



# Verwaltungsgericht Osnabrück

Im Namen des Volkes

## Urteil

**3 A 45/18**

In der Verwaltungsrechtssache

Frau A.,  
A-Straße, A-Stadt

– Klägerin –

Prozessbevollmächtigte:  
Rechtsanwälte B.,  
B-Straße, B-Stadt - -

gegen

Niedersächsische Landesschulbehörde (NLSchB) Regionalabteilung Osnabrück,  
Mühlenschweg 8, 49090 Osnabrück - D. -

– Beklagte –

wegen Überschreitung der gesetzlich geregelten Wochenarbeitszeit; Entlastung aufgrund Schulleitungstätigkeit

hat das Verwaltungsgericht Osnabrück - 3. Kammer - auf die mündliche Verhandlung vom 24. November 2020 durch den Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts Prof. Dr. Neuhäuser, die Richterin am Verwaltungsgericht Rababah, den Richter Claaßen sowie die ehrenamtliche Richterin Frau E. und den ehrenamtlichen Richter Herr F. für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

## **Tatbestand**

Die Parteien streiten um eine Entlastung der Klägerin aufgrund einer Mehrbelastung in deren Tätigkeit als Grundschulrektorin.

Die im Jahre 1959 geborene Klägerin ist seit dem 01.02.2011 Rektorin der Grundschule G. (Besoldungsgruppe A 13 NBesO). Seit dem 01.02.2012 ist die Klägerin - bis auf den Zeitraum 01.08.2015 bis 31.07.2016 - in unterschiedlichem Umfang teilzeitbeschäftigt. Mit der jüngsten Teilzeitverfügung wurde der Klägerin für den Zeitraum vom 01.08.2018 bis zum 31.01.2019 eine Teilzeitbeschäftigung von 34,286 Stunden (ca. 86%) gewährt. Dies entspricht einer Unterrichtsverpflichtung von 12 Wochenstunden.

Die Arbeitszeit einer Vollzeit beschäftigten Lehrkraft beträgt gem. § 60 Abs. 1 NBG 40 Stunden. Aufgrund der vorzunehmenden Verrechnung der gegebenen schulfreien Zeit in den Schulferien besteht eine Verpflichtung zur Wochenarbeitszeit von 46:38 Stunden während der Schulzeit.

Die Klägerin unterrichtet neben ihrer Tätigkeit als Rektorin die Fächer Deutsch, Musik und Mathematik und leitet die Fachkonferenz für das Fach Musik sowie vertretungsweise für das Fach Deutsch. Weiterhin übernimmt die Klägerin in einzelnen Schuljahren die Leitung einer Klasse.

Im Juli 2014 stellte die Klägerin erstmals eine Überastungsanzeige beim Niedersächsischen Kultusministerium. Daraufhin erfolgte ein Gespräch zwischen der Klägerin, der Personalvertretung der Grundschule G. sowie der zuständigen schulfachlichen Dezerentin. In dem Gespräch wurden die Situation in der Grundschule G. sowie mögliche Entlastungsmöglichkeiten erörtert.

Im August 2016 wurde eine von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Niedersachsen (GEW) in Auftrag gegebene und von der Kooperationsstelle Hochschulen und Gewerkschaften der H. -Universität I. durchgeführte Studie zur Arbeitszeit von Lehrkräften an öffentlichen Schulen („Niedersächsische Arbeitszeitstudie Lehrkräfte an öffentlichen Schulen 2015/2016“, im Folgenden „Arbeitszeitstudie“ genannt) veröffentlicht. Die Klägerin hat an der Studie nicht teilgenommen.

Insgesamt haben an der Arbeitszeitstudie bezogen auf Grundschulen 1.025 Lehrkräfte teilgenommen. Diese haben im Zeitraum zwischen dem 13.04.2015 und dem 03.04.2016 mittels Zeittrackern minutengenau ihre Arbeitszeit aufgezeichnet. Als Ergebnis der Studie hinsichtlich der Arbeitszeit der Lehrkräfte an Grundschulen wurde formuliert, dass die teilnehmenden Lehrkräfte 1:20 Stunden pro Woche mehr arbeiten als durch § 60 Abs. 1 NBG i.V.m. der Nds.ArbZVO-Schulen vorgesehen. Für Teilzeitlehrkräfte an Grundschulen beträgt die durchschnittliche Überschreitung der Wochenarbeitszeit 2:36 Stunden. Schulleiterinnen und Schulleiter an Gymnasien, Gesamtschulen und Grundschulen arbeiteten durchschnittlich 6:42 Wochenstunden mehr.

Ebenfalls wurde untersucht, wie sich die Beschäftigung in Voll- bzw. Teilzeit auf die Arbeitsbelastung der Lehrkräfte auswirkt. Als Ergebnis der Studie wurde formuliert, dass Teilzeitkräfte eine höhere relative Arbeitsbelastung aufweisen als Vollzeitkräfte. Als Grund für diesen Umstand wurde genannt, dass zugunsten der Vollzeitkräfte Deckungseffekte wirkten. Die relative Mehrarbeit der Teilzeitkräfte entsteht laut Studie vor allem durch ein relatives Plus an Unterrichts- und Korrekturzeiten sowie durch ein relatives Plus an Zeit für die Vor- und Nachbereitung des Unterrichts gegenüber den Vollzeitkräften. Wegen der Einzelheiten wird auf die Studie, dort S. 57 ff. (Bl. 49 ff. der GA), verwiesen.

Der Bericht des Expertengremiums Arbeitszeitanalyse des Niedersächsischen Kultusministeriums vom 22.10.2018 kommt zu dem Ergebnis, dass Schulleiter an Grundschulen im Schnitt 5:20 Stunden pro Woche zu viel arbeiten.

Mit anwaltlichem Schreiben vom 11.10.2017 hat die Klägerin gestützt auf die Ergebnisse der Arbeitszeitstudie bei der Beklagten eine Entlastung in einem Umfang beantragt, die eine Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Soll-Arbeitszeit ermöglicht. Eine Entscheidung über diesen Antrag ist nicht erfolgt.

Am 19.02.2018 hat die Klägerin Untätigkeitsklage erhoben. Der geltend gemachte Anspruch auf Entlastung ergibt sich ihrer Ansicht nach aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn gegenüber seinen Beamten als einem hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums aus Art. 33 Abs. 5 GG in Verbindung mit § 60 Abs. 1 NBG sowie einer Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG. Die Verletzung der Fürsorgepflicht ergebe sich aus dem fehlenden Ausgleich der stetigen Mehrbelastung der Lehrkräfte und Schulleitungen durch das Land Niedersachsen in seiner Funktion als Dienstherr dieser Beamten.

Die Klägerin führt aus, dass entsprechend der repräsentativen Ergebnisse der Arbeitszeitstudie auch bei ihr eine Mehrarbeit mindestens im Umfang der aus der Studie hervorgehenden durchschnittlichen Überschreitung der Wochenarbeitszeit vorliege, die entsprechend entlastet werden müsse. Die Funktionstätigkeiten seien dabei in die wöchentliche Gesamtarbeitszeit einzuschließen, wie sich aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 16.07.2015 - 2 C 16/14 -, juris) und des Niedersächsischen Obergerichts (Urteil vom 09.06.2015 - 5 KN 148/14 -, juris) ergebe. Zurückzuführen sei die Mehrbelastung der Lehrkräfte auf ein stetig zunehmendes Aufgabenpensum. So seien in den vergangenen Jahren verschiedenste Modelle eingeführt worden, die einen gehobenen Standard an den Schulen sowie eine möglichst individuelle und umfassende Betreuung der Schüler sicherstellen sollten. Dazu gehörten die Einführung des Modells der verlässlichen Grundschule, die verpflichtende Einführung unterrichtsergänzender Angebote, die Einführung des Modells der Eigenverantwortlichkeit der Schulen, die Einführung der Ganztagschule sowie die Einführung der inklusiven Schulen. Zudem habe der Wegfall der sog. Orientierungsstufe dazu geführt, dass die Schüler bereits in der Grundschule umfassend zu deren Eignung bezüglich weiterführender Schulen beraten werden müssten. All dies führe zu zusätzlichen Aufgaben der Lehrer sowie Rektoren an Grundschulen, die sich in einem Anstieg der Arbeitszeit niederschlugen. Ferner habe die Einführung der Datenschutz-Grundverordnung im Mai 2018 zu einer erheblichen Mehrbelastung geführt, für die es an hinreichender Unterstützung durch die Beklagte gemangelt habe. Jüngst hätten auch das Inkrafttreten des Masernschutzgesetzes und die dazu erlassene Rundverordnung der Beklagten zu einer weiteren Mehrbelastung der Schulleitungen, die nunmehr für die Überprüfung des Masernschutzes an ihren Schulen zuständig seien, geführt.

Die Verringerung der wöchentlichen Arbeitszeitanteile für die Leitungstätigkeit sei regelmäßig mit der Gefahr verbunden, dass sich die jeweilige Schulleitung vorhalten lassen müsse, sich disziplinarrechtlich relevant nicht mit voller Hingabe ihren/seinen dienstlichen Aufgaben zu widmen. Von den Schulleitungen könne nicht verlangt werden, zu entscheiden, welche Aufgaben sie zeitlich vernachlässigen sollten, um die arbeitszeitrechtlichen Bestimmungen zu beachten. Dies sei Aufgabe des Dienstherrn, der deshalb eine entsprechende Entlastung - wie von ihr angestrebt - vornehmen müsse.

Anders als von der Beklagten behauptet existierten auch keine Maßnahmen, die zu einer anderweitigen Entlastung der Grundschulleitungen führten. Die angeblichen Entlastungen durch eine Unterstützung bei der Einstellung pädagogischer Mitarbeiter, bei der Führung des Schulgirokontos, der vorschulischen Sprachförderung sowie bei der Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Vergleichsarbeiten (VERA) seien nahezu wirkungslos. Die Übernahme der arbeitsrechtlichen Angelegenheiten bei der Einstellung

pädagogischer Mitarbeiter wie z.B. die Vertragsgestaltung stelle keine Erleichterung für die Schulen dar. Die Auswahl entsprechenden Personals als zeitintensiver Vorgang obliege nach wie vor der Schulleitung. Zudem sei die konkrete Bearbeitung der Angelegenheiten durch die Beklagte ungenügend. Die Beklagte erfülle ihre Aufgaben zu langsam und schaffe dadurch im Ergebnis mit erneuter Mehrarbeit verbundene Unsicherheit für die Schulen und einzustellende pädagogische Mitarbeiter. Hinsichtlich der angeblichen Erleichterungen bei der Führung des Schulgirokontos seien ihr, der Klägerin, entsprechende Entlastungsmaßnahmen nicht bekannt. Insbesondere treffe es nicht zu, dass die Beklagte Buchungen für die Schulen vornehme. In Bezug auf die Übertragung der vorschulischen Sprachförderung auf die Kindertagesstätten trägt die Klägerin vor, dass es an den erforderlichen rechtlichen Erlassvorgaben für die Durchführung der Sprachstandfeststellung durch die Kindertagesstätten fehle, diese also weiterhin von den Grundschulen durchgeführt werden müsse. Eine Entlastung der Grundschulen sei daher gerade nicht gegeben. Die Entlastungen in Bezug auf die Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Vergleichsaufgaben (VERA) seien bereits in der Arbeitszeitstudie berücksichtigt worden. Weitere Entlastungseffekte seien durch die neue Konzeption des Verfahrens nicht zu erwarten. Zudem führten die Erleichterungen nur zu einer Entlastung in einzelnen Fächern wie etwa Mathematik und Deutsch. Anstelle der von der Beklagten genannten Entlastungsmaßnahmen sei - neben anderen, im Einzelnen aufgeführten Maßnahmen (vgl. Bl. 273 f. der GA) - die Reduzierung der wöchentlichen Arbeitszeit der Lehrkräfte und Schulleitungen bei einer Anhebung deren Besoldung geeignet, die ständige Überlastung auszugleichen. Gleichzeitig müsse eine Mehrarbeit von Schulassistenten und Verwaltungsangestellten hinzukommen. Daneben seien eine generelle Erhöhung des Schulbudgets sowie eine bessere räumliche Ausstattung der Schulen erforderlich.

Die Kooperation mit den Nachbarschulen sei anders als von der Beklagten vorgetragen nicht von dieser im Rahmen der Entlastung initiiert worden. Diese Kooperationen habe es schon zuvor gegeben. Sie machten deutlich, dass diese Schulen an denselben Problemen litten wie die Grundschule G.. Auch die Grundschule J. habe eine Überlastungsanzeige gestellt.

Dass eine faktische Überlastung ihrer Person vorliege, zeige sich insbesondere am Ergebnis der Arbeitszeitstudie sowie an dem Bericht des Expertengremiums Arbeitszeitanalyse des Niedersächsischen Kultusministeriums. Die Studie belege, dass die Arbeitszeit von Lehrkräften und Schulleitern über der gesetzlichen Wochenarbeitszeit von 40 Stunden liege. Gestützt auf die Studie sei in Bezug auf sie, die Klägerin, sogar davon auszugehen, dass eine besondere Mehrbelastung vorliege. So sei sie in ihrer Funktion als Lehrkraft in Teilzeit tätig und darüber hinaus auch noch Rektorin. Für beide Gruppen

zeige sich in der Studie eine relative Mehrbelastung gegenüber den vollzeitbeschäftigten Lehrkräften. Ihre individuelle Teilnahme an der Studie sei wegen deren genereller Aussagekraft zudem gerade nicht erforderlich, um sich auf diese berufen zu können. In der Rechtsprechung des Niedersächsischen Obergerichtes (Urteil vom 09.06.2015 - 5 KN 164/14 -, juris) sei anerkannt, dass eine Ermittlung der tatsächlichen Arbeitszeit von Lehrkräften auch empirische Elemente enthalten müsse. Dieser Anteil könne nur durch Mitwirkung eines repräsentativen Anteils der Lehrkräfte selbst ermittelt werden.

Die Ergebnisse der Arbeitszeitstudie sowie der Bericht des Expertengremiums stellten insbesondere vor dem Hintergrund des Urteils des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 14.05.2019 (C - 55/18, juris) zur Richtlinie 2003/88/EWG eine substantielle Grundlage für ihre Klage dar. So habe der EuGH entschieden, dass die Mitgliedstaaten die Arbeitgeber verpflichten müssten, ein objektives, verlässliches und zugängliches System einzuführen, mit dem die von einem jeden Arbeitnehmer geleistete tägliche Arbeitszeit gemessen werden könne, um die praktische Wirksamkeit der von der Richtlinie 2003/88 vorgesehenen Rechte und des in Art. 31 Abs. 2 der Charta verankerten Grundrechts zu gewährleisten. Art. 17 Abs. 1 der Richtlinie 2003/88/EWG, der ein Abweichen von der Pflicht zur Arbeitszeitmessung vorsehe, sei auf den Lehrerberuf nicht anwendbar (wird ausgeführt). Auf das Urteil des Verwaltungsgerichts Hannover vom 31.01.2019 (2 A 4975/18 -, juris) zur Arbeitszeit von Lehrern könne es aus rechtlichen Gründen nicht ankommen, zumal dieses Urteil ebenso wie die in ihm zitierten Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts die neue Rechtsprechung des EuGH nicht berücksichtigen könne. Da die Bundesrepublik bisher kein entsprechendes System etabliert habe, wirke das von den deutschen Gerichten entsprechend zu berücksichtigende Urteil des EuGH als eine Beweislastumkehr oder zumindest Beweiserleichterung zu ihren, der Klägerin, Gunsten. Wäre nämlich ein System eingeführt worden, hätte sie ohne weiteres die Ergebnisse der Arbeitszeitaufzeichnung im Verfahren vorlegen können. Das Versäumnis der Umsetzung der Richtlinie könne nun nicht zu ihren Lasten gehen. Zwingende Folge sei daher, dass die Arbeitszeitstudie bzw. der Bericht des Expertengremiums als hinreichende Grundlage der Klage angesehen werden müssten.

Selbst wenn man dem nicht folgen wolle, zeigten zudem ihre eigenen Arbeitszeitaufzeichnungen für die Zeiträume vom 26.02.2018 bis 17.03.2018, vom 21.05.2018 bis 22.06.2018 und vom 06.08.2018 bis 12.10.2018, dass sie deutlich mehr arbeite als gesetzlich geschuldet. Durch die Dokumentation habe sie unter anderem Wochenarbeitszeiten von 60:40 Stunden, 45:25 Stunden, 46:15 Stunden, 41:25 Stunden sowie 49 Stunden dokumentiert. In Bezug auf diese Wochenarbeitszeiten könne ihr unter keinen Umständen der Vorwurf gemacht werden, dass sie persönlich für die Überschreitung der

Arbeitszeit verantwortlich sei. Die langen Arbeitszeiten seien nicht auf eine ineffektive Arbeitsplanung, sondern auf das bereits als zu umfänglich dargelegte Aufgabenpensum eines Schulleiters zurückzuführen. Belastungen ergäben sich auch durch das Fehlen von Schulsozialarbeiterstunden und/oder Beratungsleistungen. Eine Schulsekretärin, die zur Entlastung beitragen könne, stehe ihr überdies nur in begrenztem Umfang (an drei Tagen in der Woche vormittags) zur Verfügung. Ihr Arbeitstag beginne so spätestens um 7.10 Uhr, um das anfallende Aufgabenpensum zu bewältigen. Vor dem Unterricht müsse sie ihren Computer hochfahren, E-Mails lesen, Räume aufschließen und Telefonate von Eltern und Lehrkräften entgegennehmen, die ihre Kinder bzw. sich krankheitsbedingt entschuldigten. Dementsprechend habe sie in den vergangenen Jahren immer wieder belastungsbedingt mit gesundheitlichen Problemen zu kämpfen gehabt. Im Jahr 2013 habe die arbeitsmäßige Überlastung sogar zur Notwendigkeit einer stationären Rehabilitationsmaßnahme geführt. Es treffe dabei nicht zu, dass die Arbeitsbelastung teilzeitbeschäftigter Schulleitungen - wie von der Beklagten angenommen - geringer ausfalle. Bei einer Stundenermäßigung und Teilzeitbeschäftigung sinke die Arbeitszeit denklogisch. Der Zeitanteil der Schulleitungstätigkeit sinke mangels entsprechender Entlastung bei Teilzeitbeschäftigung jedoch nicht. Auch die außerunterrichtlichen Aufgaben sänten nicht im Verhältnis zur reduzierten Unterrichtsverpflichtung. Soweit die Beklagte anrege, dass Aufgaben auch an andere Lehrkräfte oder Verwaltungspersonal delegiert werden könnten, verkenne sie, dass auch die Lehrkräfte selbst der Arbeitszeitstudie zufolge überlastet seien und es nicht genügend Verwaltungspersonal gebe.

Zu bemängeln sei vor diesem Hintergrund, dass die erste Überlastungsanzeige aus dem Jahr 2014 keinerlei positive Auswirkung auf ihre Belastungssituation gehabt habe. Im Anschluss an die Anzeige und das erste anlassbezogene Gespräch im August 2014 sei es lediglich zu einem weiteren Treffen mit der schulfachlichen Dezernentin am 23.06.2015 gekommen. Weitere Treffen hätten nicht stattgefunden. In den beiden Gesprächen sei es der Dezernentin nicht gelungen, konkrete Maßnahmen zu ihrer, der Klägerin, Entlastung aufzuzeigen.

Mit Schriftsatz vom 27.06.2019 hat die Klägerin ihre Klage erweitert: Wegen der ständig andauernden Überlastung stehe ihr zudem sowohl aus beamtenrechtlichen Grundsätzen ein Ausgleichsanspruch als auch auf Grundlage des unionsrechtlichen Haftungsanspruchs ein Anspruch auf Freizeitausgleich seit dem 1. November 2017 zu. Ein solcher Anspruch sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 17.11.2016 - 2 C 23/15 -, juris) immer dann gegeben, wenn ein Beamter nach Weisung des Dienstherrn Mehrarbeit leiste. Ein solcher Fall sei hier zumindest mittelbar gegeben. Denn durch die Vorgabe der zu erledigenden Aufgaben habe der Dienstherr die Lehrkräfte zwingend auch zu einer Mehrarbeit angehalten. Demgegenüber könne sich

die Beklagte nicht auf die ihr durch die Rechtsprechung eingeräumte Einschätzungsprärogative berufen. Die Arbeitszeitstudie habe nämlich belegt, dass die von der Beklagten zugrunde gelegte Einschätzung zur Festlegung der Unterrichtsstunden im Verhältnis zu der außerunterrichtlichen Tätigkeit falsch sei.

Voraussetzung für den Anspruch auf Freizeitausgleich sei die - durch sie im Oktober 2017 erfolgte - ausdrückliche Geltendmachung rechtswidriger Zuvielarbeit. Der Anspruch komme für die rechtswidrige Zuvielarbeit in Betracht, die ab dem auf die erstmalige Geltendmachung folgenden Monat geleistet werde. Eine Einschränkung des von ihr im Umfang einer Mehrarbeit von 5:20 Wochenstunden begehrten Freizeitausgleichs sei auch mit Blick auf ihre Teilzeittätigkeit nicht vorzunehmen (wird ausgeführt). Die Begrenzung des Ausgleichsanspruchs auf den über den gem. § 60 Abs. 3 Satz 1 NBG rechtlich zulässigen Teil von 1/8 der wöchentlichen Arbeitszeit im Monat hinausgehenden Teil der Mehrarbeit werde in der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht mehr vertreten; dies entspreche auch der niedersächsischen Rechtslage (wird ausgeführt).

Dem von ihr geltend gemachten unionsrechtlichen Haftungsanspruch könne dem Urteil des EuGH vom 14.05.2019 zufolge nicht entgegengehalten werden, dass sie Zeitausgleich für die regelmäßig über 40 Wochenstunden hinaus geleistete Arbeitszeit verlange, § 60 Abs. 1 NBG aber keine Konkretisierung des Art. 6 lit. b der Richtlinie 2003/88/EG darstelle. Dies sei für den geltend gemachten Zeitausgleich unerheblich. Der Rechtsprechung des EuGH zufolge komme es auch auf eine Antragstellung nicht an; der Ausgleichsanspruch könne sich daher auch nicht nur erfolgreich auf die Zeit ab einem solchen Antrag stützen (wird ausgeführt). Anderes gelte nur für - hier nicht in Rede stehende - Ansprüche aus Geldleistungen. Sähe die Kammer die Frage des Antragserfordernisses nicht als im Sinne eines „acte éclairé“ durch die Rechtsprechung des EuGH geklärt an, sei über das Erfordernis einer Antragstellung für den Anspruch auf Zeitausgleich für über die nach Art. 6 lit. b der Richtlinie 2003/88 geleistete Arbeitszeit ein Vorlageverfahren durchzuführen.

Mit Schriftsatz vom 10.01.2020 hat die Klägerin ihre Klage erneut erweitert und den Anspruch auf Freizeitausgleich auf den Zeitraum ab dem 13.04.2015 erstreckt.

Ursprünglich hat die Klägerin in der Klageschrift vom 14.02.2018 beantragt,

die Beklagte zu verpflichten, über den Antrag der Klägerin vom 11.10.2017 zu entscheiden und sie von dienstlichen Aufgaben so zu entlasten, dass eine durchschnittliche Wochenarbeitszeit von 60 % von 40 Stunden im Jahr gewährleistet wird.



Daraufhin hat die Beklagte die Klägerin mit Schriftsatz vom 26.06.2018 darauf hingewiesen, dass eine Entlastung in dem beantragten Umfang nicht dem Teilzeitumfang der Klägerin von 85,71 % entspricht.

Die Klägerin beantragt nunmehr,

1. die Beklagte zu verpflichten, die Klägerin von dienstlichen Aufgaben so zu entlasten, dass eine durchschnittliche Wochenarbeitszeit entsprechend der ihr gewährten Teilzeitbeschäftigung, zurzeit 34,286/40 Wochenstunden, gewährleistet wird,

hilfsweise,

die Beklagte zu verurteilen, die Klägerin von dienstlichen Aufgaben so zu entlasten, dass eine durchschnittliche Wochenarbeitszeit entsprechend der ihr gewährten Teilzeitbeschäftigung, zurzeit 34,286/40 Wochenstunden, gewährleistet wird;

2. die Beklagte zu verurteilen, der Klägerin Freizeitausgleich für wöchentliche Mehrarbeit im Umfang von 5 Stunden und 20 Minuten seit dem 13.04.2015 zu gewähren.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie trägt vor, dass die von der Klägerin vorgetragene Mehrbelastung der Grundschulen seit der Studie vom August 2016 durch diverse Entlastungsmaßnahmen von Seiten des Niedersächsischen Kultusministeriums ausgeglichen worden seien. Zu diesen Entlastungsmaßnahmen gehöre etwa die Neufassung der dienstrechtlichen Befugnisse. Hierdurch sei insbesondere die Aufgabe der Vertragsgestaltung für pädagogische Mitarbeiter auf sie, die Beklagte, übertragen worden. Dies stelle eine erhebliche Entlastung dar, müssten sich die Schulen so nicht länger mit ihnen fremden rechtlichen Vorgängen auseinandersetzen. Dass die Auswahl des entsprechenden Personals weiterhin Aufgabe der Schulen selbst sei, könne nicht bemängelt werden. So sei es gerade die Kernkompetenz einer eigenverantwortlichen Schule, das zur Schule passende Personal auszuwählen. Zudem sei die Möglichkeit der vorschulischen Sprachförderung auf die Kindertagesstätten übertragen worden, wovon diese regen Gebrauch machten. Dies lasse das Sprachstandfeststellungsverfahren an den Grundschulen künftig entfallen. Weiterhin sei eine Entlastung in Form einer Musterdatenbank sowie das Angebot von Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung der Schulgirokonten erfolgt. Anders als von der Klägerin behauptet führe sie, die Beklagte, sehr wohl Buchungen für die Schulen durch. Zudem stehe es der Klägerin frei, die Kontoführung auf einen Verwal-

tungsmitarbeiter der Schule zu übertragen. Schlussendlich seien diverse Entlastungsmechanismen im Zusammenhang mit der Vorbereitung, Durchführung und Auswertung von Vergleichsarbeiten (VERA) geschaffen worden. Eine besondere Entlastung werde durch die Abschaffung der Vergleichsarbeiten für die Fächer Deutsch und Mathematik in Klasse 3 erreicht. Zum einen würden dadurch die betroffenen Lehrer entlastet. Zum anderen sei auch eine direkte Entlastung der Schulleitung durch den Wegfall sämtlicher organisatorischer Aufgaben für die Durchführung der Vergleichsarbeiten gegeben.

Eine konkrete Mehrbelastung der Klägerin sei nicht substantiiert vorgetragen worden. Zum einen gehe die Klägerin von einer fehlerhaften Tatsachengrundlage aus, wenn sie eine „besondere“ Belastung ihrer Person wegen der Angehörigkeit zur Gruppe der Schulleiter und der Teilzeitkräfte aufgrund der Arbeitszeitstudie annehme. Die Teilzeitbewilligung bestehe gem. § 23 Abs. 2 Nds. ArbZVO-Schulen nur für die Lehrtätigkeit, wirke sich mithin nicht auf die Verwaltungstätigkeit der Klägerin aus. Damit habe die Klägerin im Verhältnis zu vollzeitbeschäftigten Schulleitern gerade mehr Zeit für die Leitungsaufgaben, sei ihnen gegenüber damit weniger belastet. Zum anderen genüge der bloße Hinweis auf die Ergebnisse der Arbeitszeitstudie nicht, um eine tatsächliche Mehrbelastung der Klägerin darzulegen. Die Studie komme überdies auch zu dem Ergebnis, dass eine breite Streuung der Einträge im Verhältnis zur individuell verlangten Arbeitszeit vorliege. Es gebe auch Teilnehmende, die deutlich unter der erwarteten Arbeitszeit geblieben seien. Ohne Individualauszug könne die Klägerin eine deutliche Mehrbelastung nicht für sich in Anspruch nehmen.

Die Selbstauskunft wiederum müsse dann jedoch gewissen Standards genügen, welche die vorgelegten Aufzeichnungen der Klägerin nicht erfüllten. Insbesondere sei es nicht ausreichend, dass wahllose Zeitfenster eines Schuljahres dokumentiert würden. Ebenfalls müsse genauer aufgeschlüsselt werden, welcher Tätigkeit zu den genannten Zeiten nachgegangen werde. Die pauschale Bezeichnung „Verwaltungstätigkeit“ durch die Klägerin sei ungenau. Daher sei die Selbstauskunft der Klägerin im Ergebnis nicht geeignet, den Vorwurf zu entkräften, dass die vorgetragene Mehrarbeit aus dem eigenen Verantwortungsbereich der Klägerin resultiere. Dass die außerunterrichtliche Arbeitszeit von Lehrkräften stark von der individuellen Arbeitsweise der Lehrkraft abhängt und es deren Aufgabe sei, die vorgegebene Arbeitszeit nicht zu überschreiten, habe auch das LAG Niedersachsen jüngst (Urteil vom 31.01.2020 - 5 Sa 581/19 -) bestätigt. Beamtinnen und Beamte treffe eine Pflicht zur Überwachung der Einhaltung ihres eigenen Arbeitszeitrahmens; diese Pflicht könne nicht auf den Dienstherrn rückverlagert werden. Dieser könne nur eine generelle Arbeitszeitregelung treffen. Für die Bemessung der außerunterrichtlichen Arbeitszeit der Lehrkräfte und Schulleitungen stehe ihr, der Beklagten, auch nach

höchstrichterlicher Rechtsprechung eine Einschätzungsprärogative zu. Die Fürsorgepflicht könne es dementsprechend nur gebieten, einzelnen Beamtinnen und Beamten, die den zeitlichen Anforderungen ihrer Tätigkeit nicht in einem vertretbaren Zeitraum nachkommen könnten, Unterstützung anzubieten. Dies sei im Fall der Klägerin auch erfolgt und erfolge weiterhin.

Dass die Mehrbelastung der Klägerin aus deren individueller Arbeitsweise herrühre, werde durch verschiedene Aspekte verdeutlicht. Zum einen sei erstaunlich, dass die nach der Entlastungsanzeige im Jahr 2014 mehrfach erfolgten Besuche der schulfachlichen Dezernentin nicht zu einer Verbesserung der Lage der Klägerin geführt hätten. Entgegen der Behauptung der Klägerin sei es nicht lediglich zu einem weiteren Besuch gekommen. Es hätten noch mehrere Besuche stattgefunden, die die Klägerin offensichtlich als „normal“ empfunden habe, was wiederum auf die fehlende Fähigkeit zur Selbstbewältigung der gegebenen Aufgaben schließen lasse.

Weiterhin verdeutliche auch die Auflistung der Aufgaben vor Schulbeginn (7.10 Uhr bis 7.50 Uhr), dass die Klägerin nicht in der Lage sei, anfallende Tätigkeiten effektiv auf das Lehr- wie auch das Verwaltungspersonal zu verteilen und entsprechende innerschulische Mechanismen zu etablieren, die Synergieeffekte schafften. So könnten beispielsweise Räume durch die Lehrkräfte selbst aufgeschlossen werden. Zudem sei es möglich sowie auch erforderlich, ein ständiges System für Vertretungsfälle zu etablieren. Ein solches vereinfache die neuerliche Bearbeitung eines jeden Vertretungsfalles.

In Bezug auf die von der Klägerin vorgeschlagenen Maßnahmen zur Entlastung der Schulen und des dort wirkenden Personals führt die Beklagte aus, dass entsprechende Maßnahmen nicht in ihrem Verantwortungsbereich lägen. Die Erhöhung des Schulbudgets, die bessere Ausstattung mit Mobiliar sowie die vermehrte Einstellung von Lehrkräften und Verwaltungsmitarbeitern seien rechtspolitische Entscheidungen, die allein dem Kultusministerium oblägen. Der Maßnahmenkatalog sei daher an das Kultusministerium weitergeleitet worden.

Der von der Klägerin geltend gemachte Anspruch auf Freizeitausgleich sei ebenfalls mangels substantiierten Vortrages zum Bestehen einer Mehrbelastung sowie mangels ausdrücklicher, direkter Weisung zur Mehrarbeit weder unter dem Gesichtspunkt eines Ausgleichsanspruchs aus dem Beamtenrecht noch aufgrund eines unionsrechtlichen Haftungsanspruchs gegeben. Im Übrigen sei ein Ausgleichsanspruch auf der Rechtsfolgeseite beschränkt. Der Ausgleich sei auf den über den gem. § 60 Abs. 3 Satz 2 NBG rechtlich zulässigen Teil von 1/8 der wöchentlichen Arbeitszeit im Monat hinausgehenden Teil der Mehrarbeit beschränkt.

Zu einem anderen Ergebnis führe auch das von der Klägerin angeführte Urteil des EuGH vom 14.05.2019 nicht. Dieses betreffe einen völlig abweichenden Fall aus der Privatwirtschaft. Tatsächlich sei die entscheidungserhebliche Richtlinie 2003/88 gemäß deren Art. 17 Abs. 1 gar nicht auf Lehrer anwendbar, so dass das Urteil auf den vorliegenden Fall nicht übertragen werden könne. So handele es sich bei dem Lehrerberuf gerade um einen solchen, der einer einheitlichen Zeiterfassung durch ein vom Dienstherrn etabliertes System nicht zugänglich sei. Der Lehrerberuf sei gerade dadurch geprägt, dass die einzelne Lehrkraft in zeitlicher und örtlicher Gestaltung der Arbeit außerhalb der Unterrichtsverpflichtung freier als sonstige Landesbeamte sei. Daher habe die Arbeitszeiterfassung im Fall der Lehrkräfte in Bezug auf außerunterrichtliche Tätigkeiten zwingend durch eine Selbstauskunft zu erfolgen. Dies werde dadurch verdeutlicht, dass selbst die Arbeitszeitstudie zu dem Ergebnis komme, dass die Arbeitsbelastung bei einzelnen Lehrkräften stark von dem errechneten Mittel abweiche. Damit existiere kein hinreichend qualifizierter Verstoß gegen Unionsrecht. Darüber hinaus liege - selbst wenn man von der Übertragbarkeit des Urteils des EuGH ausgehe - keine Beweisvereitelung ihrerseits vor. Aufgrund des Umstandes, dass für einen Teil der Arbeitszeit keine Arbeitszeiterfassung erfolge, könne allenfalls von einer erschwerten Beweisführung, nicht jedoch von einer Beweisvereitelung gesprochen werden. Selbst bei einer Beweisvereitelung finde jedoch keine Beweislastumkehr statt; das Gericht müsse die schuldhafte Erschwerung der Sachverhaltsaufklärung im Rahmen der freien Beweiswürdigung berücksichtigen.

Eine Antragstellung sei auch für den unionsrechtlichen Haftungsanspruch entgegen der Ansicht der Klägerin erforderlich (wird ausgeführt).

Hinsichtlich des Klageantrags zu 2) erhebt die Beklagte die Einrede der Verjährung.

Wegen des weiteren Vortrags der Beteiligten wird auf deren Schriftsätze, wegen des Sachverhalts im Übrigen wird auf die Gerichtsakten sowie die beigezogenen Verwaltungsvorgänge Bezug genommen.

## **Entscheidungsgründe**

Die von der Klägerin erhobene Verpflichtungsklage in Form der Untätigkeitsklage ist ebenso wie die hilfsweise erhobene Leistungsklage unzulässig (dazu unter I. 1.) und unbegründet (dazu unter I. 2.); die mit dem Antrag zu 2. erhobene Leistungsklage ist zulässig, aber unbegründet (dazu unter II.).

Die nachträgliche Kumulativklagehäufung ist gem. § 44 VwGO zulässig. Ebenfalls zulässig ist die Änderung der Klageanträge gem. § 91 Abs. 2 VwGO.

I.

1.

Der Klageantrag zu 1. ist sowohl mit seinem Haupt- (dazu unter a)) als auch mit seinem Hilfsantrag (dazu unter b)) unzulässig.

a)

Die mit dem Hauptantrag zu 1) erhobene Untätigkeits- bzw. Verpflichtungsklage ist unzulässig, da nicht statthaft. Eine etwaige Bescheidung des Begehrens der Klägerin durch die Beklagte stellte mangels Regelungscharakter mit Außenwirkung keinen Verwaltungsakt dar (vgl. Neuhäuser in Brinktrine/Neuhäuser, Beamtenrecht Niedersachsen, 1. Aufl. 2020, § 104 Rn. 16), so dass die Leistungsklage (dazu unter b)) statthafte Klageart wäre. Soweit die Klägerin zur Begründung ihres Antrages in der mündlichen Verhandlung darauf verwiesen hat, dass die von ihr begehrte Entlastung durch die Beklagte den Erlass eines entsprechenden Verwaltungsakts erfordere, weshalb die Verpflichtungsklage dennoch statthafte Klageart sei, teilt die Kammer diese Ansicht nicht. Die Änderung des konkreten Aufgabenbereichs eines Beamten gehört ihrem objektiven Sinngehalt nach zu den Anordnungen, die die dienstliche Verrichtung eines Beamten betreffen und sich in ihren Auswirkungen auf die organisatorische Einheit beschränken, der der Beamte angehört; sie ist kein Verwaltungsakt (BVerwG, Urteil vom 29.04.1982 - 2 C 26/80 -, juris).

Der Antrag wäre jedoch überdies und insoweit selbstständig tragend mangels Bestimmtheit und Klagebefugnis auch unzulässig, wenn man die Untätigkeits- bzw. Verpflichtungsklage als statthafte Klageart ansähe, wie sich aus den unter b) folgenden Erwägungen ergibt.

b)

Auch der hilfsweise gestellte Leistungsantrag ist unzulässig.

Der wörtlich gestellte Antrag, die Beklagte zu verpflichten, die Klägerin von dienstlichen Aufgaben so zu entlasten, dass eine durchschnittliche Wochenarbeitszeit entsprechend der ihr gewährten Teilzeitbeschäftigung, zurzeit 34,286/40 Wochenstunden, gewährleistet wird, ist schon nicht hinreichend bestimmt in dem Sinn des § 82 Abs. 1 Satz 2 VwGO. In der Klageschrift muss der Gegenstand des Klagebegehrens genannt werden. Es bedarf keiner exakten Bezeichnung des Streitgegenstands im prozessrechtlichen Sinn. Vielmehr muss sich nur aus dem Schriftsatz oder aus diesem beigefügten Unterlagen

oder anderen genau bezeichneten Schriftstücken erkennen lassen, um was es dem Kläger geht (Geiger in Eyermann, VwGO, 13. Auflage, § 82 Rn.6). Wird der Gegenstand des Klagebegehrens nicht benannt und lässt er sich auch nicht durch Auslegung ermitteln, ist die Klage unzulässig. Ein Klageantrag ist grundsätzlich nur dann hinreichend bestimmt, wenn er den erhobenen Anspruch konkret bezeichnet, dadurch den Rahmen der richterlichen Entscheidungsbefugnis (§ 88 VwGO) absteckt, Inhalt und Umfang der materiellen Rechtskraft der begehrten Entscheidung (§ 121 VwGO) erkennen lässt, das Risiko des Unterliegens des Klägers nicht durch vermeidbare Ungenauigkeiten auf den Beklagten abwälzt und schließlich eine Zwangsvollstreckung aus dem Urteil ohne eine Fortsetzung des Streits im Vollstreckungsverfahren erwarten lässt (Geiger, a.a.O., § 82 Rn.10). Die grundsätzlich bestehende Verpflichtung, einen bestimmten Antrag zu stellen, erfordert nicht, dass dieser juristisch präzise ausformuliert ist. Es muss sich nur aus dem Schriftsatz im Weg der Auslegung entnehmen lassen, in welchem Umfang der Kläger Rechtsschutz begehrt (Geiger, a.a.O., § 82 Rn.10). Maßgeblich ist nicht die gewählte Formulierung, sondern der erkennbare Zweck des Rechtsschutzbegehrens. Bei Leistungsklagen muss der Antrag so formuliert sein, dass auf einen entsprechenden gerichtlichen Ausspruch hin die Zwangsvollstreckung stattfinden kann (vgl. VG Osnabrück, Urteil vom 17.12.2014 – 3 A 45/12 –, Rn. 8, juris)

Auf den begehrten gerichtlichen Ausspruch, die Klägerin „von dienstlichen Aufgaben so zu entlasten, dass eine durchschnittliche Wochenarbeitszeit (...) gewährleistet wird“, kann eine Zwangsvollstreckung zweifelsohne nicht stattfinden. Es obliegt dabei auch nicht dem Gericht, gegebenenfalls im Wege der Zwangsvollstreckung zu ermitteln, von welchen dienstlichen Aufgaben die Klägerin in welchem Umfang entlastet werden muss, um eine durchschnittliche Wochenarbeitszeit im Umfang ihrer Beschäftigung zu gewährleisten. Es wäre an der Klägerin, den Antrag entsprechend zu präzisieren.

Darüber hinaus ist die Klage - auch insoweit begründungsalternativ und selbstständig tragend - unzulässig, da die Klägerin nicht klagebefugt ist. Gem. § 42 Abs. 2 VwGO, der in analoger Anwendung auch für die Leistungsklage gilt (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 23. Aufl., § 42 Rn. 62), ist die Klage, soweit gesetzlich nichts Anderes bestimmt ist, nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein.

Eine derartige Verletzung bzw. Betroffenheit in eigenen, im Wege der Leistungsklage verfolgbaren Rechten liegt hier auch unter Berücksichtigung des Klagebegehrens der Klägerin - Entlastung von Aufgaben, damit die wöchentliche Arbeitszeit eingehalten werden kann - nicht vor.

Die Kammer ist der Ansicht, dass der Aufgabenzuschnitt eines Dienstpostens nicht justiziabel ist, da es sich dabei grundsätzlich „nur“ um eine Vielzahl von Einzelweisungen handelt. Da in Rechtsprechung und Literatur anerkannt und geklärt ist, dass ein Beamter gegen eine innerdienstliche Einzelweisung keinen individuellen Rechtsschutz erlangen kann (vgl. OVG NRW, Beschluss vom 09.10.2014 - 1 B 1027/14 -, juris m.w.N.), dürfte dies auch für ein Bündel an Einzelweisungen - nichts Anderes stellen die einem Beamten auf seinem Dienstposten übertragenen Aufgaben dar - gelten.

Ein Beamter hat unabhängig von diesen Erwägungen zudem kein Recht, ein bestimmtes Aufgabengebiet beizubehalten oder in einem ganz bestimmten Arbeitsgebiet beschäftigt zu werden. Er hat also kein Recht am Amt im konkret-funktionellen Sinn, sondern „lediglich“ einen Anspruch auf eine seinem statusrechtlichen Amt entsprechende Verwendung (vgl. BVerwG, Beschluss vom 27.11.2000 – 2 B 42/00 –, juris Rn. 5; BVerwG, Urteil vom 28.11.1991 – 2 C 41/89 –, juris Rn. 19; Nds. OVG, Beschluss vom 14.01.2010 – 5 ME 215/09 –, juris Rn. 11; Nds. OVG, Beschluss vom 13.10.2004 – 2 ME 1174/04 –, juris Rn. 4; Bayer. VGH, Beschluss vom 18.12.2009 – 3 CE 09.1986 –, juris Rn. 28).

Daraus folgt, dass ein Beamter auch keinen Anspruch darauf hat, sich sein gewünschtes Amt im konkret-funktionellen Sinne auf dem Klageweg gleichsam „zusammenzustellen“. Der Dienstherr hat eine Einschätzungsprärogative bezüglich des Zuschnitts des Amtes im konkret-funktionellen Sinne. Dabei unterliegt es im Fall der Lehrkräfte dem Gestaltungsspielraum des Dienstherrn, wie er das Verhältnis zwischen der Arbeitszeit für die Erledigung der Unterrichtsverpflichtung und derjenigen für die Erledigung der sonstigen Arbeiten eines Lehrers einschätzt. Der Dienstherr bestimmt somit, welche Anforderungen - insbesondere in zeitlicher, aber letztlich auch qualitativer Hinsicht - an die Vor- und Nachbereitung, Korrekturen, Elternbesprechungen, den Konferenzaufwand und den übrigen außerunterrichtlichen Arbeitsaufwand zu stellen sind. Für die Entscheidungen über geeignete Maßnahmen ist so zum einen besonderer Sachverstand über den Schulalltag und die Bewältigung der dort anfallenden Aufgaben erforderlich, der den Behörden selbst vorbehalten ist. Zum anderen handelt es sich bei den Entscheidungen über die konkrete Art der Entlastung der Schulen zwingend um eine rechtspolitische Entscheidung, die der Exekutive vorbehalten ist. Durch die Gerichte ist lediglich überprüfbar, ob die Entscheidungen offensichtlich fehlerhaft, insbesondere willkürlich sind. Ob dies der Fall ist, hängt von einer nicht nur rechtlichen, sondern auch tatsächlichen Würdigung und Abwägung der für die Entscheidung des Dienstherrn maßgebenden Umstände ab (vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.01.1992 - 2 B 5/92 -, juris).

Hielte man eine entsprechende Klage samt gerichtlicher Ermittlung des angemessenen Aufgabenbereichs des Beamten (gemessen am Durchschnittsbeamten) für zulässig, so

fürte dies dazu, dass die Einschätzungsprärogative des Dienstherrn leerlaufen würde. Die Gerichte entschieden im Zweifelsfall über den Zuschnitt einzelner Dienstposten. Der Postbeamte, der seinen Zustellbezirk für zu groß hält, könnte im Klagewege erreichen, dass das Gericht per Beweisaufnahme unter Vernehmung seiner Kollegen in angrenzenden Zustellbezirken ermittelt, ob der Bezirk tatsächlich zu groß ist und um welchen Teil er ggf. verkleinert werden müsste. Selbiges gelte für den Polizeibeamten, der mit seinem Einsatzgebiet - ob der Größe oder des Arbeitsanfalls wegen - unzufrieden ist.

Diese Aspekte müssen jedoch - wie sich aus der Systematik des Beamtenrechts ergibt - zuvorderst behördenintern geklärt werden; es handelt sich um ein Internum. Der Beamte ist insoweit auf den sekundären Rechtsschutz zu verweisen, indem er zunächst von dem ihm durch § 104 NBG eingeräumten Recht, Beschwerden und Anträge beim Dienstherrn zu stellen, Gebrauch macht. Dies hat auch die Klägerin in den Jahren 2014 und 2017 getan. Im Jahre 2014 hat ihre Überlastanzeige auch zu einer Reaktion der Beklagten in Form verstärkter Begleitung und Unterstützung der Klägerin geführt; im Jahre 2017 - dies ist der Klägerin zuzugestehen - ist zunächst keine Reaktion erfolgt. Eine Reaktion des Dienstherrn kann der Beamte im Wege der Leistungsklage tatsächlich erstreiten (vgl. Neuhäuser, a.a.O., § 104 Rn. 16). Im Klageverfahren hat die Beklagte jedoch zu der von der Klägerin behaupteten Überlastung Stellung genommen und auf die bereits eingeleiteten Maßnahmen und noch anstehende Veränderungen verwiesen. Hat der Beamte also eine Reaktion erhalten und ist seine - in diesem Fall - Überlastung dokumentiert, so hat er lediglich einen Anspruch darauf, dass diese bei künftigen Beurteilungen oder Beförderungen berücksichtigt wird (vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 11.03.2008 - 2 BvR 263/07 -, juris unter Hinweis auf VG Oldenburg, Urteil vom 29.03.2000 - 6 A 2138/99 -, juris für Gerichtsvollzieher). Für aus der Überlastung folgende Verzögerungen oder sonstige Missstände kann der Beamte dann nicht mehr verantwortlich gemacht werden; er ist berechtigt, die überschüssige Arbeit nicht zu erledigen (vgl. BVerfG, ebenda).

In einer vergleichbaren Situation befindet sich die Klägerin, selbst wenn sie anders als ein Gerichtsvollzieher oder Rechtspfleger (vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 17.12.2008 - 13 K 5885/07 -, juris) in ihrer Funktion als Schulleiterin die Gesamtverantwortung für die Schule und für deren Qualitätssicherung und -entwicklung trägt (vgl. § 43 NSchG). Denn auch für sie bestehen keine festen Vorgaben, welche Aufgaben sie in welcher Zeitspanne und welcher Reihenfolge erfüllen muss, sondern es obliegt ihr selbst, die Dringlichkeit ihrer Aufgaben und die Notwendigkeit, mit der sie vorrangig erledigt werden müssen, einzuschätzen und danach zu handeln. Diese Priorisierungsaufgabe ist gerade Teil ihrer Führungsverantwortung, so dass die Fähigkeit, die ihr übertragenen Aufgaben ent-



sprechend zu qualifizieren, als Teil ihrer Führungskompetenz grundsätzlich von ihr verlangt werden muss. Gleichzeitig steht es ihr frei, einen Teil ihrer Aufgaben auf andere Lehrer oder Verwaltungspersonal zu delegieren, was ebenfalls die freie Einteilung der Arbeitszeit und die Spannweite bei der Erfüllung der Arbeitsverpflichtungen unterstreicht. In diesem entscheidenden Punkt der freien Gewichtung und Zeiteinteilung unterscheidet sich die Tätigkeit des Schulleiters deshalb nicht von derjenigen eines Gerichtsvollziehers oder eines Rechtspflegers, so dass die in der Rechtsprechung aufgestellten Grundsätze zum Umgang mit einer eventuellen Geschäftsüberlastung auch auf den Schulleiter übertragen werden können (vgl. Hess. VGH, Urteil vom 20.05.2010 – 1 A 1686/09 –, Rn. 36, juris).

Dass die Mehrarbeit der Klägerin ausschließlich durch nicht aufschiebbare Tätigkeiten verursacht wird und sie daher gezwungen ist, sämtliche Tätigkeiten trotz der vorgetragenen zeitlichen Überlastung umgehend zu erledigen, ist allein mit Blick auf die Selbstaufzeichnungen der Klägerin (Bl. 217 ff. und 251 ff. der GA sowie eine ergänzende Erläuterung Bl. 269 f. der GA) und die dort enthaltenen, teilweise auch laufbahnfremden Tätigkeiten (Aufschließen der Klassenräume; Entgegennahme von Krankmeldungen; Abhören des Anrufbeantworters der Schule; Aufspielen von Software) nicht ersichtlich. Diese Aufgaben können und müssen ggf. delegiert werden (vgl. Hess. VGH, a.a.O.).

Überdies stünde es der Klägerin frei, eine Stellenbewertung einzufordern, sofern sie der Ansicht wäre, dass die von ihr zu erfüllenden Aufgaben eine höhere Bewertung ihres Dienstpostens rechtfertigen.

Es ist auch nicht Aufgabe der Kammer, den Umfang der etwaig erforderlichen Entlastung gegebenenfalls selbst durch Beweisaufnahme zu ermitteln, indem die Leitungen vergleichbarer Grundschulen zu ihrem Aufgabenbereich sowie dem zeitlichen Aufwand befragt werden, um so den Umfang einer möglichen Entlastung der Klägerin und deren konkrete und damit vollstreckbare Ausgestaltung zu ermitteln. Soweit das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 16.07.2015 (2 C 16/14, juris) die Auffassung vertritt, dass gegebenenfalls im Wege der Beweisaufnahme zu ermitteln sei, ob und in welchem Umfang eine Lehrkraft über Gebühr zu Funktionstätigkeiten herangezogen wird, folgt die Kammer dem nicht. Ein derartiges Vorgehen wäre aufgrund der vorstehenden Erwägungen systemwidrig.

Darüber hinaus verletzte das von der Klägerin begehrte Vorgehen das Laufbahnprinzip. Von Beamten, die sich - wie die Klägerin - in einem Beförderungsamte befinden, wird ein höheres Leistungsvermögen erwartet. Dass das tatsächliche Leistungsvermögen von Beamten derselben Laufbahn unterschiedlich stark ausgeprägt ist, liegt auf der Hand.

Könnte sich der einzelne Beamte seinen Dienstposten seinem konkreten Leistungsvermögen entsprechend zusammenstellen, würde das Laufbahnprinzip so durchbrochen. Dies führte dazu, dass Dienstposten stets individuell an ihren jeweiligen Inhaber angepasst werden müssten. Wird der eventuell akribischer arbeitende Schulleiter, dessen Arbeitsbereich entsprechend reduziert werden musste, durch einen die Aufgaben mehr delegierenden Nachfolger ersetzt, müsste dann konsequenterweise der Aufgabenbereich vergrößert werden. Dienstposten einer Laufbahn hätten so vollkommen unterschiedliche Aufgabenbereiche und Anforderungen - stets abhängig vom individuellen Leistungsvermögen und -willen ihres jeweiligen Inhabers bzw. der jeweiligen Inhaberin.

2.

Sowohl Haupt- als auch Hilfsantrag sind überdies auch unbegründet.

Ein Anspruch auf Entlastung ergibt sich nicht aus der nach Ansicht der Kammer einzig als Anspruchsgrundlage in Betracht kommenden allgemeinen Fürsorgepflicht des Dienstherrn gegenüber der Klägerin. Zwar verbietet es die Fürsorgepflicht als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG, den Beamten über seine physischen und psychischen Kräfte hinaus zeitlich in Anspruch zu nehmen (BVerfG, Beschluss vom 11.03.2008 – 2 BvR 263/07 – NVwZ-RR 2008, 505 f., unter Hinweis auf BVerwGE 38, 191, 196). Ebenso unzulässig ist aufgrund der Fürsorgepflicht eine gleichheitswidrige Beanspruchung der Arbeitskraft der Klägerin im Verhältnis zu ihr vergleichbaren Schulleitern oder den altersgleichen übrigen Landesbeamten oder eine unzumutbar überhöhte Arbeitszeit in Form eines rechtswidrigen Stundensolls (Hess. VGH, Urteil vom 20.05.2010, a.a.O.). Ein Leistungsanspruch des Beamten besteht aber nur dann, wenn anderenfalls die Fürsorgepflicht in ihrem Wesenskern verletzt wäre. Dies wäre nur bei unzumutbaren Belastungen der Fall.

Dass die Klägerin durch die Übertragung immer neuer Aufgaben in einer den Kern der Fürsorgepflicht verletzenden Art und Weise in Anspruch genommen worden ist, ließ sich auf der Grundlage ihres Vortrags nicht feststellen. Die Klägerin hat bereits das Bestehen einer Arbeitszeitüberschreitung in quantitativer und qualitativer Hinsicht nicht hinreichend plausibel darlegen können.

Für die Beurteilung, ob das verlangte Arbeitspensum in dem gesetzlich vorgesehenen Zeitrahmen bewältigt werden kann, kommt es nicht auf die Ansicht der Lehrer selbst darüber an, welcher Zeitaufwand zur Bewältigung ihrer Aufgaben notwendig und zweckmäßig ist. Entscheidend ist vielmehr die durch den Dienstherrn getroffene Einschätzung. Er allein bestimmt, welcher Zeitaufwand zur Bewältigung der Aufgaben notwendig und

zweckmäßig ist. Ihm kommt - wie bereits ausgeführt - diesbezüglich eine breite Einschätzungsprärogative zu (vgl. BVerwG, Urteil vom 29.11.1979 - 2 C 40.77 -, BVerwGE 59, S. 142 (147); BVerwG, Beschluss vom 14.12.1989 - 2 NB 2.89 -, juris).

Vorliegend ist nicht erkennbar, dass die Einschätzung des Landes Niedersachsen über das von Lehrkräften und Schulleitungen zu bewältigende Arbeitspensum offensichtlich fehlerhaft oder willkürlich ist. Die Klägerin stützt diese Ansicht auf die Ergebnisse der Arbeitszeitstudie sowie auf die Ergebnisse des Berichtes des Expertengremiums des Niedersächsischen Kulturministeriums. Nach Ansicht der Klägerin zeigen die Studie und der Bericht wissenschaftlich fundiert, dass die Lehrkräfte und Direktoren an niedersächsischen Grundschulen stark überlastet seien, der Dienstherr mithin eine offensichtliche Fehleinschätzung hinsichtlich der Arbeitslast der Berufsgruppe getroffen habe. Dieses Ergebnis der Studie spiegele sich auch gerade im Arbeitsalltag der Klägerin wider.

Diese Einschätzung teilt die Kammer nicht.

Auch wenn die Auswertung der Arbeitszeit von Grundschulleitern in den Empfehlungen des Expertengremiums Arbeitszeitanalyse in Bezug auf Grundschulleiter nicht repräsentativ ist (vgl. dazu die Feststellung im Abschlussbericht des Expertengremiums Arbeitszeitanalyse auf S. 32), kann sie nach Ansicht der Kammer dabei dennoch als Orientierung herangezogen werden, da zumindest die Daten von 78 Grundschulleitern ausgewertet worden sind.

Nach dieser Auswertung ergibt sich eine durchschnittliche wöchentliche Mehrarbeit von Grundschulleitern in Höhe von 5:20 Stunden.

Zunächst ist festzustellen, dass die Arbeitszeitstudie entgegen der Ansicht der Beklagten grundsätzlich ein geeignetes Mittel einer betroffenen Lehrkraft bzw. Schulleitung darstellt, um einen Fürsorgepflichtverstoß des Dienstherrn anzuführen. Sinn und Zweck solcher Studien und Berichte ist es gerade, die durchschnittliche Arbeitsbelastung der Lehrkräfte und Schulleitungen verlässlich, da wissenschaftlich fundiert, zu ermitteln und die Notwendigkeit von Entlastungsmaßnahmen zu überprüfen bzw. aufzuzeigen (vgl. Nds. OVG, Urteil vom 09.06.2015 – 5 KN 148/14 –, juris). Zuzugeben ist der Beklagten dann allerdings auch, dass das bloße Anführen der Studie allein für einen substantiierten Vortrag des auch konkret wirkenden Fürsorgepflichtverstoßes nicht ausreicht. In der Arbeitszeitstudie wird etwa ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Arbeitsbelastung der einzelnen Probanden der Studie mitunter stark differiert, eine Überlastung somit gerade nicht in jedem Fall gegeben ist. Die Klägerin selbst hat nicht an der Studie teilgenommen.

Um sich auf die Studie berufen zu können, muss die klagende Lehrkraft bzw. Schulleitung durch eine Protokollierung ihrer eigenen Arbeitszeiten nachweisen können, dass auch in ihrem Fall eine unvermeidbare Mehrbelastung vorliegt. Wegen der Eigenart der außerhalb des festgelegten Unterrichtskontingentes frei einteilbaren Arbeitszeiten der Lehrer ist die eigenständige Protokollierung derselben durch die Lehrkraft gerade ein geeignetes Mittel zur Erfassung der Arbeitszeit (vgl. Nds. OVG, Urteil vom 09.06.2015, a.a.O.). Für die Geltendmachung eines subjektiven Anspruchs muss die Arbeitszeitüberschreitung in quantitativer und qualitativer Hinsicht hinreichend plausibel dargelegt werden. Die Empfehlungen des Expertengremiums Arbeitszeitanalyse beziehen sich nicht auf einen subjektiven Entlastungsanspruch einer einzelnen Lehrkraft, sondern wurden im Hinblick auf die Erhöhung der Unterrichtsverpflichtung an Gymnasien von 23,5 auf 24,5 Regelstunden und das darauf erfolgte Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 09.06.2015 übermittelt (vgl. VG B-Stadt, Urteil vom 06.10.2020 - 13 A 900/18 -, V.n.b.).

Diese Anforderungen werden durch die Aufzeichnungen der Klägerin nicht erfüllt. Diese bilden lediglich einzelne Wochen des Schuljahres, nicht das gesamte Schuljahr oder zumindest ein komplettes Halbjahr ab (vgl. Bl. 217 ff., Bl. 251 ff. der GA). Zudem werden die ausgeführten Tätigkeiten mitunter durch pauschale Begriffe wie „Verwaltungstätigkeit“ dokumentiert. Deutlich wird jedoch durch die anschließenden Erläuterungen der Klägerin (Bl. 269 f. der GA), dass die Klägerin viele laufbahnfremde Tätigkeiten - morgendliches Aufschließen der Türen, Entgegennahme von Krankmeldungen, - wahrnimmt, die sie ohne weiteres delegieren könnte. Aus den Aufzeichnungen geht eine Überlastung, die aus dem Dienstposten der Klägerin immanenten, also tatsächlich laufbahnbezogenen Aufgaben resultiert und die ein das Fürsorgeprinzip verletzendes Ausmaß erreicht, nicht hervor.

Die Selbstaufzeichnung der Arbeitszeit durch die Klägerin geht immer von den tatsächlich aufgewendeten Stunden und Minuten aus, lässt jedoch nicht hinreichend erkennen, weshalb all diese Aufgaben von der Klägerin persönlich zu dem konkret von ihr gewählten Zeitpunkt erfüllt werden mussten. Insoweit kann der Klägerin zum Schutze ihrer eigenen Gesundheit trotz ihres zweifelsohne beachtlichen Engagements nur angeraten werden, in jedem Einzelfall konkret zu hinterfragen, ob eine bestimmte Aufgabe wirklich jetzt und durch sie persönlich wahrgenommen werden muss. Der Hinweis der Klägerin auf die ebenfalls bestehende Überlastung der übrigen Lehrkräfte an der Schule genügt nicht, um die Unmöglichkeit weiterer Entlastung durch Übertragung von Aufgaben zu belegen. Es ist im Rahmen der eigenverantwortlichen Schule (auch) Sache der jeweiligen schulinternen Geschäftsverteilung, den eingeräumten Gestaltungsspielraum (vgl. § 32 NSchG) möglichst effektiv zu nutzen, zumal bestimmte Tätigkeiten auch auf eine

Schulsekretärin - deren Wochenarbeitszeit dann ggf. durch den Schulträger (oder die Schule selbst unter Verwendung des ihr zugewiesenen Budgets) angemessen erhöht werden müsste - oder andere Mitarbeiter außerhalb der Schulleitung übertragen werden könnten, wie bereits ausgeführt worden ist.

Im Übrigen gehört es durchaus zu den Verpflichtungen der Schulaufsicht (vgl. §§ 119 ff. NSchG), die Schulen bei der Erfüllung ihres Bildungs- und Erziehungsauftrages sowie der Organisationsentwicklung und der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Rahmen der Selbstverwaltung zu beraten und zu unterstützen, wozu auch konkrete Hilfestellung bei einer erkennbaren Überlastungssituation gehört. Diese kann auch in Hinweisen darauf bestehen, wie der Geschäftsverteilungsplan weiter optimiert werden kann oder in welchen Feldern es für den Schulleiter ohne Schaden für das Gesamtsystem „Schule“ am ehesten möglich erscheint, Arbeiten unerledigt zu lassen. Zwar mag es nicht Aufgabe der Schulaufsicht sein, den Schulleitern hinsichtlich der Übertragungen auf andere Personen „Vorgaben“ zu machen. Die Schulleiter dürfen aber auch nicht mit ihrer zweifels- ohne bestehenden umfassenden Verantwortung „allein gelassen“ werden (vgl. zum Vorstehenden Hess. VGH, Urteil vom 20.05.2010, a.a.O.).

Auf die Frage, ob die von der Beklagten zwischenzeitlich ergriffenen Entlastungsmaßnahmen zu einer zeitlichen Entlastung der Klägerin geführt haben können, kommt es nach alledem nicht mehr an.

Dies gilt ebenso für die von der Klägerin aufgeworfene Frage der Anwendung der Grundsätze der Beweisvereitelung zu Lasten der Beklagten. Im Übrigen lässt sich von einer Beweisvereitelung schon deshalb nicht sprechen, weil die Beklagte allein durch das Fehlen eines Systems zur Arbeitszeitmessung (wie in der Richtlinie 2003/88/EG vom 04.11.2003 (ABl. L 299 vom 18.11.2003, S. 9 ff.) - im Folgenden „Arbeitszeitrichtlinie“ genannt - gefordert) den Beweis nur erschwert, aber nicht vereitelt hat. Eine Unmöglichkeit der Beweisführung besteht vorliegend gerade nicht. Denn durch die wissenschaftlich begleitete Arbeitszeiterfassung für das Schuljahr 2015/2016 ist der Beweis, dass auf Dauer erhebliche Mehrarbeit geleistet wird, grundsätzlich möglich. Lediglich in dem hier vorliegenden Einzelfall konnte die Mehrarbeit in quantitativer und qualitativer Weise auf Grundlage der Arbeitszeitstudie nicht in hinreichend plausibler Weise festgestellt werden.

Zudem fehlt es an Anhaltspunkten für das für die Annahme einer Beweisvereitelung erforderliche schuldhafte Verhalten der Beklagten (vgl. zu diesem Erfordernis Schoch/Schneider/Bier/Dawin, VwGO, 38. EL Januar 2020, § 108 Rn. 75-79). Soweit

sich die Beklagte darauf beruft, dass wegen der Ausnahmeregelung des Art. 17 der Arbeitszeitrichtlinie, unter die nach ihrer Auffassung auch Schulleiter fallen, keine Verpflichtung zur Einführung eines Systems zur Arbeitszeitmessung bestanden habe, ist darin jedenfalls kein schuldhaftes Verhalten zu sehen (vgl. zum Vorstehenden VG B-Stadt, Urteil vom 06.10.2020, a.a.O.), wie sich aus den Ausführungen unter II. 3. zur Anwendbarkeit des Art. 17 Abs. 1 lit. a der Arbeitszeitrichtlinie ergibt.

II.

Der zu 2. beantragte Freizeitausgleich besteht weder nach nationalem Recht noch nach Unionsrecht.

Der Antrag ist zwar zulässig. Die Klagebefugnis der Klägerin ergibt sich aus der Möglichkeit, dass ihr ein Freizeitausgleichsanspruch sowohl auf Grundlage des § 60 Abs. 3 NBG (1.), aus dem beamtenrechtlichen Ausgleichsanspruch (2.) als auch auf Grundlage des unionsrechtlichen Haftungsanspruchs (3.) zusteht. Der Antrag ist jedoch unbegründet.

1.

Der geltend gemachte Anspruch ist nicht auf Grundlage des § 60 Abs. 3 NBG begründet. Die in § 60 Abs. 3 NBG geregelte Mehrarbeit setzt voraus, dass zwingende dienstliche Verhältnisse die Mehrarbeit erfordern und sich die Mehrarbeit auf Ausnahmefälle beschränkt. Sie muss zudem dienstlich angeordnet oder genehmigt sein (§ 60 Abs. 3 Satz 2 NBG).

Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist Mehrarbeit der Dienst, den der einer Arbeitszeitregelung unterliegende Beamte aufgrund dienstlicher Anordnung oder Genehmigung zur Wahrnehmung der Obliegenheiten des Hauptamts oder, soweit ihm ein Amt nicht verliehen ist, zur Erfüllung der einem Hauptamt entsprechenden Aufgaben über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus - d.h. nicht im Rahmen des normalen Arbeitsumfangs - verrichtet. Die Anordnung oder Genehmigung von Mehrarbeit unterliegt keinem Schriftformerfordernis, sie muss sich aber auf konkrete und zeitlich abgegrenzte Mehrarbeitstatbestände beziehen; nicht erforderlich ist, dass im Zeitpunkt der Anordnung oder Genehmigung die Anzahl der zu leistenden oder bereits geleisteten Mehrarbeitsstunden bekannt ist. Der Dienstherr entscheidet über die Anordnung oder Genehmigung von Mehrarbeit nach Ermessen. Dabei hat er insbesondere zu prüfen, ob nach dienstlichen Notwendigkeiten überhaupt Mehrarbeit erforderlich ist und welchem Beamten sie übertragen werden soll (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 17.11.2016 - 2 C

23/15 - BVerwGE 156, 262, Rn. 13 f., zu § 88 Satz 2 BBG, der sich allein redaktionell, nicht inhaltlich von den hier maßgeblichen Vorschriften unterscheidet).

Rechtmäßige Mehrarbeit darf nur verfügt oder erteilt werden, wenn zwingende dienstliche Verhältnisse dies erfordern und sich die Mehrarbeit auf Ausnahmefälle beschränkt (BVerwG, Urteil vom 20.07.2017 - 2 C 31.16 -, juris). Danach zeichnet sich Mehrarbeit - neben der Notwendigkeit einer (zwangsläufig) individuellen Ermessensentscheidung, ob überhaupt, und falls ja, von wem Mehrarbeit zu leisten ist - vor allem dadurch aus, dass sie auf Ausnahmefälle beschränkt ist und über die regelmäßige Arbeitszeit hinausgeht. Daraus folgt, dass die regelmäßige Arbeitszeit nicht zugleich Mehrarbeit sein kann. Auch eine rechtswidrig zu hoch festgesetzte regelmäßige Arbeitszeit ist keine Mehrarbeit im Sinne der genannten Vorschriften (vgl. BVerwG, Urteil vom 19.04.2018 – 2 C 40/17 –, BVerwGE 161, 377-392, Rn. 13 - 14).

Gemessen an diesen Grundsätzen hat die Klägerin keine einen beamtenrechtlichen Anspruch auf Freizeitausgleich begründende Mehrarbeit geleistet. Mehrarbeit ist bereits deshalb ausgeschlossen, weil die Klägerin als Lehrerin bzw. Rektorin keiner Arbeitszeitregelung unterliegt. Überdies liegt keine Anordnung der Mehrarbeit vor. Eine „mittelbare Anordnung“ gibt es juristisch nicht; sie würde das Anordnungs- und Genehmigungserfordernis des § 60 Abs. 3 NBG leerlaufen lassen. Die Anordnung oder Genehmigung von Mehrarbeit ist ein Verwaltungsakt, der von der bloßen Anordnung von Arbeit, die durch innerdienstliche Weisung erfolgt ist, unterschieden werden muss. Die Anordnung oder Genehmigung von Mehrarbeit muss von einem entsprechenden Willen des Dienstherrn getragen sein (vgl. OVG NRW, Urteil vom 11.01.2006 - 6 A 4767/03 -, juris). Diese Voraussetzungen sind hier nicht erfüllt.

Auf die Frage, ob die Grundsätze der Beweisvereitelung hier anzuwenden sind, kommt es daher wiederum nicht an. Im Übrigen lässt sich - wie bereits ausgeführt - von einer Beweisvereitelung schon deshalb nicht sprechen, weil die Beklagte allein durch das Fehlen eines Systems zur Arbeitszeitmessung (wie in der Arbeitszeitrichtlinie gefordert) den Beweis nur erschwert, aber nicht vereitelt hat. Eine Unmöglichkeit der Beweisführung besteht vorliegend gerade nicht. Denn durch die wissenschaftlich begleitete Arbeitszeiterfassung für das Schuljahr 2015/2016 ist der Beweis, dass auf Dauer erhebliche Mehrarbeit geleistet wird, grundsätzlich möglich. Lediglich in dem hier vorliegenden Einzelfall konnte die Mehrarbeit in quantitativer und qualitativer Weise auf Grundlage der Arbeitszeitstudie nicht in hinreichend plausibler Weise festgestellt werden.

Zudem fehlt es an Anhaltspunkten für das für die Annahme einer Beweisvereitelung erforderliche schuldhafte Verhalten der Beklagten (vgl. zu diesem Erfordernis

Schoch/Schneider/Bier/Dawin, VwGO, 38. EL Januar 2020, § 108 Rn. 75-79). Soweit sich die Beklagte darauf beruft, dass wegen der Ausnahmeregelung des Art. 17 der Arbeitszeitrichtlinie, unter die nach ihrer Auffassung auch Schulleiter fallen, keine Verpflichtung zur Einführung eines Systems zur Arbeitszeitmessung bestanden habe, ist darin jedenfalls kein schuldhaftes Verhalten zu sehen (vgl. zum Vorstehenden VG B-Stadt, Urteil vom 06.10.2020, a.a.O.), wie sich aus den Ausführungen unter II. 3. zur Anwendbarkeit des Art. 17 Abs. 1 lit. a der Arbeitszeitrichtlinie ergibt.

2.

Außerdem kann sich ein Anspruch auf Freizeitausgleich aus dem auf den Grundsatz von Treu und Glauben (§ 242 BGB) gestützten beamtenrechtlichen Ausgleichsanspruch ergeben: Zieht der Dienstherr Beamte über die regelmäßige Dienstzeit hinaus zum Dienst heran, ohne dass die Voraussetzungen für die Anordnung oder Genehmigung von Mehrarbeit erfüllt sind, so ist diese Inanspruchnahme rechtswidrig und haben die Beamten einen Anspruch darauf, dass sie unterbleibt (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 28.05.2003 - 2 C 28.02 - Buchholz § 72 BBG Nr. 38 S. 6 f., vom 29.09.2011 - 2 C 32.10 - BVerwGE 140, 351 Rn. 8 f., vom 26.07.2012 - 2 C 29.11 - BVerwGE 143, 381 Rn. 26 und vom 17.09.2015 - 2 C 26.14 - Buchholz 232.0 § 87 BBG 2009 Nr. 1 Rn. 11).

Insbesondere in Fällen einer gleichheitswidrigen Überbeanspruchung kann deshalb nach dem Grundsatz von Treu und Glauben eine Verpflichtung des Dienstherrn bestehen, die die Überlast hervorrufenden Umstände im Rahmen der bestehenden Pflichtstundenregelung zu berücksichtigen und ihnen dadurch Rechnung zu tragen, dass zur Wahrung der Grenze der allgemeinen Gesamtarbeitszeit der Beamten entweder die Anforderungen im nicht unmittelbar unterrichtsbezogenen Bereich eingeschränkt werden oder eine entsprechende Entlastung erfolgt (vgl. Hess. VGH, Beschluss vom 22.08.2000 - 1 N 2320/96 - ZBR 2002, 185 ff.).

Dieser Billigkeitsanspruch kommt indes nur für rechtswidrige Zuvielarbeit in Betracht, die ab dem auf die erstmalige Geltendmachung folgenden Monat geleistet wurde; die Geltendmachung durch den Beamten dient dazu, eine Prüfung des Dienstherrn mit dem Ziel herbeizuführen, die Belange des Beamten zu berücksichtigen, und die Dienstpläne entsprechend anzupassen (vgl. BVerwG, Urteile vom 29.09.2011, a.a.O., und vom 26.07.2012, a.a.O.; BVerwG, Urteil vom 17.11.2016 – 2 C 26/16 –, Rn. 12, juris).

Die Voraussetzungen für diesen Anspruch liegen jedoch nicht vor, da eine Arbeitszeitüberschreitung von der Klägerin nicht substantiiert dargelegt worden ist und sie auch nicht hat darlegen können, dass deren Vermeidung nicht möglich war. Insofern wird auf die Ausführungen unter I. 2. Bezug genommen.



Selbst wenn man für einen Freizeitausgleich für in der Vergangenheit zu viel geleistete Arbeit keinen exakten Ausgleich fordern würde, sondern einen auf Schätzung beruhenden annähernden Ausgleich genügen ließe (so wohl BVerwG, Urteil vom 23.09.2004 - 2 C 61/03 -, juris), entbindet dies die Klägerin nicht von der Pflicht, die geltend gemachte Arbeitszeitüberschreitung zu substantiieren und plausible Daten vorzulegen, die Grundlage eines individuellen Entlastungs- und Freizeitausgleichsanspruchs sein können (vgl. VG B-Stadt, Urteil vom 06.10.2020, a.a.O.). Dies ist jedoch nicht erfolgt.

3.

Auch ein unionsrechtlicher Anspruch auf Freizeitausgleich ist ausgeschlossen. Ein derartiger Anspruch erfordert einen unionsrechtlichen Haftungsanspruch aus einer hinreichend qualifizierten Verletzung von subjektivem Unionsrecht (BVerwG, Urteil vom 17.11.2016 – 2 C 26/16 –, juris, Rn. 13). Ein solcher ist mangels Anwendbarkeit der Arbeitszeitrichtlinie auf den vorliegenden Fall gem. deren Art. 17 Abs. 1 lit. a ebenfalls nicht gegeben.

Gem. Art. 6 der Arbeitszeitrichtlinie hat ein Mitgliedstaat geeignete Maßnahmen zu ergreifen, damit die wöchentliche Arbeitszeit durch innerstaatliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder in Tarifverträgen oder Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern festgelegt wird. Dadurch werden zwar ausdrücklich keine konkreten Maßnahmen festgelegt, mit denen die Mitgliedstaaten die Umsetzung der in ihnen vorgesehenen Rechte sicherstellen müssen (vgl. EuGH, Urteil vom 14.05.2019 - C - 55/18, juris). Nach Ansicht des EuGH ist jedoch zur Gewährleistung der vollen Wirksamkeit der Richtlinie 2003/88/EWG einzig ein Instrument geeignet, mit dem die Zahl der täglichen und wöchentlichen Arbeitsstunden objektiv und verlässlich festgestellt werden kann (vgl. ebenda, juris Rn. 50). Im Ergebnis haben die Mitgliedstaaten dem Urteil des EuGH zufolge daher die Arbeitgeber zu verpflichten, ein System einzurichten, mit dem die tägliche Arbeitszeit gemessen werden kann.

Gem. Art. 17 Abs. 1 der Richtlinie ist jedoch - worauf auch der EuGH im genannten Urteil ausdrücklich hingewiesen hat - eine Ausnahme von dieser Verpflichtung vorgesehen, wenn die Arbeitszeit wegen der besonderen Merkmale der ausgeübten Tätigkeit nicht gemessen und/oder nicht im Voraus festgelegt wird oder von den Arbeitnehmern selbst festgelegt werden kann. Dies gilt gem. Art. 17 Abs. 1 lit. a insbesondere für leitende Angestellte oder sonstige Personen mit selbstständiger Entscheidungsbefugnis. Ein solcher Fall liegt in Bezug auf Schulleiterinnen und Schulleiter vor. Da der Arbeitnehmerbe-

griff des Unionsrechts auch Beamte umfasst, sind Schulleitungen mit Blick auf das Laufbahnprinzip den leitenden Angestellten mit selbstständiger Entscheidungsbefugnis gleichzusetzen.

Selbst wenn man Schulleiterinnen und Schulleiter nicht als leitende Angestellte ansähe, wäre der Tatbestand des Art. 17 Abs. 1 der Arbeitszeitrichtlinie erfüllt, da die Arbeitszeit von Lehrern wegen der besonderen Merkmale der ausgeübten Tätigkeit nicht gemessen und/oder nicht im Voraus festgelegt wird oder vom Arbeitnehmer (hier: Lehrer) selbst festgelegt werden kann. Die Arbeitszeit eines Lehrers umfasst zum einen die zu leistenden Pflichtstunden und zum anderen den Zeitaufwand für die Vor- und Nachbereitung des Unterrichts und sonstige berufstypische Aufgaben. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur sog. Pflichtstundenregelung ist geklärt, dass die Arbeitszeit der Lehrer nur hinsichtlich der eigentlichen Unterrichtsstunden exakt messbar ist. Die Arbeitszeit im Übrigen ist entsprechend den pädagogischen Aufgaben des Lehrers wegen der erforderlichen Unterrichtsvorbereitung, der Korrekturen, Elternbesprechungen, Konferenzen und dergleichen nicht im Einzelnen in messbarer und überprüfbarer Form bestimmbar. Vielmehr ist insoweit nur eine - grob pauschalierende - Schätzung möglich (vgl. BVerwG, Beschluss vom 14.12.1989 - 2 NB 2.89 -, juris).

Diese Wertung ist auf die Arbeitszeitrichtlinie zu übertragen. Die „sonstige Arbeit“ der Lehrkräfte wird zumeist zu Hause und zu ganz individuellen Zeiten ausgeübt. Damit ist der überwiegende Teil der Arbeitszeit von Lehrkräften nicht in gleicher Weise messbar wie bei solchen Berufen, die zu festen Zeiten an einem festen Arbeitsplatz ausgeführt werden. Lehrer können ihre Arbeitszeit abgesehen von der Unterrichtsverpflichtung selbst festlegen. Es besteht somit für diesen Teil der Arbeitszeit von Lehrkräften rein praktisch nicht die gleiche Möglichkeit, ein Erfassungssystem zu implementieren wie bei anderen Berufsgruppen. Nicht schädlich dabei ist, dass die Unterrichtszeit als solches sehr wohl erfasst werden kann. Die Ausnahme nach Art. 17 der Arbeitszeitrichtlinie gilt ihrem Sinn und Zweck nach auch für diesen Fall, in dem zwar ein Teil der Arbeitszeit, aber nicht die komplette Arbeitszeit gemessen werden kann. Andernfalls würde die Richtlinie zu widersprüchlichen Ergebnissen führen.

Selbst wenn man dies anders und den Ausnahmetatbestand des Art. 17 Abs. 1 nicht erfüllt sähe, wäre der Verstoß jedenfalls - insoweit selbstständig tragend - nicht offenkundig oder gar vorsätzlich. Denn die Beklagte ist davon ausgegangen, dass die Regelungen der Arbeitszeitrichtlinie wegen der darin enthaltenen Ausnahmeregelungen in Art. 17 auf Schulleiter nicht anwendbar sind. Ob die Ausnahmeregelung in Art. 17 Abs. 1 lit. a auch Schulleiter erfasst, ist in der Rechtsprechung bislang nicht geklärt. Von einem hinreichend qualifizierten Verstoß kann nicht ausgegangen werden. Anhaltspunkte für

ein vorsätzliches Handeln liegen ebenfalls nicht vor. Bis zur Entscheidung des EuGH vom 14.05.2019 waren darüber hinaus die Folgen eines Verstoßes gegen die Richtlinie auch noch nicht gerichtlich festgestellt (vgl. VG B-Stadt, Urteil vom 06.10.2020, a.a.O.).

Auf die Frage, ob der unionsrechtliche Haftungsanspruch einer vorherigen schriftlichen Geltendmachung bedarf, ob der Anspruch der Klägerin hinreichend beziffert ist und ob sich die Beklagte erfolgreich auf Verjährung berufen kann, kommt es nach alledem nicht an.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Die Berufung ist gem. § 124 Abs. 2 Nr. 4 i.V.m. § 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO zuzulassen, da das Urteil der Kammer vom Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16.07.2015 (2 C 16/14, juris) abweicht und auf dieser Abweichung beruht.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht zu. Die Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils schriftlich oder in elektronischer Form bei dem

Verwaltungsgericht Osnabrück,  
Hakenstraße 15,  
49074 Osnabrück,

einzulegen. Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem

Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht,  
Uelzener Str. 40,  
21335 Lüneburg,

einzureichen.

Der Antragsteller muss sich von einer zur Vertretung berechtigten Person oder Organisation als Bevollmächtigten vertreten lassen.

Gem. § 134 Abs. 1 und 2 i.V.m. § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO haben die Beteiligten aufgrund der Divergenz dieses Urteils zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16.07.2015 (2 C 16/14, juris) die Möglichkeit, einen Antrag auf Zulassung der Sprungrevision bei der Kammer zu stellen, über den diese durch Beschluss entscheiden wird. Dieser Antrag ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils schriftlich zu stellen. Die Zustimmung zu der Einlegung der Sprungrevision ist dem Antrag beizufügen.

**Hinweis:**

Näheres zum Kreis der vertretungsberechtigten Personen und zu den Anforderungen an die Begründung des Zulassungsantrags entnehmen Sie bitte §§ 67, 124, 124 a VwGO. Bei der Verwendung der elektronischen Form sind besondere Voraussetzungen zu beachten (§ 55 a VwGO i. V. m. Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach - Elektronischer Rechtsverkehr-Verordnung).

Prof. Dr. Neuhäuser

Rababah

Claaßen

## **Beschluss**

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 10.000,00 € festgesetzt.

## **Gründe**

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 2 GKG; die Regelstreitwerte wurden für beide Anträge kumuliert.

## **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen diesen Beschluss ist die Beschwerde an das Niedersächsische Obergericht statthaft, wenn der Beschwerdewert 200 € übersteigt. Sie ist nur zulässig, wenn sie innerhalb von 6 Monaten nach Rechtskraft der Entscheidung in der Hauptsache oder nach anderweitiger Erledigung des Verfahrens bei dem

Verwaltungsgericht Osnabrück,  
Hakenstraße 15,  
49074 Osnabrück,

schriftlich, zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle oder in elektronischer Form eingelegt wird.

## **Hinweis:**

Bei der Verwendung der elektronischen Form sind besondere Voraussetzungen zu beachten (§ 55 a VwGO i. V. m. Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach - Elektronischer Rechtsverkehr-Verordnung).

Prof. Dr. Neuhäuser

Rababah

Claaßen