bestehender Arbeitszeitverordnungen die Frage, inwiefern die tatsächliche Arbeitszeitbelastung von Lehrkräften in den Ländern bekannt, transparent ermittelt und Grundlage von arbeits(zeit)politischen Erwägungen ist. Denn wenn die tatsächliche zeitliche Beanspruchung unbekannt ist, kann auch die gegebenenfalls aus der Fürsorgepflicht nach Art. 33 Abs. 5 GG resultierende Anpassungspflicht nicht abgewogen werden. Ulrich Battis argumentiert 2016 in einem einschlägigen Gutachten, dass selbst wenn frühere Festlegungen „seinerzeit einer Arbeitsbelastung im Rahmen der gesetzlichen Regelarbeitszeit entsprachen, (...) zwischenzeitlich so erhebliche Veränderungen bei den Aufgabenbereichen der Lehrkräfte erfolgt“ sein können,

Lehrer: Muster der Begründung – empirische Rekonstruktion, 2003, S. 133) von Lehrkräften heute nicht mehr existiert (vgl. *Hardwig, T./Mußmann, F.*, Zeiterfassungsstudien zur Arbeitszeit von Lehrkräften in Deutschland. Konzepte, Methoden und Ergebnisse von Studien zu Arbeitszeiten und Arbeitsverteilung im historischen Vergleich, 2018, S. 11. resolver.sub.uni-goettingen.de/purl/?webdoc-3982). – Im Gegenteil kann heute davon ausgegangen werden, dass aktuelle empirische Generalbefunde und Trends nicht als niedersächsische Alleinstellungsmerkmale gelten müssen, sondern sich pauschal verallgemeinernd auch auf andere Bundesländer übertragen lassen.

2 *Expertengremium Arbeitszeitanalyse*, Empfehlungen zur Entwicklung arbeitszeitrechtlicher Normen für Lehrerinnen und Lehrer sowie Schulleitungen an niedersächsischen Schulen – Bericht des Expertengremiums Arbeitszeitanalyse, 2018. www.mk.niedersachsen.de/download/137223.

3 *Mußmann, F./Riethmüller, M./Hardwig, T.*, Niedersächsische Arbeitszeitstudie – Lehrkräfte an öffentlichen Schulen 2015/2016, 2016. <http://resolver.sub.uni-goettingen.de/purl/?webdoc-3971>.

4 *Paulus, P. et al.*, „Mehr Zeit für gute Schule“ – Abschlussbericht zur Onlinebefragung „Mehr Zeit für gute Schule“, 2017. www.mk.niedersachsen.de/download/110193/Bericht_Mehr_Zeit_fuer_gute_Schule_hier_herunterladen.pdf.

dass eine Landesregierung verpflichtet sein kann, „die tatsächliche Arbeitsbelastung in einer fundierten Untersuchung zu ermitteln und gegebenenfalls Anpassungen vorzunehmen, um die Einhaltung der gesetzlichen Regelarbeitszeit zu gewährleisten“.⁵ – Auf die hier verfolgte Argumentation übertragen bedeutet dies: Wenn die tatsächliche Arbeitsbelastung von Lehrkräften (auch) in anderen Bundesländern nicht regelmäßig ermittelt wurde bzw. auch über der gesetzlichen Regelarbeitszeit liegen sollte, besteht auch in diesen Ländern Anpassungsbedarf. Aufgrund des sich wandelnden Anforderungs- und Aufgabenspektrums von Lehrkräften ist ein solcher Anpassungsbedarf aus Sicht der Verfasser als wahrscheinlich einzuschätzen.

In diesem Beitrag werden die Ergebnisse der Beratungen des niedersächsischen Expertengremiums Arbeitszeitanalyse vorgestellt und mit dem Ziel diskutiert, ihre Bedeutung für die bundesweite Gestaltung und Regelung der Arbeitszeit von Lehrkräften abzuschätzen. Dazu stellen wir im folgenden Abschnitt das in Niedersachsen entwickelte normenkonforme Tätigkeitsmodell sowie die ermittelten Arbeitszeitwerte und Belastungen bei Lehrkräften vor. Sie dokumentieren bedeutsame Verletzungen der Arbeitszeitnormen. Im darauffolgenden Abschnitt werden die von der Expertenkommission ermittelten Entlastungsbedarfe begründet, welche als Grundlage für die im dritten Abschnitt präsentierten Empfehlungen des Gremiums zur Entlastung und Neuregelung der Arbeitszeit von Lehrkräften dienen. Es folgen Überlegungen zu den Realisierungschancen dieser Empfehlungen und zu weiterführenden Handlungsbedarfen. Der Artikel kommt zu dem Schluss, dass die Ergebnisse aus Niedersachsen von hoher Bedeutung für die bundesweite Diskussion der Arbeitszeit von Lehrkräften sind, und benennt die aktuellen Herausforderungen für die Arbeitszeitgestaltung.

2 Hohe Arbeitszeitbelastungen und Strukturprobleme der Arbeitszeit von Lehrkräften

Die Ergebnisse der Ermittlung der Arbeitszeit in Niedersachsen basieren auf einem Tätigkeitenmodell, das alle arbeitszeitrelevanten Tätigkeiten von Lehrkräften mit bis zu 23 Tätigkeitskategorien (18 generische und fünf schulformspezifische Kategorien) erfasst und darstellt.⁶ Das Tätigkeitenmodell ist praktisch erprobt, kann schulformspezifisch ausgestaltet werden und ist unter der Berücksichtigung von Länderspezifika bundesweit übertragbar. Das aggregierte Ergebnis für die drei in der Göttinger Arbeitszeitstudie 2015/2016 repräsentativ erfassten Schulformen (Grundschule, Gesamtschule, Gymnasium)⁷ zeigt die in Tabelle 1 ersichtliche Struktur in acht Tätigkeitsklassen.

5 *Battis U.*, Gutachten zur Verpflichtung der Niedersächsischen Landesregierung zur Durchführung einer Untersuchung der Arbeitszeit von Lehrkräften, 2016, S. 1 f.

6 *Mußmann/Riethmüller/Hardwig* (Anm. 3), S. 17 ff.

7 An der Niedersächsischen Arbeitszeitstudie (*Mußmann/Riethmüller/Hardwig* [Anm. 3]) nahmen 2.869 Lehrkräfte teil, die mit über 4,5 Mio. Dateneinträgen ihre Arbeitszeit ein komplettes pädagogisches Jahr lang (Schuljahr 2015/2016) minutengenau dokumentierten.

Tabelle 1: Durchschnittswoche aggregiert in den drei Schulformen Grundschule, Gesamtschule und Gymnasium pro Vollzeitlehreräquivalent (repräsentativ, in Stunden und Prozent)

n=2240 Name der Tätigkeit	Wochenarbeitszeit pro VZLÄ		Wochenarbeitszeit pro VZLÄ			Wochenarbeitszeit pro VZLÄ		
	in Stunden	in %	Name der Tätigkeit	in Stunden	in %	Name der Tätigkeit	in Stunden	in %
Unterricht:	16:56	35,07 %	Funktionen:	03:46	7,81 %	Weiterbildung:	00:50	1,71 %
Unterrichtszeit und Vertretung	15:52	32,86 %	Funktionsarbeit	01:54	3,94 %	Weiterbildungszeiten	00:50	1,71 %
Aufsichten	01:04	2,22 %	Schulleitungsfunktionen	01:52	3,86 %	Sonstige Tätigkeiten	02:24	4,99 %
Unterrichtsnaher Lehrarbeit:	15:12	31,46 %	Kommunikation:	05:02	10,42 %	Krankheitstag	01:41	3,47 %
Korrekturzeiten	04:18	8,89 %	Konferenzen / Sitzungen	01:37	3,34 %	Arztbesuch	00:03	0,10 %
Unterrichtsvor- und Nachbereitung	10:00	20,71 %	Arbeitsgruppe / Ausschuss	00:14	0,49 %	Sonderurlaub	00:05	0,18 %
Abschlussprüfungen	00:47	1,64 %	Pädagogische Kommunikation	03:11	6,58 %	Fördergutachten	00:08	0,26 %
Betriebspraktika	00:04	0,13 %	Vernetzung / Organisation	00:00	0,00 %	Sonstiges	00:28	0,97 %
Feststellungsverfahren	00:02	0,09 %				Wege zwischen Schulen	00:00	0,01 %
Fahrten / Veranstaltungen:	02:23	4,94 %	Arbeitsorganisation:	01:44	3,60 %			
Fahrten / Veranstaltungen ohne Übernachtung	00:59	2,05 %	Arbeitsplatzorganisation	01:08	2,34 %			
Fahrten / Veranstaltungen mit Übernachtung	01:24	2,89 %	Arbeitsraum Schulgebäude	00:37	1,26 %	Summe	48:18	100,00 %

© Kooperationsstelle Universität Göttingen – Arbeitszeitstudie 2015/2016

Erkennbar ist schulformübergreifend zugleich eine grobe Drittelung der Arbeitstätigkeiten: Der reine Unterricht umfasst nur 35 % der tatsächlichen Arbeit von Lehrkräften (1. Drittel), die Unterrichtsnaher Lehrarbeit 31 % (2. Drittel), die verschiedenen Funktionen 8 % und alle weiteren Tätigkeiten 26 % (Außerunterrichtliche Tätigkeiten, 3. Drittel). Bei einer Auswertung aller relevanten Arbeitszeituntersuchungen der letzten 60 Jahre in einer Metastudie⁸ zeigt sich, dass diese ungefähre Drittelung Ergebnis eines historischen Trends ist, die Lehrkräfte mit zusätzlichen pädagogischen, organisatorischen oder administrativen Aufgaben zu betrauen, so dass der Anteil des reinen Unterrichts (IST) an der Gesamtarbeitszeit einer Lehrkraft in den letzten Jahrzehnten bei Gymnasien von ca. 40 % auf ca. 30 % gesunken ist (bei Grundschulen von ehemals fast 50 % auf unter 40 %). Als Ausdruck dieses Trends verdoppelt sich an Grundschulen der Anteil der außerunterrichtlichen Tätigkeiten von ehemals 17 % auf fast 35 % (an Gymnasien von 14 % auf 31 %), so dass als einzige disponible Größe die Unterrichtsnaher Lehrarbeit, also die für guten Unterricht erforderliche Vor- und Nachbereitung, Korrekturen etc., immer mehr unter Druck gerät (Grundschulen minus 8 %, Gymnasien minus 7 %). Die außerunterrichtlichen Tätigkeiten wachsen also deutlich zulasten der Kerntätigkeit des Unterrichts und seiner vor- und nachbereitenden Tätigkeiten.⁹

⁸ Hardwig/Mußmann (Anm. 1).

⁹ Daten aus: Hardwig/Mußmann (Anm. 1), S. 86.

Dies führt zu Arbeitsverdichtung, Arbeitsintensivierung und Zeitdruck und in der Praxis zu vielen individuellen Sparoperationen zulasten der Vor- und Nachbereitungstiefe, was im empirischen Mittel über viele betroffene Lehrkräfte offensichtlich nicht ohne Auswirkungen auf die Arbeitsqualität bleibt (sowohl bei der Qualität der eigenen Arbeit [Output], als auch bei der Qualität der Arbeitsbedingungen), wie eine Belastungsstudie mit einem Teilsample der Göttinger Arbeitszeitstudie nahelegt. Dort zeigten sich im Kriterium Arbeitsintensität „die stärksten psychischen Beanspruchungen: Fast 92 % der Lehrkräfte beansprucht Zeitdruck (eher) stark, 83,7 % der Zwang aus Zeitgründen auf Qualität zu verzichten. Auch die weiteren Indikatoren der Arbeitsintensität (Widersprüchliche Arbeitsanforderungen 74 %, Fehlende Informationen 55,8 %, Störungen 59,8 %) geben deutliche Hinweise auf eine Situation der quantitativen Überforderung“¹⁰ einer Mehrzahl der Lehrkräfte. – Anders formuliert, wirkt hier der sogenannte „Deckeneffekt“¹¹ auf Lehrkräfte in einem Zusammenspiel aus quantitativen und qualitativen (Fehl-)Beanspruchungen ein, je länger ihre tatsächliche Arbeitszeit ist. Ein Teil der Lehrkräfte weicht dem Qualitäts- und Zeitdruck in Richtung Teilzeit aus, in der für Unterrichtsbezogene Lehrtätigkeiten höhere Zeitanteile erbracht werden können. Im Ergebnis werden die SOLL-Zeiten umso mehr überschritten, je kleiner die Teilzeitquoten sind. „Da diese Mehrarbeit unbezahlt erfolgt, ist zu vermuten, dass sie Ausdruck der Selbstverpflichtung ist, die Aufgaben nach hohen professionellen Qualitätsstandards zu erfüllen. Je geringer die Deputatsverpflichtung beziehungsweise die Wochenarbeitszeit ist, desto mehr Spielräume existieren, die private Zeit einzubringen. Eine Vollzeitkraft unter Arbeitsdruck spart damit Aufgaben und Arbeitszeit ein, die eigentlich für eine gute Schulqualität notwendig wären. (...) Soll verhindert werden, dass Vollzeitlehrkräfte unter Zeitdruck in das Qualitätsdilemma geraten, muss der zeitliche Zwang bei (genau) den Tätigkeiten vermieden werden, die den Unterschied zwischen Teilzeitkräften und Vollzeitkräften ausmachen.“¹²

In der Metastudie zeigt der historische Überblick darüber hinaus, dass zum einen Lehrkräfte in Deutschland im Vergleich der Jahresarbeitszeiten in nahezu allen relevanten Studien der letzten 40 Jahre über der jeweiligen Vergleichsnorm (SOLL-Arbeitszeit, Regelarbeitszeit) von Beamtinnen und Beamten sowie Tarifbeschäftigten liegen.¹³ Ferner zeigt sich, dass die Streuung der Arbeitszeit zwischen den Lehrkräften auffällig groß ist, was ursächlich mit dem pauschalen Deputatsmodell verbunden sein dürfte. Die in Niedersachsen 2015/2016 ermittelten Daten reihen sich in die Zeitreihe ein: Für Grund- und Gesamtschulen sowie Gymnasien in Niedersachsen ergibt sich eine Durchschnittswoche (IST) von 48:18 Stunden (vgl. Tabelle 1), was 01:40 Stunden Mehrarbeit pro Kopf und Woche entspricht.¹⁴ Die auffällig große Spanne in

10 Mußmann, F./Hardwig, T./Riethmüller, M., Niedersächsische Arbeitsbelastungsstudie 2016 – Lehrkräfte an öffentlichen Schulen, 2017, S. 63. <http://resolver.sub.uni-goettingen.de/purl/?webdoc-3974>.

11 In einer Sonderauswertung des *Expertengremiums Arbeitszeitanalyse* (Anm. 2, S. 34) wird der Deckeneffekt empirisch bei einem Plateau zwischen 43 und 46 Wochenstunden ermittelt.

12 *Expertengremium Arbeitszeitanalyse* (Anm. 2) S. 34 ff.

13 Hardwig/Mußmann (Anm. 1), S. 60 ff.

14 Für einen normenkonformen Vergleich wird auf der Grundlage der Jahresarbeitszeit niedersächsischer Beamter ein *Wochenarbeitszeit-SOLL* als kalkulatorische Normwoche für Lehrkräfte während der Schulzeiten gebildet: 46:38 Stunden pro Woche müssen Lehrkräfte pro Schulwoche (2015/2016) erbringen, um mit anderen Landesbeamten vergleichbar zu sein. Unterstellt wird dabei, dass alle dienstlichen Tätigkeiten innerhalb der Schulzeit erbracht werden, also kalkulatorisch keinerlei Arbeitszeiten während der Ferienzeiten oder an Feiertagen erfolgen. – Zur Ermittlung von Arbeitszeitbilanzen wird dem eine empirisch ermittelte *Durchschnittswoche (IST)* gegenübergestellt, in die alle Arbeitszeiten eines gesamten pä-

der individuellen Arbeitszeit von Lehrkräften schwankt je nach Schulform bis zu $\pm 08:57$ Stunden um die Durchschnittswoche.

3 Handlungsbedarf

Diese durchschnittliche Mehrarbeit dokumentiert bedeutsame Verletzungen der Arbeitszeitnormen durch eine Mehrheit der Lehrkräfte: Lediglich 42,8 % der Lehrkräfte halten die Arbeitszeitvorgaben des § 60 Abs. 1 NBG ein, bei 57,2 % liegt die individuelle Arbeitszeit über der gültigen Norm von 40-Stunden pro Woche für Beamtinnen und Beamte bzw. über dem auf die Schulwochen umgerechneten Äquivalent von 46:38 Stunden pro Woche. Aufgrund der breiten Streuung in der Lehrerschaft kommt es zu einer noch bedeutenderen zweiten Verletzung der Arbeitszeitnormen durch Überschreitung der gesetzlichen Höchstarbeitszeit von 48-Stunden pro Woche (§ 60 Abs. 2 NBG): Dies trifft während der Schulwochen dauerhaft sogar auf einen bemerkenswerten Anteil von 17 % der Vollzeitkräfte und sogar auf einen (kleinen) höchst engagierten Teil der Teilzeitkräfte zu. Besonders starke Überschreitungen der individuellen SOLL-Zeiten sind bei Teilzeitkräften zu verzeichnen. Aber auch Lehrkräfte mit Funktionsstellen und insbesondere Schulleiterinnen und Schulleiter sind stärker belastet. Zudem steigt die individuelle Arbeitszeit mit dem Alter, was durch die verstärkte Übernahme von außerunterrichtlichen Tätigkeiten erklärt werden kann.

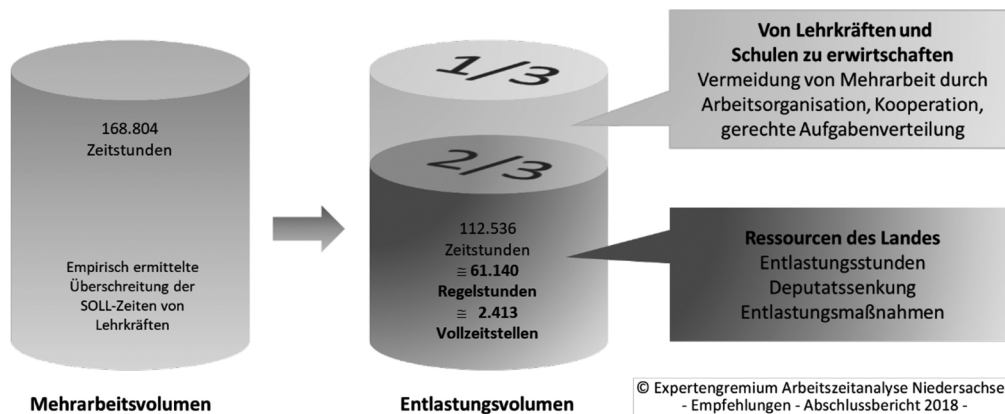
In Niedersachsen besteht nach Ansicht des Expertengremiums Arbeitszeitanalyse daher aus Gründen der Fürsorgepflicht des Dienstherrn und aufgrund der Gleichbehandlung dringender Anpassungsbedarf. Vor dem Hintergrund des skizzierten evidenzbasierten Generalbefundes müsse für die gezielte Entlastung Hochbelasteter gesorgt und die große Spanne unterschiedlicher Arbeitszeitbelastung reduziert werden.¹⁵ Aus Gründen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes komme es dabei vor allem auf einen Ausgleich in der direkten Belastungssituation an (s.u. „neue Strategie der zeitnahen Entlastung durch das neue Instrument der Entlastungsstunden“).

Als ersten Schritt hat das Gremium dafür mit einer „*quantitativen Entlastungskomponente*“ das Volumen der notwendigen Entlastung empirisch bestimmt. Der Entlastungsbedarf, den das Land Niedersachsen durch zusätzlich bereitzustellende Ressourcen decken soll, wird vom Gremium mit zwei Drittel der ermittelten Mehrarbeit (empirisch ermittelte Überschreitung der SOLL-Zeit) beziffert (vgl. Abbildung 1): Dies sind für die Grundschulen 24.884 Regelstunden, für die Gesamtschulen 10.717 Regelstunden und für die Gymnasien 25.539 Regelstunden (bezogen auf die Grundgesamtheit der Lehrkräfte im Jahr 2016). Das dritte Drittel sollen Lehrkräfte und Schulen durch gezielte Maßnahmen zur Vermeidung von Mehrarbeit beisteuern (Verbesserung der Arbeitsmethodik, mehr Kooperation, gerechte Verteilung der Aufgaben, stärkere Übernahme von Aufgaben durch Personen, die ihre SOLL-Zeit unterschreiten).

dagogischen Jahres (Jahresarbeitszeit inkl. Arbeitszeiten in Ferien, an Feiertagen und an Wochenenden) eingehen. – Die IST-SOLL-Differenz stellt die pro Schulwoche geleistete Mehrarbeit dar (vgl. *Mußmann et al.* [Anm. 3], S. 49 ff.).

¹⁵ *Expertengremium Arbeitszeitanalyse* (Anm. 2), S. 39 ff.

Abbildung 1: Quantitative Entlastungskomponente: Diagnostiziertes Mehrarbeits-, Entlastungs- und Ausgleichsvolumen



Handlungsbedarf ergibt sich zudem aus der Tatsache, dass das Belastungserleben von Lehrkräften nicht allein von der Dauer der Arbeitszeit bestimmt wird. Lehrkräfte, die ihre Arbeitsbedingungen insgesamt als sehr beanspruchend bewerten, befinden sich nicht nur in der Gruppe, die zählbare Mehrarbeit leistet. Das Gremium sieht es als notwendig an, die Entlastung gezielt in bestimmten Situationen zu ermöglichen und nicht wie bisher in Niedersachsen ausschließlich auf außerunterrichtliche Tätigkeiten zu beschränken. Empirische Studien zeigen, dass auch unterrichtliche Anforderungen (herausfordernde Lerngruppen, hoher Korrekturaufwand, Klassenleitung etc.) zu besonderen Beanspruchungen führen können.¹⁶ Entsprechend beschreibt auch die „*qualitative Entlastungskomponente*“ die Notwendigkeit, in einem schulbezogenen Verfahren auf besondere individuelle Belastungssituationen reagieren zu können. Darüber hinaus ist es erforderlich, durch ein mitarbeiterorientiertes Führungsverhalten und wertschätzendes Schulklima lern- und gesundheitsförderliche Arbeitsbedingungen in der Breite zu schaffen.

Handlungsbedarf ergibt sich nach Ansicht des Gremiums des Weiteren aus der Tatsache, dass Vollzeit-Lehrkräfte, die unter sehr starkem Zeitdruck stehen, v.a. bei der Vor- und Nachbereitung des Unterrichts, aber im Sekundarbereich auch bei Korrekturen und Abschlussprüfungen ihren Zeiteinsatz reduzieren (müssen), was mutmaßlich zu Lasten der Qualität der Tätigkeitserfüllung geht (s.o. Arbeitsverdichtung und Deckeneffekt). Dies tun sie, weil sie an die „Decke“ der ihnen möglichen Arbeitszeitbelastung innerhalb physischer und psychischer Grenzen stoßen.¹⁷ Mittelfristig wird daher auch eine „*Qualitätskomponente*“ für sinnvoll gehalten, um den

¹⁶ Vgl. Hardwig/Mußmann (Anm. 1), S. 66 ff.

¹⁷ Dies ergibt eine Sonderauswertung des Gremiums zum Deckeneffekt, die systematisch die Zeitanteile von Tätigkeiten der Teilzeit- und Vollzeitkräfte verglichen und ausgewertet hat. „Der Deckeneffekt hat zur Konsequenz, dass Arbeitszeit an der falschen Stelle eingespart wird. Daher können sich die eigentlich notwendigen Zeiten nicht in den empirisch ermittelten Arbeitszeiten der Lehrkräfte niederschlagen. Dies bedeutet, dass die zum Abbau des Deckeneffekts ermittelten Entlastungsvolumina...“ mittelfristig als Qualitätskomponente zusätzlich zur Verfügung gestellt werden sollten. (*Expertengremium Arbeitszeitanalyse* [Anm. 2], S. 51.) – Vgl. auch die aktuelle Schweizer Studie „LCH Arbeitszeiterhebung 2019“ (Brägger, M., LCH Arbeitszeiterhebung 2019, Bericht zur Erhebung bei 10.000 Lehrpersonen,

unerwünschten Nebenwirkungen der Arbeitsverdichtung insbesondere bei Vollzeit-Lehrkräften bzw. Teilzeit-Lehrkräften mit hohen Stundenanteilen entgegenzuwirken.

4 Empfehlungen: Entlastung von Lehrkräften durch zeitnahen Ausgleich von zwei Dritteln der empirischen Mehrarbeit

Eine rechtssichere Bemessung der Arbeitszeit von Lehrkräften soll diese vor Überlastung und überlangen Arbeitszeiten schützen, um zum einen eine nachhaltige Unterrichtsqualität zu gewährleisten (Vermeiden des Deckeneffekts) und zum anderen die Gesundheit der Lehrkräfte zu schützen. Eine präventive Gesundheitsförderung reduziert (psychische) Belastungen, Ausfälle durch Krankheit und das vorzeitige Ausscheiden aus dem Beruf. Letztlich trägt die Reduzierung von Belastungen und Stress sowohl zu einer höheren Bildungsqualität bei, die nur durch gesunde Lehrkräfte erbracht werden kann, als auch zu einer verbesserten Unterrichtsversorgung (durch Reduktion der Krankheitsquote). Eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen erhöht zudem die Attraktivität des Lehrberufes und trägt mittelfristig zu einer besseren Versorgung mit Lehrkräften bei.¹⁸

Das Expertengremium Arbeitszeitanalyse kommt auf Grundlage dieser Schlussfolgerungen in seinem Abschlussbericht zu einer Reihe richtungsweisender Empfehlungen: *Erstens* der Abbau der strukturellen Mehrarbeit im Schulsystem durch ein zusätzlich zur Verfügung zu stellendes Ausgleichvolumen in Höhe von zwei Dritteln der empirisch ermittelten Mehrarbeit. Dieser Abbau der Mehrarbeit soll *zweitens* insbesondere durch die gezielte Entlastung Hochbelasteter erfolgen. Dazu soll *drittens* die Niedersächsische ArbZVO-Schule grundlegend überarbeitet und es sollen neue Entlastungstatbestände definiert werden, indem alle außerunterrichtlichen Tätigkeiten, aber auch (bislang systematisch fehlende) unterrichtliche Belastungsformen aufgenommen werden.¹⁹ Die Entlastung selbst soll *viertens* über das neue Instrument der „Entlastungsstunden“ erfolgen, die auf schulischer Ebene die dort identifizierten tatsächlichen Belastungen ausgleichen sollen, denn nur dort liegen alle relevanten Informationen über tatsächliche Belastungsspitzen vor.²⁰ Auf zentraler Ebene wird *fünftens* die Entschärfung einzelner Hotspots wie Kursgrößen und die Anrechnungsstunden für schulfachliche Koordinatorinnen und Koordinatoren sowie *sechstens* aufgrund besonderer Rahmenbedingungen eine Deputatsreduktion für Grundschullehrkräfte empfohlen. Die zur Entlastung vorgesehenen Ressourcen sollen durch das Land Niedersachsen in einem Umfang von 2.413 Vollzeitstellen zusätzlich bereitgestellt werden (zwei Drittel der ermittelten Mehrarbeit, vgl. Abbildung 1). Einen Überblick über die empfohlenen Maßnahmen vermittelt Tabelle 2.

Onlinepublikation 2019. www.lch.ch/fileadmin/files/documents/Medienmitteilungen/Arbeitszeiterhebung_2019/Bericht_LCH_Arbeitszeiterhebung_2019.pdf (21.5.2019), die diesen Befund bestätigt.

18 Vgl. *Mußmann, F.*, Arbeitszeiten im Lehrerberuf. Plädoyer für eine Stärkung der pädagogischen Kernbereiche, PÄDAGOGIK 02/2019, S. 42.

19 *Expertengremium Arbeitszeitanalyse* (Anm. 2), S. 41.

20 „Die Schulen müssen zusätzliche Möglichkeiten erhalten, vor Ort auf situative Belastungen zu reagieren und betroffene Lehrkräfte gezielt und individuell entlasten zu können. Dabei kommt es darauf an, auch einen Ausgleich für besondere unterrichtliche Belastungen (...) gewähren zu können.“ (*Expertengremium Arbeitszeitanalyse* [Anm. 2], S. 49).

Tabelle 2: Empfehlungen zur zeitnahen Entlastung von Lehrkräften in Niedersachsen im Überblick

Schulform	Regelstunden	Vollzeitstellen	Maßnahmen
Gymnasien	25.539	1.087	Gesamtes Entlastungsvolumen
Grundgesamtheit 2016:	20.129	857	Entlastungsstunden für die zielgerichtete Entlastung von Lehrkräften
17.045 Lehrkräfte	1.650	70	Erhöhung der Anrechnungsstunden für schulfachliche Koordinatorinnen u. Koordinatoren von 5 auf 7 Stunden
	3.760	160	Reduktion der durchschnittlichen Kursgröße in der Qualifikationsphase der gymnasialen Oberstufe von aktuell 18-20 auf wieder 17-19 Schülerinnen und Schüler
Gesamtschulen	10.717	437	Gesamtes Entlastungsvolumen
Grundgesamtheit 2016:	9.737	397	Entlastungsstunden für die zielgerichtete Entlastung von Lehrkräften
8.904 Lehrkräfte	980	40	Reduktion der durchschnittlichen Kursgröße in der Qualifikationsphase der gymnasialen Oberstufe von aktuell 18-20 auf wieder 17-19 Schülerinnen und Schüler
Grundschulen	24.884	889	Gesamtes Entlastungsvolumen
Grundgesamtheit 2016:	16.758	599	Senkung des Deputats von 28 Stunden auf 27 Unterrichtsstunden pro Woche
20.253 Lehrkräfte	8.126	290	Entlastungsstunden für die zielgerichtete Entlastung von Lehrkräften
Förder-, Haupt-, Real-, Ober- und Berufsbildende Schulen	Nicht vorhanden	Nicht vorhanden	Vollerfassung der Arbeitszeit, um verlässliche Daten zur Bemessung der Arbeitszeit und zur Ausstattung des Entlastungstopfes zu bekommen. Bereitstellung von Entlastungsstunden für die zielgerichtete Entlastung von Lehrkräften in zu prüfendem Umfang.

© Expertengremium Arbeitszeitanalyse Niedersachsen – Empfehlungen – Abschlussbericht 2018 –

Das Expertengremium entwickelte die für Niedersachsen empfohlene neue Strategie der zeitnahen Entlastung hochbelasteter Lehrkräfte in Auseinandersetzung mit den Arbeitszeitregelungen der anderen Bundesländer. Mit einer Ausnahme wird die Arbeitszeit in Deutschland über Deputate geregelt. In Hamburg hingegen wurde ein abweichendes Modell entwickelt und umgesetzt, welches die Tätigkeiten von Lehrkräften durch pauschale Vorgaben sehr differenziert regelt („Faktorisierung“). Es will den unterschiedlichen Zeitaufwand für den Unterricht, der durch Schulformen, Jahrgangsstufen und Fächer entsteht, dabei berücksichtigen.²¹ Das Gremium Arbeitszeitanalyse hat eine Übernahme des Hamburger Modells verworfen. Erstens haben der Bemessung der Arbeitszeit in Hamburg keine empirisch ermittelten Werte zugrunde gelegen. Vielmehr wurden die an NRW orientierten Arbeitszeitwerte mit politischen Vorgaben an-

21 Behler, G., Bericht der Kommission zur Überprüfung des Hamburger Lehrerarbeitszeitmodells, 2008.

gepasst und seit der Einführung 2003 hat es auch keine Überprüfung der Datenbasis gegeben.²² Zweitens habe der Versuch der Eindämmung der großen Streuung zwischen den Arbeitszeiten nicht zu einer höheren Zufriedenheit der Lehrkräfte geführt. Und drittens überzeugt das System der „Faktorisierung“ nicht, weil es auf zentralen Zeitvorgaben beruht, die mit unverhältnismäßig hohem Planungs- und Dokumentationsaufwand für die Schulen verbunden sind. Das Gremium hat daraus die Konsequenz gezogen, die Regelungsmöglichkeiten der Schulen zu Lasten zentraler Vorgaben zu erweitern und ihnen die Möglichkeiten zu geben, auf Entlastungssituationen gezielt einwirken zu können.

Das Gremium empfiehlt eine grundlegende Überarbeitung der Nds. ArbZVO-Schule und eine neue Strategie zur Entlastung von Lehrkräften durch das neue Instrument der „Entlastungsstunden“: Da es aufgrund der Vielfalt möglicher Einflussfaktoren große Schwankungen in der individuellen Arbeitszeit gibt, die nicht durch zentrale Regelungen ausgeglichen werden können, muss eine Feinsteuerung der Arbeitsbelastung in den Schulen erfolgen. Entsprechend sollen mehr Mittel und mehr Verantwortung für die rechtssichere Bemessung der Arbeitszeit in die Eigenverantwortlichen Schulen gegeben werden. Die Schulen sollen im Rahmen der etablierten Mitbestimmung Konzepte zum Ausgleich von Belastungen umsetzen. Dafür erhalten sie „Entlastungsstunden“, die gezielt zur zeitnahen Entlastung Hochbelasteter und zur Vermeidung von Mehrarbeit einzusetzen sind. Das neue Instrument soll zusätzlich zu den bisherigen Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden nach der Nds. ArbZVO-Schule gewährt werden.²³ Im Unterschied zu § 14 Nds. ArbZVO-Schule sollen Entlastungsstunden auch für besondere unterrichtliche Belastungen gewährt werden und sie sollen den Schulen nach Anzahl der Schülerinnen und Schüler zugeteilt werden. Durch diese Maßnahmen sollen verstärkt auch Teilzeitkräfte entlastet werden, die als Gruppe über relativ hohe Mehrarbeitsanteile verfügen.

Durch schulinterne Maßnahmen sollen Lehrkräfte und Kollegien dazu beitragen, dass die Arbeit gleichmäßiger verteilt und Mehrarbeit möglichst vermieden wird. Dazu gehört die Überprüfung der Aufgabenverteilung im Kollegium mit dem Ziel einer gleichmäßigeren Verteilung von außerunterrichtlichen Aufgaben. Das leitende Prinzip lautet „Wer viele unterrichtliche Belastungen hat, soll weniger außerunterrichtliche haben.“ Lehrkräfte, die ihre SOLL-Zeit unterschreiten, sollen stärker eingebunden werden. Darüber hinaus ist es Aufgabe der Vorgesetzten, mittels wertschätzender Führung und gezielter Verbesserung des Schulklimas die Voraussetzungen für eine intensivere Kommunikation und Kooperation unter Lehrkräften zu schaffen. Durch verstärkte Kooperation zwischen Lehrkräften und gezielte Fortbildung zur Professionalisierung sollen Entlastungspotenziale erschlossen werden.

22 „Das (*Hamburger Lehrerarbeitszeitmodell*) LAZM löst ohne Zweifel nicht das Finanzierungsproblem des Bildungsbereichs selbst. Das ist aber auch nicht seine Funktion. (...) Ressourcenentscheidungen sind von der Hamburgischen Bürgerschaft und damit politisch zu treffen und zu verantworten. Auf dieser Basis erfolgen die Zuweisungen an die Schulen, das LAZM ist wesentlicher Teil dieses an transparenten Bedarfsparametern orientierten Zuweisungsverfahrens; insoweit hängt insbesondere der jeweilige Umfang der U-, F- und A-Zeiten auch von den im LAZM festgelegten Steuergrößen ab. Diese basieren auf der zum Zeitpunkt der Einführung des LAZM als ‚auskömmlich‘ erachteten Personalausstattung. Sie sind nicht empirisch abgesichert und erheben auch nicht den Anspruch. In ihren Grundzügen sind sie unverändert geblieben.“ (*Behler* [Anm. 21], S. 18).

23 Bei besonders hohen Anforderungen sind u.a. folgende Tatbestände zur Entlastung vorgesehen: herausfordernde Lerngruppen, Korrekturaufwand, pädagogische Kooperation und Kommunikation, Mitarbeit in schulischen Gremien, Schulorganisation, Koordinationsaufgaben, Aufgaben, für die auch Beförderungssämter zur Verfügung gestellt werden, Betreuung von Lehramtsanwärterinnen und -anwärtern, Aufgaben, die durch die Schulleitung übertragen werden, sowie schulbezogene Herausforderungen.

Im Sekundarbereich soll auf zwei identifizierte Belastungsschwerpunkte reagiert werden: Erstens sollen die Kursgrößen in der Qualifikationsphase der gymnasialen Oberstufe von aktuell 18-20 auf wieder 17-19 Schülerinnen und Schülern reduziert werden, weil insbesondere große Kurse mit besonderem Aufwand verbunden sind. Zweitens sollen schulfachliche Koordinatorinnen und Koordinatoren, die unter besonders langen Arbeitszeiten leiden, gezielt entlastet werden, indem die Anrechnungsstunden von 5 auf 7 erhöht werden.

Für die Grundschulen in Niedersachsen soll das Deputat von 28 auf 27 Unterrichtsstunden reduziert werden. Das Gremium hält dieses gegenüber Gesamtschulen und Gymnasien abweichende Vorgehen aus folgenden Gründen für geboten: Die Lehrkräfte an Grundschulen haben die geringste Streuung bei den Arbeitszeiten und ihre Tätigkeitsprofile sind nicht zuletzt aufgrund der hohen Unterrichtsverpflichtung ähnlicher zueinander als es in anderen Schulformen der Fall ist. Bei Grundschulen ist der Anteil an Teilzeitkräften, die höhere Anteile an Mehrarbeit einbringen, am höchsten. Auch existieren viele kleine Systeme, bei denen die Möglichkeiten geringer sind, Lehrkräfte, die ihre SOLL-Zeit unterschreiten, stärker einzubinden. Und nicht zuletzt spricht das höhere, die meisten Lehrkräfte betreffende Beanspruchungserleben von Grundschullehrkräften gegenüber anderen Schulformen für eine generelle Entlastung.

Um einer weiteren Anforderung des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg in seinem Urteil vom 9.6.2015 gerecht zu werden, empfiehlt das Gremium ein Standardverfahren zur normenkonformen Bemessung der Arbeitszeit von Lehrkräften basierend auf den Methodenstandards der Göttinger Arbeitszeitstudie 2015/2016: Eine schulformbezogene repräsentative Erfassung aller Tätigkeiten über ein ganzes Schuljahr mit einem etablierten Tätigkeitenkonzept sowie die Ermittlung der Arbeitszeiten nach dem Konzept der Durchschnittswoche und des Vollzeitlehreräquivalents.²⁴ Dieses Standardverfahren gilt es weiterzuentwickeln und in regelmäßigen Abständen entweder zur Evaluation ergriffener Maßnahmen oder zur Ermittlung zeitgemäßer tatsächlicher Arbeitsbelastungen einzusetzen. Das Gremium hält die Beauftragung eines externen wissenschaftlichen Instituts und die Sicherung der freiwilligen Beteiligung an der Befragung für zentrale Faktoren einer erfolgreichen Durchführung. – Aller Voraussicht nach sind die in einem solch normenkonformen Standardverfahren vorgesehenen regelmäßigen Erfassungen der Arbeits(zeit)belastung einer repräsentativen Teilgesamtheit inkl. Abgleich mit gültigen Arbeitszeitnormen wichtige Bausteine zur Erfüllung der aus dem aktuellen EuGH-Urteil vom 14.5.2019 (Az.: C-55/18) resultierenden Forderung nach systematischer Arbeitszeiterfassung für Lehrkräfte.

5 Realisierungschancen und weitergehende Überlegungen

Für Niedersachsen werden die finanziellen Konsequenzen der Empfehlungen zur raschen Umsetzung der neuen Strategie der Entlastung in Grundschulen, Gesamtschulen und Gymnasien sowie der Absenkung der Regelstunden bei den Grundschulen im Umfang von 2.413 Vollzeitstellen auf mehr als 200 Millionen € kalkuliert. Dies entspricht einer Personalkostensteigerung von mehr als 5 %. Hinzu kommen die Kosten für die entsprechende Entlastung weiterer Schulformen.²⁵ Unter Finanzierungs- und Rekrutierungsgesichtspunkten ist offensichtlich, dass die

²⁴ Vgl. *Expertengremium Arbeitszeitanalyse* (Anm. 2), S. 61 ff.

²⁵ Das Gremium empfiehlt mit hoher Dringlichkeit repräsentative Arbeitszeiterfassungen ebenfalls für die Schulformen durchzuführen, für die keine repräsentativen Daten vorliegen, um deren Entlastungsvolu-

vorgeschlagenen Maßnahmen nur sukzessive in einem Stufenplan umgesetzt werden können. Unterrichtsstunden, die als Entlastungstunden der Unterrichtsversorgung entzogen werden, müssen durch zusätzlich einzustellende Lehrkräfte kompensiert werden. Trotz der Probleme bei der Gewinnung geeigneter Lehrkräfte sind die kurzfristigen Maßnahmen gleichwohl zur Entlastung erforderlich. Eingebettet in eine glaubwürdige Initiative zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Lehrkräfte und Schulleitungen steigern sie nicht nur die Möglichkeiten, kurzfristig mehr Kapazität zu gewinnen. Sie tragen auch zur Erhöhung der Attraktivität des Lehrberufes bei und können mittelfristig den Personalmangel reduzieren.

Weiterführende Anregungen des Gremiums beziehen sich auf die Zukunft des Deputatsmodells, auf Modellversuche zur Entkopplung der Kapazitätsplanung von der individuellen Arbeitszeit und zum „kollaborativen Arbeiten“. Ferner wird Forschungsbedarf zur Arbeitszeit von Schulleiterinnen und Schulleitern, zur Aufklärung der Auswirkungen von Klassengrößen, Klassenstufen und Fächern auf die Belastung der Lehrkräfte sowie zum Deckeneffekt und zur Bedeutung der Organisationsform von Schulen identifiziert. Das Gremium hat sich bei seinen Beratungen mit vielen angrenzenden Fragen nicht abschließend beschäftigen können. Entsprechende Anregungen hierzu werden aber im Abschlussbericht zur Diskussion gestellt.²⁶

6 Eine ganzheitliche Arbeitspolitik als Herausforderung für alle Bundesländer

Die Auseinandersetzung um die Arbeitszeitregelungen von Lehrkräften in Niedersachsen hat die problematischen Arbeitsbedingungen von Lehrkräften in Deutschland auf die Agenda gehoben. Diese Arbeitsbedingungen sind in Niedersachsen genau vermessen worden und können aufgrund der vorliegenden Studienergebnisse und der zweijährigen Arbeit des Expertengremiums nun besonders differenziert beschrieben werden. Einzigartig ist die Situation in Niedersachsen jedoch nicht, im Gegenteil: Die Diskussion um die Qualität der Arbeitsbedingungen und eine zukunftsorientierte Gestaltung der Arbeitszeit von Lehrkräften wird bundesweit geführt.

Es kann vermutet werden, dass die niedersächsischen Befunde auch auf andere Bundesländer übertragbar sind. Zahlreiche Medien aus nahezu allen Regionen Deutschlands berichteten in den letzten Jahren von Überlastanzeigen und spezifischen Belastungssituationen von Lehrkräften, die dies in vielfältigen Praxisbeispielen und in wiederkehrender Regelmäßigkeit dokumentieren. Erste Zwischenergebnisse der vom Rostocker Institut für Präventivmedizin Anfang 2018 durchgeführten bundesweiten Studie unter Gymnasiallehrkräften „Lehrerarbeit im Wandel“ (LaiW-Studie)²⁷ belegen die fortwährende Aktualität der psychischen Belastungsfaktoren:

mina exakt zu bestimmen. Da nicht-repräsentative Daten zeigen, dass auch an diesen Schulformen sowohl Mehrarbeit, als auch eine sehr große Streuung bei den individuellen Arbeitszeiten auftreten, sollte der Dienstherr aus Fürsorge- und Gleichbehandlungsgründen prüfen, mit welchem Volumen Entlastungstunden für eine Entlastung Hochbelasteter zur Verfügung gestellt werden bis Daten für eine exakte Bemessung vorliegen, *Expertengremium Arbeitszeitanalyse* (Anm. 2) S. 58.

²⁶ *Expertengremium Arbeitszeitanalyse* (Anm. 2), S. 71 ff.

²⁷ *Felsing, C. et al.*, App-basierte vs. Geschätzte Ermittlung der Arbeitszeit von Gymnasiallehrkräften, Prävention und Gesundheitsförderung, Onlinepublikation November 2018. www.springermedizin.de/app-basierte-vs-geschaeztz-ermittlung-der-arbeitszeit-von-gymna/16279592 (21.5.2019) und *Felsing, C. et al.*, Arbeitszeitstruktur von Gymnasiallehrkräften im Tages- und Wochenverlauf, *ASU Arbeitsmed Soz. almed Umweltmed*, Nr. 54, 01/2019, S. 47. www.asu-arbeitsmedizin.com/Archiv/ASU-Heftarchiv/article-854381-110576/arbeitszeitstruktur-von-gymnasiallehrkraefte-im-tages-und-wochenverlauf-.html (21.5.2019) und *Starke, R. et al.*, Studie bestätigt vielfältige Aufgaben von Gymnasiallehrkräften, Profil

1. hohe Arbeitszeitbelastung, 2. Komplexität der Anforderungen und 3. mangelnde Erholzeiten, die in der Literatur zur Arbeitszeit von Lehrkräften seit den späten 50er Jahren diskutiert werden. „Die langen Arbeitstage mit einer Zerstückelung der Arbeits- und Erholungsphasen gleichen einer Art ‚geteiltem Dienst‘. Hinzu kommt die ausgeprägte Wochenendarbeit. Eine solche Arbeitszeit kann wenig zur Erholung beitragen. Sie bedeutet stattdessen Daueranstrengung und zerrissene Freizeit, denn die beruflich inaktive Zeit ist nicht zwangsläufig mit Erholung oder Entspannung gleichzusetzen.“²⁸ Die LaiW-Zwischenergebnisse unterstützen die Vermutung, dass die Situation der Lehrkräfte in allen Bundesländern mit der Situation in Niedersachsen vergleichbar ist. Es ist interessant zu erfahren, welche Unterschiede sich zwischen den Bundesländern zeigen. Weitere Befunde sowie ein Abschlussbericht sind im Laufe des Jahres 2019 zu erwarten.

Schließlich kommt auch eine ganz aktuelle Arbeitszeiterhebung von 2019 bei mehr als 10.000 teilnehmenden Lehrkräften in der Schweiz trotz unvermeidlicher Länderunterschiede ebenfalls zu einer Bestätigung des Generalbefundes.²⁹ Auch in der Deutschschweiz wird die Arbeitszeit von Lehrkräften über Deputatsvorgaben geregelt und wird die Referenzarbeitszeit deutlich überschritten.³⁰ Insbesondere Teilzeit-Lehrkräfte haben hohe Mehrarbeitsanteile und auch hier gerät die Unterrichtsnahe Lehrarbeit unter Druck: „Belegt ist (...), dass die grosse Mehrheit der Lehrpersonen – darunter auch Vollzeit-Lehrpersonen (!) – deutlich mehr Zeit für die Vor- und Nachbereitung des Unterrichts benötigen, als in den Berufsaufträgen vorgesehen ist. (...) Letztlich drückt sich dieses Ungleichgewicht von Ressourcen und Anforderungen in der nachweislich hohen Belastungsquote im Lehrberuf und dem anhaltenden Trend zur Teilzeitarbeit aus.“³¹

7 Was steht auf der bundesweiten Agenda zur Regelung der Arbeitszeit von Lehrkräften?

„Unterrichtsnahe Lehrarbeit steht zunehmend unter Druck, weil ehemals vorhandene Gestaltungsspielräume offenbar aufgezehrt sind, ohne dass entsprechend nachgesteuert wurde. Beide Mechanismen, Deckeneffekte bei schwindenden Gestaltungsräumen und strukturelle Änderungen haben das Schulsystem schleichend, aber nachhaltig verändert.“³² Deshalb bedarf es bundesweit einer Trendumkehr bei der Unterrichtsnahen Lehrarbeit: Die außerunterrichtlichen Tätigkeiten müssen eingedämmt, professionalisiert und aus den Kerntätigkeiten verlagert werden, so dass die Vor- und Nachbereitung des Unterrichts, Korrekturen und Prüfungen wieder ohne übertriebenen Zeitdruck zu ihrem pädagogischen Recht kommen. „Die Trendumkehr sollte dabei allen Akteursgruppen zugutekommen: Bei Teilzeitkräften und Schulleitungen geht es vor-

– Das Magazin für Gymnasium und Gesellschaft, 07-08/2018 und *Starke, R. et al.*, Hohe Belastung von Gymnasiallehrkräften findet Bestätigung, *Profil*, 10/2018 und *Starke, R. et al.*, Arbeit in den späten Abendstunden und am Wochenende, *Profil*, 11/2018.

28 *Felsing et al.* 2019 (Anm. 27) S. 53.

29 *Brägger* (Anm. 17).

30 „Lehrpersonen leisten je nach Stufe regelmässig zwischen 8.9% und 16.0% Überzeit ohne Kompensationsmöglichkeit“, *Brägger* (Anm. 17), S. 8.

31 *Brägger* (Anm. 17), S. 9.

32 *Mußmann* (Anm. 18), S. 46.

dringlich um den Abbau von Mehrarbeit, bei Vollzeitkräften um den Abbau von Aufgabenvielfalt und Zeitdruck.“³³

Es ist sehr zweifelhaft, ob in Niedersachsen eine konsequente Umsetzung der neuen Entlastungsstrategie durch die Schulpolitik erfolgen wird. Insofern ist es unwahrscheinlich, dass die vorhandenen Schwächen des Deputatsmodells³⁴ angesichts langfristiger Trends und aktueller Herausforderungen tatsächlich ausgeglichen werden. Daher steht das Deputatsmodell als Grundlage der Regelung der Arbeitszeit von Lehrkräften längerfristig zur Disposition. Abgesehen von Österreich, der Schweiz und Deutschland haben sich alle OECD Länder vom Deputatsmodell verabschiedet.³⁵ Eine Debatte über die Zukunft des Deputatsmodells steht insofern noch aus.

Beim Versuch der Länder, die Überlastsituation in den Griff zu bekommen und wieder eine Balance herzustellen, sollte jedoch vermieden werden, allein die Arbeitszeit neu zu regeln. Die empirischen Befunde zeigen auf, dass die Belastung und Beanspruchung der Lehrkräfte nicht allein durch den Umfang ihrer Aufgaben und der daraus resultierenden Arbeitszeit bestimmt wird. Vielmehr sollte die Bemessung und Regelung der Arbeitszeit von Lehrkräften im Rahmen einer ganzheitlichen Arbeitspolitik realisiert werden. Diese umfasst alle Maßnahmen, mit denen die Arbeit von Lehrkräften organisiert, gestaltet und reguliert wird: Arbeitszeit, Besoldung, Organisations- und Personalentwicklung, Führung, Arbeits- und Gesundheitsschutz. Diese Maßnahmen müssen aufeinander abgestimmt gestaltet und umgesetzt werden.

Dr. Frank Mußmann, Georg-August-Universität Göttingen, Kooperationsstelle Hochschulen und Gewerkschaften, Weender Landstraße 3, 37073 Göttingen, Tel. +49-551-39-27468, Mail: Frank.Mussmann@zentr.uni-goettingen.de

Dr. Thomas Hardwig, Georg-August-Universität Göttingen, Kooperationsstelle Hochschulen und Gewerkschaften, Weender Landstraße 3, 37073 Göttingen, Tel. +49-551-39-26195, Mail: thomas.hardwig@uni-goettingen.de

Prof. Dr. Axel Haunschild, Leibniz Universität Hannover, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Institut für interdisziplinäre Arbeitswissenschaft, Schloßwender Str. 7, 30159 Hannover, Tel. +49 511 762 4218, Mail: axel.haunschild@wa.uni-hannover.de

33 *Mußmann* (Anm. 18), S. 46.

34 *Expertengremium Arbeitszeitanalyse* (Anm. 2), S. 66.

35 *Klopsch, B./Sliwka, A.*, Der professionsorientierte Umgang mit Arbeitszeit und -belastung im Lehrerberuf: Internationale Anregungen, Pädagogische Führung. Zeitschrift für Schulleitung und Schulberatung 29 (04/2018), S. 145 (146).