



Präsidentin
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Frau Eva Kiwitt
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE
NEUDRUCK
STELLUNGNAHME
16/400
Alle Abg

08. Februar 2013
Az.: 10_15_03_13_3200-
4/st
bitte stets angeben

**Stellung des DBB NRW zum Gesetzentwurf der Landesregierung zum Dienst-
rechtsanpassungsgesetz für das Land Nordrhein- Westfalen**
Drucksache 16/1625 vom 04.12.2012

Ihr Schreiben vom 21.01.2013
Geschäftszeichen: Referat FIN

Sehr geehrte Frau Kiwitt,

übersenden wir Ihnen die Stellungnahme des DBB NRW zum Entwurf des Dienst-
rechtsanpassungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 05.02.2013
nebst folgenden Anlagen

- Artikel 2 § 28 Berücksichtigungsfähige Zeiten
- Gutachten von Prof. Dr. Christoph Gusy „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit!“

Gegenüber unserer Ihnen bereits zugesandten Stellungnahme ist noch eine Ergän-
zung zu § 65 LBG erfolgt.

Wir bitten Sie, unsere Ihnen bereits zugesandte Stellungnahme, die diese Anlagen
nicht umfasst, durch die nunmehr angereicherte Stellungnahme nebst Anlagen zu
ersetzen.

Mit freundlichen Grüßen


(Gall)
Justiziar



Die
Präsidentin
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

08. Februar 2013
Az.: 10_15_03_13_3200-
4/st
bitte stets angeben

Entwurf eines Dienstrechtsanpassungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen

Ihr Schreiben vom 21.01.2013
Geschäftszeichen: Referat FIN

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Hahnen,
sehr geehrter Herr Vorsitzender Klocke,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir bedanken uns für die Übersendung des Entwurfs eines
Dienstrechtsanpassungsgesetzes für das Land Nordrhein- Westfalen, Drucksache
16/1625 vom 04.12.2012. Hierzu nehmen wir gerne Stellung.
Zunächst erlauben wir uns folgende Vorbemerkungen:

Sonderzahlung

Mit großem Unverständnis haben wir zur Kenntnis genommen, dass der
Gesetzentwurf keine Aussagen zur Sonderzahlung enthält. Bereits vor der Wahl
wurde auf der Sitzung des Hauptvorstandes des DBB NRW am 07.05.2012 von
allen Parteien und damit auch von den Vertretern der SPD und Bündnis 90/Die
Grünen erklärt, dass gegen einen Einbau der Sonderzahlung in das Grundgehalt
keine Bedenken bestehen. Da einer der Kernpunkte des vorliegenden Gesetzes die
Änderung des Besoldungssystems ist, ist es angezeigt, auch diese Zusage hierbei
einzulösen.

Die Position des DBB NRW wird insofern noch einmal nachdrücklich geltend gemacht:

- Einbau der Sonderzahlung in das Grundgehalt und anschließende Rückgängigmachung der zweiten Kürzungsmaßnahme. Insoweit wird auch auf das positive Beispiel des Bundes verwiesen.

Versorgungsausgleich

Der Versorgungsausgleich ist neu geregelt worden. Der bisherige Einmalausgleich über die gesetzliche Rentenversicherung nach Saldierung aller Rechte ist abgelöst worden durch die sogenannte interne Teilung. Jede Versorgung wird innerhalb desjenigen Systems geteilt, bei dem das Anrecht der ausgleichspflichtigen Person zum Ende der Ehezeit besteht. Die Ausgleichsberechtigten erhalten einen unmittelbaren Anspruch gegen den Versorgungsträger der ausgleichspflichtigen Person. Transferverluste und Wertverzerrungen werden hierbei beseitigt. Diese interne Teilung ist auch bei der Beamtenversorgung des Bundes eingeführt worden. In Nordrhein-Westfalen gilt noch immer die sogenannte externe Teilung. Im Rahmen der ersten Stufe der Dienstrechtsreform sollte auch die sogenannte interne Teilung implementiert werden.

Versorgungsauskunft

Eine Zielsetzung des derzeitigen Reformvorhabens ist die wirkungsgleiche Übernahme des Rentenrechts auf das Beamtenversorgungsrecht. Unter anderem ist rentenrechtlich auch der Anspruch auf eine jährliche Rentenauskunft begründet worden. Die Übernahme in das Beamtenversorgungssystem ist insoweit überfällig und sollte auch im Rahmen der jetzigen Novellierung begründet werden.

Familienzuschlag der Stufe 1 (§ 40 Abs. 1 Nr. 4 BBesG in der am 31.08.2006 geltenden Fassung)

Nach der Vorschrift gehören zur Stufe 1 des Familienzuschlags Beamtinnen und Beamte, die eine andere Person nicht nur vorübergehend in ihrer Wohnung aufgenommen haben und ihr Unterhalt gewähren, weil sie gesetzlich oder sittlich

dazu verpflichtet sind oder aus beruflichen oder gesundheitlichen Gründen ihrer Hilfe bedürfen. Dies gilt bei gesetzlicher und sittlicher Verpflichtung nicht, wenn für den Unterhalt der aufgenommenen Person Mittel zur Verfügung stehen, die das Sechsfache des Betrages der Stufe 1 übersteigen. Im Zuge der Reform des Kindergeldrechts wurde im Bereich des Bundes die gleichlautende Vorschrift des § 40 Abs. 1 Nr. 4 BBesG unter anderem dahingehend novelliert, dass die Eigenmittelanrechnung entfallen ist. Im Zuge des Gleichklangs ist auch eine entsprechende Regelung im Lande NRW vorzusehen. Die Föderalismusreform ist nicht erfolgt, um eine unterschiedliche Entwicklung im Bund und den Ländern zu ermöglichen. Den betroffenen Beamtinnen und Beamten auf Landesebene ist auch nicht vermittelbar, dass divergierendes Recht im Bundesgebiet gilt.

Berücksichtigung von Kindern, die vor 1992 geboren wurden

Im Rentenrecht werden diese Kindererziehungszeiten mit einem Jahr berücksichtigt. Das Beamtenversorgungsgesetz sieht dagegen nur die Berücksichtigung von sechs Monaten vor. Es ist insoweit nicht einsehbar, dass nur die belastenden Auswirkungen des Rentenrechts in das Beamtenversorgungsrecht, nicht aber die begünstigenden Regelungen übernommen werden. Insoweit ist auch hier der Gleichklang herzustellen. Dies gilt ungeachtet der aktuellen Diskussion im Hinblick auf die Übertragung der derzeitigen Regelungen auf die Kindererziehungszeiten für Kinder, die vor 1992 geboren wurden.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Art. 2: Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes:

Nr. 2 Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung (§18)

Die Normierung der bisherigen bewährten Praxis einer gebündelten Dienstpostenbewertung wird von uns befürwortet. Wir gehen davon aus, dass die analytische Stellenbewertung im Kommunalbereich unberührt bleibt.

Nr. 5: Bemessung des Grundgehalts (§27)

Sie teilen mit, dass durch die Umstellung auf Erfahrungsstufen keine Mehrkosten entstehen. Diese angebliche Kostenneutralität ist im Einzelnen darzustellen. Die vorgesehenen Änderungen dürfen insbesondere nicht zu Einkommensverlusten von übergeleiteten und Einkommensdefiziten bei neu eingestellten Beamtinnen und Beamten führen.

Nr. 6: Berücksichtigungsfähige Zeiten (§28)

Gegenüber den bisherigen Regelungen zum Stufenaufstieg ergeben sich allerdings im Einzelfall spürbare Nachteile, vergleicht man die derzeitige Regelung mit den geplanten Regelungen. Nach § 28 Abs. 2 werden Zeiten einer Kinderbetreuung für jedes Kind sowie Zeiten der tatsächlichen Pflege von nahen Angehörigen für jeden Angehörigen bis zu drei Jahren unschädlich angerechnet. Nach derzeit geltendem Recht sind je nach Einzelfall weitere Zeiten anrechenbar bzw. unschädlich. Insoweit verweisen wir auf eine uns vorliegende Stellungnahme zu dieser Thematik, die wir als Anlage diesem Schreiben beifügen. Insoweit sind wir der Auffassung, dass noch Nachbesserungsbedarf besteht.

Ein weiterer besonderer Problembereich ist der Anwärterbereich und hier insbesondere der lebensälteren Kolleginnen und Kollegen der Laufbahnen, die eine abgeschlossene Berufsausbildung oder berufliche Tätigkeiten voraussetzen. Insoweit führen Sie bei der Auswertung zu der Anhörung zum Gesetzentwurf aus, dass bei neueingestellten Beamtinnen und Beamten mit typischen Lebensläufen nicht von einer Verminderung des Lebenseinkommens auszugehen ist. Die Umstellung könne allerdings in Einzelfällen zur Verschlechterung gegenüber der bisherigen pauschalen Anrechnung führen. Diese Folgen seien notwendigerweise durch die Systemumstellung bedingt. Vorliegend bedeutet dies, dass die Beamtinnen und Beamten, die als Widerrufsbeamte den Vorbereitungsdienst ableisten, nach erfolgreichem Bestehen der Laufbahnprüfung voll inhaltlich von den neuen Regelungen umfasst werden. Für diese sind keine Übergangsregelungen vorgesehen. Dies führt teilweise zu erheblichen Härten. Gerade die Laufbahnen, in

denen abgeschlossene Berufsausbildungen oder berufliche Tätigkeiten als Voraussetzung für eine Einstellung gefordert werden, sind hiervon insbesondere betroffen.

Es handelt sich insoweit um Bewerberinnen und Bewerber, die bereits lebensälter sind. Die Systemumstellung ist bei ihnen besonders gravierend, da wie bisher sogenannte unschädliche Zeiten keine Berücksichtigung mehr finden. Zeiten, die nach Vollendung des 21. Lebensjahrs liegen, werden bei lebensälteren Bewerbern grundsätzlich nicht mehr gewertet. Im Extremfall findet die Erfahrungsstufe 1 Anwendung, während im bisherigen System die Dienstaltersstufe 3 und höher in Ansatz gebracht worden wäre. Hier spart das Land Gehalt ein und zwar gerade bei den lebensälteren Berufsanfängern. Dies ist kein gutes Signal gerade mit Blick auf die Demographie und das sich abzeichnende Bewerberproblem im öffentlichen Dienst.

Die betroffenen Anwärterinnen und Anwärter hatten sich für die entsprechende Laufbahn entschieden in der Gewissheit, nach erfolgter Laufbahnprüfung ein bestimmtes, sicherlich nicht üppiges aber akzeptiertes Gehalt der Höhe nach zu erhalten. Diese Hoffnung wird kurzfristig durch die Systemumstellung nachhaltig enttäuscht. Viele Betroffene, die aufgrund der seinerzeitigen Erwartungen eine bestimmte Planung realisiert haben, sehen sich zum Teil erheblichen Gehaltseinbußen ausgesetzt. Damit mussten die Betroffenen nicht rechnen. Wir bitten Sie ganz dringend, für diesen Personenkreis Übergangsregelungen zu finden und insoweit im Rahmen einer „Besitzstandswahrung“ den betroffenen Personenkreis so zu stellen, wie er gestanden hätte, wenn er noch bei Geltung des alten Rechts in ein Probebeamtenverhältnis übernommen worden wäre.

Art. 6: Änderungen des Beamtenversorgungsgesetzes

Nr. 7: Regelmäßige ruhegehaltfähige Dienstzeit (§6)

Es ist vorgesehen, die Zeiten der Altersteilzeit nur noch zu 80 % statt bisher zu 90 % als ruhegehaltfähig anzusehen. Diese Maßnahme wird vom DBB NRW als nicht

förderlich beurteilt. Zur weiteren Begründung verweisen wir auf unsere Ausführungen zu Art. 8 Nr. 3.

Nr. 8: Ausbildungszeiten (§12)

Es ist vorgesehen, die Zeiten einer Hochschulausbildung nur noch bis max. 855 Tage als ruhegehaltfähig anzusehen. Dies bedeutet eine Kürzung um 240 Tagen gegenüber der bisher berücksichtigungsfähigen Höchstzeit von 1095 Tagen (= 3 Jahre). Dies stellt eine deutliche Verschlechterung gegenüber der derzeitigen Rechtslage dar. Gerade im Akademikerbereich werden im Regelfall die maximalen ruhegehaltfähigen Dienstzeiten und damit auch die Höchstversorgung nicht erreicht. Weitergehend besteht regelmäßig kaum die Möglichkeit, mit vollendetem 65. Lebensjahr in den Ruhestand zu gehen, da der Personenkreis aufgrund des Studiums kaum in der Lage sein wird, 45 anrechenbare Jahre nachweisen zu können. Es ist zu bedenken, dass es sich beim Studium um berufliche Ausbildungszeiten handelt, die grundsätzlich als ruhegehaltfähige Dienstzeit anerkannt werden, weil sie für die spätere beamtenrechtliche Ernennung entweder vorgeschrieben oder förderlich waren. Wir bitten Sie daher, die vorgesehen Regelung noch einmal zu überdenken. Das Land Nordrhein- Westfalen kann für qualifizierte, gut ausgebildete Berufsanfänger nur dann attraktiv bleiben, wenn es die Erwartung in eine angemessene Besoldung und Altersversorgung erfüllen kann. Durch die Verkürzung der Hochschulausbildungszeiten als ruhegehaltfähige Dienstzeiten erfolgt eine signifikante Verschlechterung mit der Folge, dass Berufsanfänger Bereiche präferieren, in denen die Altersvorsorge besser ausgestaltet ist.

Nr. 11: Höhe des Ruhegehalts (§ 14)

Es ist vorgesehen, die Versorgungsabschläge beim Antragsruhestand von 7,2 % auf maximal 14,4 % zu erhöhen. Dies wird von uns kategorisch abgelehnt. Beim Versorgungsabschlag handelt es sich im Grundsatz um einen versorgungsrechtlichen Systembruch. Durch diese Versorgungsabschläge wird der Anspruch auf das erdiente Ruhegehalt geschmälert. Arbeitet die Kollegin/der

Kollege länger, gibt es dagegen keinen Versorgungszuschlag, sofern die höchstmögliche ruhegehaltfähige Dienstzeit erreicht ist. Vor diesem Hintergrund kann die Erhöhung der Versorgungsabschläge nicht akzeptiert werden.

In diesem Zusammenhang ist auch die Sonderproblematik im Lehrerbereich zu sehen. Leiter und Lehrer an öffentlichen Schulen treten mit dem Ende des Schulhalbjahres nach Erreichen des 67. Lebensjahres bzw. im Übergangszeitraum nach Erreichen der jeweiligen Altersgrenze in den Ruhestand. Im Einzelfall arbeiten sie daher bis zu einem halben Jahr länger als die übrigen Beamten. Hier sind Lösungsmöglichkeiten noch zu erörtern.

Wie oben schon ausgeführt, werden bei der Regelung der abschlagsfreien Versetzung in den Ruhestand ab dem 65. Lebensjahr verschiedene Personenkreise ausgegrenzt. Akademiker sind auch schon durch die Verkürzung der anrechnungsfähigen Hochschulzeiten kaum noch in der Lage, 45 berücksichtigungsfähige Jahre zu erreichen. Daher ist es auch an dieser Stelle dringend erforderlich, andere Lösungsmöglichkeiten vorzusehen.

Nr. 12: Vorübergehende Erhöhung des Ruhegehaltsatzes (§14a)

§ 14 a Beamtenversorgungsgesetz sieht eine vorübergehende Erhöhung des Ruhegehaltssatzes vor für Beamtinnen und Beamte, die eine Wartezeit von mindestens 60 Kalendermonaten in der gesetzlichen Rentenversicherung zurückgelegt haben und dadurch mit Erreichen der Regelaltersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung darauf eine Rente erzielen werden. Die vorübergehende Erhöhung des Ruhegehalts erfolgt nicht, wenn Einkünfte erzielt werden, die oberhalb von 325 € liegen. Dieser Betrag ist seit Jahren nicht verändert worden und müsste nach unserer Auffassung nach oben hin angepasst werden.

Art. 8: Änderung des Landesbeamtengesetzes

§ 31 LBG: Ruhestand wegen Erreichens der Altersgrenze

Der DBB NRW fordert eine Streichung der Sonderregelungen für Leiter und Lehrer an öffentlichen Schulen. Diese treten nach dem Gesetzeswortlaut mit dem Ende des Schulhalbjahres nach Erreichen des 67. Lebensjahres bzw. in der Übergangszeit nach Erreichen der jeweiligen Altersgrenze in den Ruhestand.

Ersatzeinstellungen können schulscharf und monatsweise vorgenommen werden, so dass eine Sonderregelung nicht erforderlich ist. Die Gleichbehandlung aller Beamtengruppen muss hergestellt werden. Die Beibehaltung des derzeitigen Rechtszustandes stellt gegenüber der übrigen Beamtenschaft eine Diskriminierung dar. Wegen der Zugehörigkeit zu der besonderen Beamtengruppe können nur wenige Beamte dieser Gruppe mit Ablauf der Altersgrenze in Ruhestand treten. Ein sechstel aller beamteten Lehrer/innen muss über die normale Altersgrenze hinaus bis zu 6 Monate weiteren Dienst leisten. Dieser Rechtszustand stellt einen Anachronismus dar, den es zu beseitigen gilt.

Nr. 3: Altersteilzeit (§65)

Ausdrücklich begrüßt der DBB NRW, dass die Landesregierung die Möglichkeit der Altersteilzeit für die Beamtinnen und Beamten im Lehrerberuf um weitere drei Jahre bis zum 31. Dezember 2015 verlängert hat. Wir anerkennen ausdrücklich, dass diese Regelung mit Blick auf die Belastungssituation im Lehrerberuf erfolgt ist und damit eine Maßnahme getroffen wurde, die dem Einzelnen die Option bietet, Altersteilzeit in Anspruch zu nehmen. Auch wenn dies von politischer Seite nicht in die berücksichtigenden Tatbestände einbezogen wurde, so spricht doch außerordentlich viel dafür, dass die Inanspruchnahme von Altersteilzeit die Anzahl von vorzeitigen Zurrhesetzungen wegen krankheitsbedingter Ursachen deutlich verringert.

Aufgrund der erheblich verschlechterten Rahmenbedingungen kann man den Kolleginnen und Kollegen allerdings nicht mehr uneingeschränkt empfehlen, das Altersteilzeitmodell zu wählen, da es für viele unattraktiv geworden ist. Dies ist wohl auch Absicht der Landesregierung, da sich aus dem Vorblatt des Dienstrechtsanpassungsgesetzentwurfes folgende Formulierung findet: „ Aufgrund

der im Vergleich zur bisherigen Regelung verschlechterten Konditionen erscheint es allerdings wahrscheinlich, dass die Inanspruchnahme von Altersteilzeit in Zukunft zurückgehen wird,“. Darüber hinaus kritisieren wir, dass die Landesregierung den Anwendungsbereich der Altersteilzeitregelung auf den Lehrerbereich beschränkt und den übrigen Beamtenbereich außen vor lässt. Die hohen Krankenzahlen und das Faktum, dass sehr viele Kolleginnen und Kollegen vor Vollendung der gesetzlichen Altersgrenze aus Gründen der Dienstunfähigkeit ausscheiden, belegt auch hier, dass es - wie im Lehrerbereich – erforderlich ist, die Altersteilzeit allgemein wieder zur Anwendung zu bringen.

Die in § 65 Abs. 1 Nr. 1 LBG bisher geregelte Voraussetzung, dass „der Beamte das 55. Lebensjahr vollendet hat“, soll nunmehr ersetzt werden um die Bestimmung, dass „die Beamtin oder der Beamte vor dem Eintritt in den Ruhestand noch zehn Jahre Dienst zu leisten hat“. Dies stellt gegenüber der bisherigen Regelung eine deutliche Verschlechterung dar. Bisher war es möglich, dass eine kürzere als eine zehnjährige Altersteilzeit geleistet wurde. Dem DBB NRW ist es auch unerklärlich, aus welchen Gründen diese Änderung nun vorgesehen ist. In den Erläuterungen ist auch keine Begründung enthalten. Insoweit muss auch bedacht werden, dass die Altersteilzeitregelung nicht nur für den Landesbereich, sondern auch für den Kommunalbereich gilt. Von dieser Regelung wird zum Teil noch sehr häufig Gebrauch gemacht. Es ist nicht unüblich, dass Anträge auf Altersteilzeit von Kolleginnen und Kollegen gestellt werden, die bis zu dem Eintritt in den Ruhestand keine zehn Jahre Dienst mehr zu leisten haben. Die vorgeschlagene Fassung wird daher vom DBB NRW abgelehnt. Sofern mit dieser Vorschrift zum Ausdruck gebracht werden soll, dass die Altersteilzeit maximal für einen Zeitraum von zehn Jahren bewilligt werden kann, so müsste der Text anders formuliert werden.

Nr. 4 Familienpflegezeit (§65a)

Die Einführung der Familienpflegezeit wird vom DBB NRW grundsätzlich begrüßt. Allerdings sind noch einige Korrekturen vorzunehmen. Vor allem wird beklagt, dass das Gesetz den Beschäftigten keinen Anspruch auf die Familienpflegezeit gewährt, sondern die Bewilligung in das Ermessen des Dienstherrn stellt. Hier ist der Pflegenden, der eine gesellschaftlich wichtige Aufgabe erfüllt, auf das Wohlwollen des Dienstherrn angewiesen. Zudem hält der DBB NRW die finanzielle Absicherung der Pflegeperson in der Pflegezeit für völlig ungenügend und fordert eine Entgeltersatzleistung wie bei der Elternzeit, die einen finanziellen Ausgleich für durch die Pflege eines Angehörigen bedingte Arbeitszeitreduzierung vorsieht.

Nr. 5 Erholungsurlaub (§73)

Die Vorschrift des § 73 LBG wird im Hinblick auf die Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts zur altersabhängigen Urlaubsstaffelung geändert. Insoweit wäre es wünschenswert, wenn von der Landesregierung zeitnah auch eine Vorlage zu der angekündigten Neuregelung vorgelegt werden würde. Ebenfalls erforderlich ist eine konkrete Umsetzung der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zum finanziellen Ausgleich von Erholungsurlaub, der wegen Dienstunfähigkeit nicht in natura genommen werden konnte.

Art. 9: Änderung der Altersteilzeitzuschlagsverordnung

Insoweit wird auf unsere Stellungnahme zu Art. 8 Nr. 3 verwiesen.

Schlussbemerkung

Es ist festzustellen, dass die Umstellung des Besoldungsrechts vom Dienstaltersstufenaufstieg zum Erfahrungsstufenaufstieg sowie die Regelungen zum Versorgungsabschluss „mit heißer Nadel gestrickt“ sind. Insoweit wäre es sicherlich sinnvoller gewesen, allen Beteiligten einen längeren Vorlauf zu geben, in denen noch einmal die Einzelheiten geprüft und angemessene Lösungsvorschläge

entwickelt werden könnten. Daher fordern wir die Landesregierung auf, die Neuregelungen im Einzelnen zu überdenken und dafür zu Sorge zu tragen, dass im Hinblick auf die Umstellung des Besoldungssystems auch für zukünftig einzustellende Kolleginnen und Kollegen sowie im Falle des Wiedereinstiegs nach einer Beurlaubung keine finanziellen Verschlechterungen eintreten können. Darüber hinaus dürfen wir anmerken, dass die Bediensteten es als besonders ungerecht empfinden, dass im Beamtenbereich grundsätzlich 41 Std. in der Woche und im Tarifbereich 38 Std. und 50 Min. in der Woche gearbeitet werden. Dieses Problem muss unbedingt einer Lösung in der Weise zugeführt werden, dass eine einheitliche Wochenarbeitszeit auf der Grundlage des Tarifbereichs rechtlich verankert wird.

Im Hinblick auf die durch Art. 1 erfolgten Ergänzungen, dürfen wir auf das beiliegende Gutachten vom Prof. Dr. Christoph Gusy verweisen.

Wir bitten um Prüfung und Umsetzung der von uns vorgebrachten Anmerkungen, Forderungen und Bedenken.

Mit freundlichen Grüßen



Roland Staude
2. Vorsitzender

Artikel 2, § 28, Berücksichtigungsfähige Zeiten:

In § 28 BBesG werden berücksichtigungsfähige Zeiten für die Einsortierung in die Stufen des Grundgehalts gem. § 27 BBesG definiert.

Absatz 1 regelt die Zeiten, die bei der ersten Stufenfestsetzung berücksichtigt werden können, Absatz 2 die Zeiten, die bei einem Aufstieg in den Stufen berücksichtigt werden können.

Grundvoraussetzung für die Stufeneinsortierung ist der Bezug von Dienstbezügen bzw. Grundgehalt. Beiden Absätzen ist gemein, dass Zeiten der Kinderbetreuung und Pflege naher Angehöriger in bestimmtem Umfang mit dienstlicher Erfahrung gleichgestellt werden.

In der Regel kann davon ausgegangen werden, dass diese Zeiten pro zu betreuender Person 3 Jahre nicht überschreiten dürfen.

In der Begründung zu dieser Vorschrift wird ausgeführt, dass „familien- und gesellschaftspolitisch erwünschte Zeiten“ angemessen berücksichtigt werden.

Familien- und gesellschaftspolitisch erwünscht sind aber nur Zeiten die maximal 3 Jahre betragen.

Eine Unterscheidung zwischen Pflege und Kindererziehung wird dabei nicht getroffen.

Bei der Kinderbetreuung die 3 Jahre anzuwenden kann, sofern genügend öffentliche Betreuungsplätze vorhanden sind, sinnvoll sein.

Der Wiedereinstieg in den Beruf, ob in Voll- oder in Teilzeit bedeutet, dass Grundgehalt bezogen wird und der Stufenaufstieg somit möglich ist. Darüber hinaus wird der Aufbau der eigenen Altersversorgung gefördert und der Fachkräftemangel eingedämmt.

Ist eine öffentliche Betreuung allerdings nicht möglich, erleiden die Beamtinnen und Beamten, die die Kinderbetreuung selbst übernehmen, gegenüber der bisherigen gesetzlichen Regelung nunmehr massive Nachteile.

Gleiches gilt für die Pflege.

Wird die Pflege zu Hause übernommen und endet die Pflege nicht innerhalb der 3 Jahre, so sind auch hier massive Nachteile gegenüber der bisherigen gesetzlichen Regelung zu erwarten.

Zudem hat die pflegende Person, anders als bei der Kinderbetreuung, weniger Möglichkeiten die zu pflegende Person außerhäuslich unterzubringen.

Die Perspektiven bei den Zuwächsen von Pflegeplätzen sind schlecht. Häusliche Pflege wird in Zukunft eher zu- als abnehmen. Hier eine zeitliche Begrenzung auf 3 Jahre für die Personen einzubauen, die die Pflege übernehmen, kann unmöglich familien- und gesellschaftspolitisch erwünscht sein.

Pflege sollte daher unbegrenzt unschädlich möglich sein.

Die massiven Nachteile gegenüber der bisherigen Regelung erklären sich wie folgt und werden anhand eines Beispiels verdeutlicht.

Nach § 28 BBesG Stand 2006 gibt es aktuell für Beamtinnen und Beamten bis A 12 vor dem 31 Lebensjahr, ab A 13 vor dem 35 Lebensjahr keinerlei schädliche Zeiten.

Zeiten der Kinderbetreuung und der Pflege werden auch bislang schon nur mit 3 Jahren pro betreute Person als unschädliche Zeit angerechnet.

Die Anrechnung erfolgt aber erst ab dem 31 bzw. 35 Lebensjahr, unabhängig vom tatsächlichen Lebensalter bei Durchführung der Sorgearbeit.

Schädliche Zeiten, die zwischen dem 31 und dem 35 Lebensjahr anfallen werden zu 25% berücksichtigt.

Schädliche Zeiten, die ab dem 35 Lebensjahr anfallen werden zu 50% berücksichtigt.

Das bedeutet, dass die schädlichen Zeiten, die außerhalb der 3 Jahre für die Betreuung und Pflege

notwendig werden, der Sorgearbeit leistenden Person nicht zu 100% angerechnet werden.

Hier wird vom Staat zumindest eine Teilübernahme gewährleistet.

Der neue § 28 BBesG sieht weder eine unschädliche Zeit vor einem bestimmten Lebensalter, noch eine Minimierung der schädlichen Zeiten vor.

Der Verzicht auf das Lebensalter scheint dem allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) geschuldet zu sein.

Eine Minimierung der schädlichen Zeiten, z.B. um 50% bei der Übernahme von Sorgearbeit, hätte jedoch eingebaut werden können.

In der Begründung zum Gesetzentwurf wird auf diese Schlechterstellung nicht eingegangen.

Hier sollte jedoch ein Nachteilsausgleich erfolgen.

Wie sich die neue Regelung auswirkt zeigt folgendes Beispiel.

Es handelt sich um einen Echtfall, die Kollegin hat ein Kind, bezieht bei Antritt der Erziehungszeit A 10 Stufe 5 und hat 12 Jahre und 3 Monate wegen Kindererziehung voll ausgesetzt.

Zum Zeitpunkt der Geburt und des Antritts des Erziehungsurlaubs war die Kollegin 29 Jahre alt.

Zum Zeitpunkt der Dienstaufnahme nach Beurlaubung war die Kollegin 41 Jahre alt.

Variante 1:

Hätte die Kollegin ohne schädliche Zeiten durchgearbeitet, würde sie sich zum Zeitpunkt der Dienstaufnahme (ohne weitere Beförderungen) in A 10 Stufe 9 befinden.

Variante 2:

Da bei der Kollegin die aktuelle Rechtslage angewandt wurde, wurden die schädlichen Zeiten wie folgt berechnet:

Zeiten bis zum 31 Lebensjahr:	voll unschädlich	
Zeiten ab dem 31 bis zum 35 Lebensjahr:	schädlich: grundsätzlich	4 Jahre
	abz. unsch. wegen Kinderbetreuung	3 Jahre
	verbleiben schädlich	1 Jahr
	davon 25 % tats. schädlich	3 Monate
Zeiten ab dem 35 Lebensjahr:	schädlich: grundsätzlich	6 Jahre 8 Mon
	davon 50% tats. schädlich	3 Jahre 4 Mon
	insgesamt sind also schädlich	3 Jahre 7 Mon

Diese schädliche Zeit führte dazu, dass die Kollegin bei Dienstaufnahme in A 10 Stufe 8 einsortiert worden ist.

Variante 3:

Bei der Kollegin wird die geplante Rechtslage angewandt.

Von den 12 Jahren und 3 Monaten werden 3 Jahre für die Kinderbetreuung als unschädliche Zeit angerechnet. Schädlich sind danach 9 Jahre und 3 Monate.

Diese starke Erhöhung der schädlichen Zeit führt dazu, dass die Kollegin bei Dienstaufnahme in A 10 Stufe 6 einsortiert würde.

Ergebnis:

Zwischen A 10 Stufe 8 und A 10 Stufe 6 errechnet sich aktuell ein monatlicher Gehaltsunterschied von 198,69 €.

Das ist eine massive Schlechterstellung der Sorgearbeit leistenden Personen.

Hier muss Abhilfe geschaffen werden.

Im Gesetzesentwurf steht, dass durch die Umstellungen auf Erfahrungsstufen keine Mehrkosten entstehen.

Im Gegenteil, hier werden Kosten gespart, und das wiederum bei Denjenigen, die Sorgearbeit leisten.

Wichtig ist grundsätzlich Folgendes:

Beurlaubte haben keinen Anspruch auf Grundgehalt, sie sollen jedoch auch übergeleitet werden.

Zu diesem Zweck wird ein Ende ihrer jeweiligen Beurlaubung zu Ablauf des Tages vor Inkrafttreten des Gesetzes fingiert. Die Zuordnung erfolgt dann mit dem ihnen zu diesem Zeitpunkt fiktiv zustehenden Grundgehalt.

Das bedeutet, dass die ganz massiven Schlechterstellungen die Beamtinnen und Beamten treffen, die ab 2013 erstmalig schädliche Zeiten haben.

Denkanstöße

Christoph Gusy

Gleicher Lohn
für gleiche Arbeit!



VBE

Verband Bildung und Erziehung
Landesverband NRW

Impressum

Verband Bildung und Erziehung

VBE NRW e. V.

Westfalendamm 247

44141 Dortmund

Tel.: 02 31-42 57 57 0

Fax: 02 31-42 57 57 10

E-Mail: info@vbe-nrw.de

Internet: www.vbe-nrw.de

Titelbild: © arsdigital.de/ Fotolia.com

Stand: Juli 2011

Denkanstöße

Christoph Gusy

**Gleicher Lohn
für gleiche Arbeit!**

3



Mehr Gerechtigkeit wa(a)gen.

Inhalt

Vorwort	5
I. Einleitung	7
II. Verfassungsrechtliche Grundlagen	7
III. Die Ausfüllung des grundgesetzlichen Rahmens im Laufbahn- und Besoldungsrecht	11
1. Ungleichbehandlungen im Beamtenbesoldungsrecht	11
2. Grundgesetzliche Maßstäbe nach Art. 33 Abs. 5 iVm Art. 3 Abs. 1 GG	12
IV. Gleiche oder ungleiche Lehrerbesoldung: Argumente und Gegenargumente	13
1. Unterschiedliche Aus- und Vorbildung	13
a) Die Position der Rechtsprechung	13
b) Verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Meinungsstreit	14
c) Faktische Veränderungen: Gleiche Bezüge für gleiche Vorbildung.....	16
d) Zusammenfassung.....	17
2. Unterschiedliche berufliche Anforderungen und Leistungen	18
a) Position der Rechtsprechung	18
b) Lehrerberufsrecht contra Schulrecht?	19
c) Berufliche Anforderungen an Lehrer und berufliche Belastung der Lehrer	21
d) Zusammenfassung	21
V. Gesamtergebnis	22
VI. Zusammenfassung: Gleiche Lehrerbesoldung als Verfassungsauftrag	22

Vorwort

Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ ist ein Grundsatz, der in der Landesverfassung des Landes NRW verankert ist. Trotzdem werden Lehrerinnen und Lehrer auch in NRW Lehrerinnen und Lehrer im 21. Jahrhundert immer noch nach der Schuhgröße ihrer Schülerinnen und Schüler bezahlt. Die Aufwertung der Grundschule insbesondere seit PISA 2000, der schulstrukturelle Wandel hin zu einem längeren gemeinsamen Lernen, der Wandel des schulischen Auftrags zum Bildungs- und Erziehungsauftrag werden im Hinblick auf die Gleichwertigkeit der Lehreraufgabe in den verschiedenen Schulformen und damit im Hinblick auf eine gleiche Bezahlung immer noch ignoriert.

Der Verband Bildung und Erziehung (VBE) sieht die Zeit gekommen, endlich „Mehr Gerechtigkeit zu wa(a)gen“. Er fordert daher erneut die Anerkennung der Gleichwertigkeit der Lehreraufgabe und damit der Lehrämter ein. Diese Forderung bekommt in NRW auch vor dem Hintergrund einer geänderten Lehrerbildung, die die Gleichwertigkeit der Lehrämter in Ausbildungsdauer, Umfang und Abschluss festschreibt. Dies muss sich aus Sicht des VBE auch in einer gleichen Bezahlung unabhängig von der Schulform und dem Lehramt niederschlagen.

Dass der VBE für die demokratische Idee von der Gleichwertigkeit der Lehreraufgabe Rückendeckung in der Bevölkerung findet, belegt eine vom VBE in Auftrag gegebene repräsentative

FORSA-Umfrage vom April 2009. 71 Prozent der Bundesbürger sind lt. dieser Umfrage gegen eine unterschiedliche Bezahlung der Lehrer nach Schulformen. Drei Viertel aller 18- bis 44-Jährigen sprachen sich dafür aus, Grundschullehrer den Lehrern an weiterführenden Schulen gleichzustellen. Das Denken der Bundesbürger ist damit deutlich moderner als die Politik. Wir erwarten, dass die Politik endlich Zeichen der Moderne umsetzt.

Vor diesem Hintergrund hat Prof. Dr. Christoph Gusy, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte an der Universität Bielefeld, im Auftrag des VBE NRW in Anlehnung an ein Gutachten für den Bundesverband eine NRW-spezifische Bewertung vorgelegt, und sorgsam geschichtliche Zusammenhänge, Schulentwicklungen, dienstrechtliche Tatbestände und juristische Entscheidungen zusammengeführt und geprüft. Dieses Gutachten legen wir Ihnen hiermit vor und hoffen, dass der wissenschaftliche Ertrag eine gute Basis ist, das Problem der fehlenden Gleichwertigkeit von Lehrerinnen und Lehrern unvoreingenommen zu betrachten und Konsequenzen für politisches Handeln daraus zu ziehen.

Berlin, im Juni 2011

Udo Beckmann

Vorsitzender des VBE NRW

Prof. Dr. Christoph Gusy
Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
Staatslehre und Verfassungsgeschichte
an der Universität Bielefeld



Gleicher Lohn für gleiche Arbeit!

Verfassungsfragen der Lehrerbesoldung

I. Einleitung

Der Satz „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit!“ stellt nicht nur ein politisches Thema, unter dem Gewerkschaften gegen Diskriminierungen bei Arbeitsbedingungen und Bezahlung kämpften. Er umschreibt in Nordrhein-Westfalen zugleich einen Grundsatz von Verfassungsrang. Art. 24 Abs. 2 S. 2 der Landesverfassung bezieht sich damit – im Gegensatz zu den anderen Landesverfassungen – nicht allein auf die gleiche Entlohnung von Männern und Frauen; die „gleiche Tätigkeit“ und die „gleiche Leistung“ sind hier der Bezugspunkt für einen „Anspruch auf gleichen Lohn“. Im darauffolgenden Satz finden dann auch die Frauen (und Jugendlichen) ausdrückliche Erwähnung. Dieser besondere Gleichheitssatz bildet damit nicht nur ein politisches Argument, er erhält auch in der juristischen Auseinandersetzung ein Gewicht. Die Rechtfertigung der unterschiedlichen Besoldung von Lehrern, die einer gleichen Tätigkeit nachgehen, muss sich auch an diesem Grundsatz messen lassen.

Damit ist bereits jetzt klar: Der Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers ist eingeeengt, wenn es heißt: „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit!“

II. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Grundgesetz, Gesetze und Tarifverträge differenzieren Rechte und Pflichten öffentlich Bediensteter nach ihrem Rechtsstatus als Beamte bzw. Angestellte. Lehrer sind in der Bundesrepublik ganz überwiegend Beamte der Länder.¹ Im Zentrum der nachfolgenden Ausführungen steht deshalb das Beamten- und Besoldungsrecht der Länder. Besoldungsrecht ist gem. Art. 70 iVm Art. 74 Nr. 27 GG Landesrecht. Sein Erlass und seine Änderung sind daher Aufgaben der 16 Landesgesetzgeber. Soweit sie keine entsprechenden Regelungen erlassen haben, gilt älteres

¹ Nur die Länder Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen beschäftigen Lehrer nicht als Beamte, sondern als Angestellte. Für die wenigen im Bundesdienst stehenden beamteten Lehrer gelten die nachfolgend aufgeführten Grundsätze entsprechend.

Bundesrecht fort (Art. 125a GG). Doch darf der Bund dieses allenfalls im Detail, nicht aber in seinen Grundsätzen ändern. Grundsätzliche Neuregelungen dürfen also allein die Länder treffen.² Adressaten von Änderungsbestrebungen, -rechten und -pflichten im Besoldungsrecht sind demnach insoweit die Landesgesetzgeber.

Die materiell-rechtlichen Grundsätze des Beamten- und Besoldungsrechts werden in Art. 33 GG, namentlich in Art. 33 Abs. 5 GG, geregelt. Dieser enthält seit 2006 nicht mehr allein die Pflicht aller öffentlichen Hände zu Berücksichtigung der „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“, sondern auch den Auftrag zu deren „Fortentwicklung“.³ Eine bloße Verpflichtung auf Grundsätze aus der Vergangenheit besteht gegenwärtig für Gesetzgeber und Dienstherrn nicht mehr.

Verfassungsrechtliche Grundlage der Beamtenbesoldung im Allgemeinen wie der Lehrerbesoldung im Besonderen ist das aus Art. 33 Abs. 5 GG hergeleitete „*Alimentationsprinzip*“. Dieses konkretisiert sich hinsichtlich der Bemessung und Berechnung der Besoldung im Grundsatz der „*amtsangemessenen Besoldung*“, d.h. der Pflicht zur Sicherung eines amtsangemessenen Lebensunterhalts.⁴ Die Besoldungshöhe orientiert sich demnach an zwei Bezugspunkten: Dem maßgeblichen Bedarf, bemessen an den allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnissen und dem allgemeinen Lebensstandard⁵ einerseits sowie dem jeweils wahrgenommenen Amt andererseits. Erstere sind für Lehrer aller Berufsgruppen im Wesentlichen gleich, letztere hingegen nicht. Daraus wird bislang ihre Differen-

zierung in unterschiedliche Besoldungsgruppen und damit eine unterschiedliche Besoldungshöhe begründet.

Maßgeblich für die unterschiedliche Einstufung sind demnach die jeweils wahrgenommenen „*Ämter*“. Hiermit rekuriert das Besoldungsrecht auf die Differenzierung und Hierarchisierung von Ämtern und Besoldungsstufen.⁶ Dabei muss der Gesetzgeber u.a. auf „das Verhältnis einzelner Ämter zu benachbarten oder nahestehenden Ämtern sehen“.⁷ Für die Beurteilung dieses „Verhältnisses“ sollen maßgeblich sein u.a. das Amt und die mit diesem Amt verbundene Aufgabe und Verantwortung,⁸ die vom Beamten jeweils ausgeübte Funktion sowie das „Gewicht, welches der Laufbahnbefähigung und dem statusrechtlichen Amt für die Besoldung des Beamten“ zukommt.⁹ Diese Rechtsprechung lässt sich dahin zusammenfassen, dass als maßgeblich jedenfalls die vom Amtsinhaber geforderte *Ausbildung*, die *Verantwortung* des Amtes und die *Beanspruchung* des Amtsinhabers¹⁰ anzusehen sind. Diese Kriterien konkretisieren die Anforderungen der „Eignung, Befähigung und Leistung“ der Amtsträger für ihr Amt.¹¹ Die genannten u.a. möglicherweise relevante Parameter ergeben sich aber weder von selbst noch aus der „Natur der Sache“, sondern bedürfen rechtlicher Fundierung und Ausgestaltung. Insoweit gilt der Grundsatz der *Gesetzesbindung der Besoldung*¹² einschließlich der für sie relevanten Bemessungsgrundlagen.

² BVerfGE 111, 10, 31.

³ Dazu näher W. Höfling/ C. Burkiczak, Die Öffentliche Verwaltung 2007, S. 328.

⁴ BVerfGE 8, 1, 14 ff; 99, 300, 315 u.ö.

⁵ BVerfGE 71, 39, 63 u.ö.; s.a. BVerfGE 8, 14 f; 12, 88; 26, 154, 158; 44, 263; 63, 169.

⁶ BVerfGE 61, 43, 57 (Nachw.). Daraus folgt nach BVerfGE 11, 215; 56, 164, dass „mit einem höheren Amt auch höhere Dienstbezüge verbunden sind“. Dies setzt das Vorhandensein von Laufbahnen und deren Abgrenzung und Konkretisierung durch den Gesetzgeber notwendig voraus.

⁷ BVerfGE 110, 353, 364 (Nachw.).

⁸ BVerfGE 11, 215; 110, 353, 364.

⁹ BVerfGE 88, 66 f. (Nachw.).

¹⁰ Masing, in: Dreier, GG II, 2. A. 2006, Art. 33 Rn 87.

¹¹ BVerfGE 11, 216; 56, 163.

¹² BVerfGE 8, 15, 35; BVerwGE 123, 175.

Die Ausgestaltung der Ämter, der Ämterhierarchie und der daraus abzuleitenden Besoldungsgrundlagen ist also Aufgabe der gesetzgebenden bzw. - im Rahmen der Gesetze – rechtssetzenden Gewalt. Bei der Wahrnehmung der Aufgabe ist ihr von Verfassungs wegen keine bestimmte Ämter- oder Besoldungsstruktur vorgegeben.¹³ Diese folgt auch nicht aus den „hergebrachten Grundsätzen“ des Art. 33 Abs. 5 GG. Vielmehr steht dem Gesetzgeber insoweit ein weiter Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum zu.¹⁴ Er ist also primär verpflichtet, überhaupt derartige *Regelungen zu erlassen* und so die Grundlage für ein Besoldungssystem zu schaffen. In diesem Rahmen kann und muss er schon wegen der Vielfalt unterschiedlicher Funktionen, Verantwortlichkeiten und Sachstrukturen in den Ämtern *abstrahieren und typisieren*. Ein Anspruch auf Ausgleich von Unebenheiten, Friktionen und Härten im Einzelfall besteht daher grundsätzlich nicht.¹⁵

Steht demnach der Gesetzgebung einerseits ein Gestaltungsspielraum zu, so ist dieser umgekehrt nicht grenzenlos. Er ist – über die „Berücksichtigung“ der hier wenig ergiebigen „hergebrachten Grundsätze“ hinaus – an sonstige Verfassungsgarantien, namentlich den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, gebunden.¹⁶ Daraus folgt das Gebot, auch bei der Regelung des Besoldungsrechts *Gleiches gleich zu behandeln*, wobei maßgeblicher Bezugspunkt allerdings nicht der Einzelfall, sondern die vom Gesetzgeber gewählte Typisierung ist. Diese muss willkürfrei gebildet und durchgeführt sein.¹⁷ Diese Anforderung äußert sich primär in der

Notwendigkeit sachlicher Gründe für eine Ungleichbehandlung, wobei der Gesetzgeber Gleiches gleich behandeln muss, Ungleiches hingegen ungleich behandeln darf (aber nicht ungleich behandeln muss).¹⁸ Gleichbehandlung ist demnach grundsätzlich sowohl bei Gleichheit als auch bei Ungleichheit der zugrund liegenden Sachverhalte zulässig. Begründungsbedürftig ist demnach die Ungleichbehandlung, die (nur) zulässig ist, wenn die zugrunde liegenden Sachverhalte als wesentlich ungleich anzusehen sind.¹⁹ Diese Formel ist vom Bundesverfassungsgericht dahin konkretisiert worden, dass die *Gründe für eine Ungleichbehandlung diejenigen für eine Gleichbehandlung im Einzelfall überwiegen müssen*.²⁰ Sind solche sachlich vertretbaren Gründe erkennbar, so muss sich eine Ungleichbehandlung auch auf diese Gründe stützen, also durch diese Gründe gerechtfertigt sein.²¹

Neben der Berücksichtigung des Art. 3 Abs. 1 GG hat der Landesgesetzgeber seine Besoldungsstruktur an der Landesverfassung zu messen. Die Verfassung von Nordrhein-Westfalen verfügt mit Art. 24 Abs. 2 S. 2 NRWV über einen besonderen Gleichheitssatz, der die Lohngerechtigkeit als solches betrifft und nicht nur auf eine geschlechtsbezogene Benachteiligung (Satz 3) eingengt ist. Dabei ist der Art. 24 Abs. 2 S. 2 NRWV nicht als bloße „Gleichmacherei“ zu verstehen, sondern verbietet sachlich nicht zu rechtfertigende Lohndifferenzierungen. Der normierte Grundsatz ist nach seinem Wortlaut nicht bloß programmatischer Natur, sondern zielt auf eine unmittelbar geltende Regelung²², die sowohl auf Gesetze als auch auf Tarifverträge

¹³ BVerfGE 44, 249, 263; 49, 260, 271; 52, 303, 343.

¹⁴ BVerfGE 8, 1, 22; 103, 310, 320 (Nachw.); 110, 353, 364; Überblick bei H. A. Wolff, Die Öffentliche Verwaltung 2003, S. 494.

¹⁵ BVerfGE 76, 276, 295; 110, 353, 364; BVerfG, NVwZ 1996, 580 (Nachw.).

¹⁶ BVerfGE 3, 58, 144, 158; 110, 353, 264 u.ö.

¹⁷ Zu Art. 3 Abs. 1 GG als Willkürverbot BVerfGE 34, 136, 146; 35, 263, 271 f.; 87, 273, 278; 103, 310, 318.

¹⁸ Dazu BVerfGE 86, 81, 87.

¹⁹ BVerfGE 55, 72, 88; 103, 225, 235.

²⁰ Seit BVerfGE 55, 72, 88; s. etwa BVerfGE 120, 125, 144.

²¹ Beispiel: BVerfGE 107, 218, 238; 117, 330, 350; Berücksichtigung von Dienst- bzw. Wohnsitz durch die „Ballungsraumzulage“.

²² BAGE 16, 95, 100.

Anwendung findet. Deutlich wird dies in Satz 3 durch die Verwendung des Wortes „Anspruch“, wonach der Arbeitende demnach Anspruchsinhaber ist. Nach der grammatischen Auslegung werden daher die Staatsgewalt und die Tarifvertragsparteien unmittelbar an den Grundsatz – für „gleiche Tätigkeit“ oder „gleiche Leistung“ muss auch ein „gleicher Lohn“ gewährt werden – gebunden. Dies bedeutet für den Landesgesetzgeber, dass der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG in Nordrhein-Westfalen durch die Regelung des Art. 24 Abs. 2 S. 2 GG überlagert wird.

Ein Wettbewerb der Länder im Besoldungsrecht ist weder durch Art. 33 Abs. 5 GG noch durch Art. 3 Abs. 1 GG ausgeschlossen; im Gegenteil: Diesen zu ermöglichen war eines der Ziele der Verfassungsreform 2006. Wettbewerb darf einerseits nicht zur Absenkung des Besoldungsniveaus unter die den verfassungsrechtlich gebotenen Mindeststandard sinken. Oberhalb dieses Niveaus ist er hingegen zulässig. Ein *Gleichbehandlungsgebot entsteht also lediglich innerhalb der einzelnen Länder*.²³ Dass ein Sachverhalt von einem anderen Gesetzgeber in einem anderen Land unterschiedlich beurteilt wird, führt hingegen nicht zu einem Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Grundgesetzes. Hingegen sollen knappe staatliche Finanzen kein eigenständiger Differenzierungsgrund sein; Eine amtsangemessene Alimentation lässt sich auch ohne Erhöhung der Gesamtausgaben für die Besoldung der Beamten erreichen.²⁴

In diesem Rahmen ist der Gesetzgeber nicht nur berechtigt und verpflichtet, das *Besoldungssystem* zu regeln, sondern auch, dieses *fortzuentwickeln und ggf. abzuändern*. Neue Besoldungsstrukturen sind weder durch Art. 33 Abs. 5 GG noch aber auch durch Art. 3 Abs. 1 GG aus-

geschlossen, solange die genannten Grundsätze beachtet werden. In diesem Kontext ist auch eine Neuordnung von Besoldungssystemen zulässig, indem der Gesetzgeber die vorhandenen Ämter besoldungsrechtlich neu und anders als bisher bewertet bzw. ihr Verhältnis zueinander, das sog. „Besoldungsgefüge“, neu bestimmt.²⁵ Ein Anspruch auf Beibehaltung einer einmal erreichten Besoldungshöhe oder einer bestehenden Besoldungsstruktur besteht aus Art. 33 Abs. 5 GG nicht, solange die genannten allgemeinen Grundsätze berücksichtigt werden.²⁶ Nach der Formel des Bundesverfassungsgerichts darf sich der Besoldungsgesetzgeber daher bei der Neuordnung im Wesentlichen „nicht von unsachlichen Erwägungen leiten lassen“.²⁷

In diesem Rahmen hat das BVerfG insbesondere die Grundsätze der Abstufung der Ämter innerhalb sog. *Laufbahnen*, die *Laufbahnbindung der Ämter* und die *Differenzierung in Dienstaltersstufen* prinzipiell gebilligt. Innerhalb dieser sehr allgemeinen Grundsätze können die konkreten Anforderungen und Besonderheiten des einzelnen Amtes sowie die in ihm geforderten oder erbrachten besondere Leistungen – neben der verfassungsrechtlich zulässigen, aber möglicherweise nicht zwingend gebotenen Dienstaltersstufe – insbesondere durch die jeweilige Beförderungsstufe innerhalb der Laufbahnen Berücksichtigung finden.²⁸ Als Ausgleich für besondere Härten, Anforderungen oder Schwierigkeiten einzelner Ämter sind neben der Einstufung in die Besoldungshierarchie insbesondere Zulagen zulässig.²⁹

²³ BVerfGE 32, 346, 360.

²⁴ BVerfGE 99, 320.

²⁵ BVerfGE 114, 258, 289; 56, 164 f.; 44, 263.

²⁶ BVerfGE 56, 164 f.

²⁷ BVerfGE 64, 367, 379 (Nachw.).

²⁸ BVerfGE 80, 66; 64, 380; 56, 164.

²⁹ Masing aaO., Rn 87; Jachmann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG II, 6, A., 2010, Art. 33 Rn 50. Zum Verhältnis von Dienstalter- und leistungsbezogenen Besoldungssystemen BVerfGE 110, 353, 365 ff.

Daraus folgt allgemein:

Nach dem Grundgesetz orientieren sich Grundlagen und Höhe der Besoldung an dem tatsächlichen Lebensstandard und den daraus abzuleitenden Bedürfnissen einerseits sowie den wahrgenommenen Ämtern andererseits.

Maßgeblich für die Ausgestaltung und Bewertung dieser Ämter ist die Ausgestaltung durch Gesetz bzw. aufgrund Gesetzes. Diese sind gem. Art. 1 Abs. 3; 20 Abs. 3 GG an die grundgesetzlichen Vorgaben gebunden.

Hierbei kommt ihnen ein weiter Beurteilungs- und Gestaltungsfreiraum zu. Dieser ist allerdings an die grundgesetzlichen Vorgaben namentlich aus Art. 33 Abs. 5; 3 Abs. 1 GG gebunden. Für den nordrhein-westfälischen Landesgesetzgeber wird darüber hinaus der Gestaltungsspielraum durch den besonderen Gleichheitssatz „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ des Art. 24 Abs. 2 S. 2 NRWLV eingeschränkt. In diesem Rahmen ist die Legislative berechtigt, die Besoldungsstruktur auszugestalten und umzugestalten.

III. Die Ausfüllung des grundgesetzlichen Rahmens im Laufbahn- und Besoldungsrecht

1. Ungleichbehandlungen im Beamtenbesoldungsrecht

Die geltenden Besoldungsgesetze und -ordnungen der Länder und des Bundes füllen die genannten verfassungsrechtlichen Vorgaben auf grundsätzlich vergleichbare, im Detail jedoch differenzierende Weise aus. Länderübergreifend sind für die Bemessung der Beamtenbesoldung³⁰

maßgeblich (1) die Zuordnung der Ämter zu *Laufbahnen* iSd der Laufbahnverordnungen (konkret etwa: „gehobener Dienst“ bzw. „höherer Dienst“), (2) die Eingruppierung der Ämter zu einzelnen *Besoldungsstufen* (konkret etwa: „A 12“ oder „A13“) und (3) die Bemessung der individuellen Bezüge innerhalb dieser Stufen auf der Grundlage der Zuordnung der einzelnen Beschäftigten zu *Dienst-* bzw. *Lebensaltersstufen*.³¹

Daneben gibt es weitere Differenzierungen, welche sich etwa aus dem Familienstand, dem Dienst- oder Wohnort und anderen persönlichen Umständen des Beamten ergeben können. Sie werden regelmäßig durch „*Zuschläge*“ zum Einkommen abgegolten. Diese sind weitgehend tätigkeitsneutral, wobei allerdings gewisse Anknüpfungen an die jeweilige Laufbahn anzutreffen sind. Schließlich finden sich Differenzierungen nach den besonderen Anforderungen einzelner Ämter, welche besoldungsmäßig durch „*Zulagen*“ honoriert werden. Sie richten sich nach den konkreten Anforderungen oder Tätigkeiten im Einzelfall. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Zuordnungen und Differenzierungen im Ausgangspunkt für grundgesetzkonform gehalten,³² ohne dabei auf Fragen konkreter Ämter oder gar der Ämter von Lehrern einzugehen.

³⁰ Für die Angestellten gelten grundsätzlich ähnliche, im Einzelfall jedoch abweichende Bestimmungen. Die zudem wegen der Tarifautonomie auch – gegenüber den Beamtengesetzen – abweichenden grundgesetzlichen Vorgaben unterliegen. Dazu näher Schlewning, in: Groeger, Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst, 2010, S. 677; für Lehrer ebd., S. 749 ff.

³¹ Dazu Überblicke bei Voßkuhle, in: Hoffmann-Riem u. a., Grundlagen des Verwaltungsrechts III, 2009, S. 54 ff.; älter und ausführlicher Schnellbach, Beamtenrecht in der Praxis, 5. A., 2001, S. 221 ff.; Köpp, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 4. A., 1992, S. S. 409 ff.

³² BVerfGE 44, 249, 263 ff.

Für Lehrer im Beamtenverhältnis ergeben sich daraus die folgenden Zuordnungen:³³

Bundesland	Eingangsam (zuzügl. Beförderungsmöglichkeit ohne/mit Funktionswechsel)				
	Grundschule	Hauptschule	Realschule	Gesamtschule	Gymnasium
Baden-Württemberg	12	12	13	-	13
Bayern	12	12	13	-	13
Berlin	11	12	13	12/13	13
Brandenburg	11	12	12	12	13
Bremen	12	12	12	12	13
Hamburg	12	12	12	12	13
Hessen	12	13	13	12/13	13
MV	nicht vergleichbar, da keine Verbeamtung der Lehrer.				
Niedersachsen	12	12	12	12/13	13
NRW	12	12	12	12/13	13
Rheinland-Pfalz	12	12	13	12	13
Saarland	12	12	13	12	13
Sachsen	nicht vergleichbar, da keine Verbeamtung der Lehrer.				
Sachsen-Anhalt	11	12	12	12	12
Schleswig-Holstein	12	12	13	12	13
Thüringen	11	12	12	12	13

Die Übersicht zeigt in den einzelnen Bundesländern³⁴ unterschiedliche und z. T. unterschiedlich große rechtliche Differenzen zwischen Lehrämtern bzw. Lehrern unterschiedlicher Schulformen und -stufen.

³³ Zu Einzelheiten und Beförderungsmöglichkeiten vgl. den Anhang.

³⁴ Nur innerhalb dieser kann und darf verglichen werden. Unterschiede zwischen den Bundesländern sind nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG politisch gewollt und rechtlich zugelassen. Näher BVerfGE 32, 346, 360: kein Vergleich unterschiedl. Gesetzgeber nach Art. 3 Abs. 1 GG).

2. Grundgesetzliche Maßstäbe nach

Art. 33 Abs. 5 iVm Art. 3 Abs. 1 GG

Die aufgezeigte gesetzliche Zuordnung rechtfertigt sich hinsichtlich der Gleich- oder Ungleichbehandlung der Lehrer nicht aus sich selbst heraus oder aus der bloßen Entscheidung der jeweiligen Gesetzgeber. Sie ist vielmehr vor dem Hintergrund der genannten grundgesetzlichen Anforderungen ihrerseits rechtfertigungsbedürftig, da – auch vom Gesetzgeber – sachlich Gleiches gleich behandelt werden muss. Ob und ggf. wo im Besoldungsrecht sachlich Gleiches ungleich behandelt wird, ist demnach näher zu untersuchen.

Ob mehrere Sachverhalte (hier: Lehrämter) gleich oder ungleich sind (und daher ggf. rechtlich gleich zu behandeln sind oder ungleich behandelt werden dürfen), richtet sich nach den jeweils *vorfindbaren Sachstrukturen*. Sind die unterschiedlich geregelten Sachverhalte tatsächlich unterschiedlich und können die Regelungsunterschiede aus den Sachunterschieden begründet werden, so ist die unterschiedliche Regelung zulässig. Es kommt also darauf an, welche unterschiedlichen tatsächlichen Gegebenheiten den zu prüfenden rechtlichen Regelungen zugrunde liegen. Nun sind zwei Sachverhalte niemals vollständig gleich (= identisch), sondern weisen immer irgendwelche Unterschiede auf. Doch darf deshalb noch nicht alles unterschiedlich behandelt werden. Vielmehr kommt es darauf an, welche tatsächlichen Gegebenheiten Gegenstand einer gesetzlichen Regelung sind und welche die sie prägenden sachlichen Umstände darstellen.

IV. Gleiche oder ungleiche Lehrerbesoldung: Argumente und Gegenargumente

Die Ungleichheit der gegenwärtigen Lehrerbesoldung folgt nach dem Gesagten beamtenrechtlich aus zwei wesentlichen Gesichtspunkten:

- dem Kriterium der *Aus- bzw. Vorbildung*, welches wesentlich die differenzierende Laufbahnzuordnung bestimmt (dazu 1.),
- dem Kriterium der beruflichen *Leistung und Verantwortung*, welches wesentlich die differenzierte Zuordnung zu Besoldungsgruppen prägt (dazu 2.).

Alle anderen Unterscheidungen (beim Dienstalster, Ortszuschlag usw.) knüpfen, soweit vorhanden, wesentlich an die dadurch bedingten Vorentscheidungen an.

1. Unterschiedliche Aus- und Vorbildung als Differenzierungsgrund?

a) Die Position der Rechtsprechung

Als zentrales Abgrenzungskriterium der Laufbahnen des gehobenen und des höheren Dienstes gilt die Vorbildung der Beamten: Nur wer ein „*abgeschlossenes Hochschulstudium*“ aufweist, ist danach dem höheren Dienst zuzuweisen. Für andere Beamte besteht danach eine derartige Verpflichtung nicht, insoweit sei eine Ungleichbehandlung sachgerecht und mit Art. 33 Abs. 5; 3 Abs. 1 GG vereinbar.³⁵

³⁵ Ständige Rechtsprechung; s. BVerfGE 64, 367, 380 ff; BVerwG, DVBl 2001, 747; OVG Münster, B.v. 23.5. 2006 – Az. 6 A 3712/04 – mit Anmerkungen; T. Roetteken in JurisPR-ArbR 30/2007 Anm. 5.

Der Unterschied rechtfertigt sich aus dem gesetzgeberischen Gestaltungsfreiraum einerseits und dem Erfordernis des „sachlichen Grundes“ für eine Ungleichbehandlung andererseits, da dafür jeder mögliche sachliche Grund ausreiche, weitergehende spezifische Anforderungen an diesen Grund also nicht zu stellen seien. Insoweit ist danach also eine differenzierende Behandlung der Lehrämter gestattet, sofern das Dienstrecht hierfür eine unterschiedliche Vorbildung vorschreibt. In diesem Kontext soll die (vorgeschriebene) Ausbildung keinen eigenständigen Faktor neben der Berufstätigkeit darstellen, sondern zu denjenigen Kriterien zählen, anhand derer sich ermitteln lasse, ob die Arbeitnehmer die gleiche Arbeit verrichten. Maßgeblich soll dabei lediglich sein, dass die Ausbildung für die ordnungsgemäße Erfüllung der Dienstaufgaben „von Bedeutung“ sei. Hierfür ausschlaggebend sei eine Gesamtbetrachtung danach, ob die Arbeitnehmer unter Zugrundelegung einer Gesamtheit von Faktoren wie Art der Arbeit, Ausbildungsanforderungen und Arbeitsbedingungen als „in vergleichbarer Situation befindlich“ angesehen werden können.³⁶ Dies soll nach der Rechtsprechung der Obergerichte auch dann gelten, wenn unterschiedlich eingestufte Lehrkräfte im Einzelfall eine gleiche oder wesentlich vergleichbare Tätigkeit ausüben.³⁷ Es sei jedenfalls rechtlich nicht zwingend, ausschließlich auf die ausgeübte Tätigkeit und nicht daneben auch auf die dafür maßgebliche Aus- oder Vorbildung abzustellen.³⁸ Diese Entscheidungen haben inzwischen eine eigene Rechtsprechungsstradition gebildet, so dass inzwischen auf weitere Begründungen weitgehend verzichtet und nur noch auf die früheren Urteile verwiesen wird.

³⁶ BVerwG aaO., S. 748.

³⁷ BVerwG aaO.

³⁸ Explizit OVG Münster aaO: „Diese gesetzgeberischen Überlegungen haben nicht deshalb zurückzutreten, weil im Einzelfall zwei unterschiedlich eingestufte Lehrer die gleiche Tätigkeit ausüben.“

Jene Rechtsprechung ist in der Praxis tradiert, die maßgeblichen Leitentscheidungen verweisen formelhaft aufeinander; weitestgehend unangefochten. In jüngerer Zeit entstand allerdings ein juristischer Meinungsstreit zu diesem Thema. Gegen die tradierte Rechtsprechung werden mehrere Argumente rechtlicher (dazu b)) und tatsächlicher Art (dazu c)) angeführt.

b) Verfassungs- und beamtenrechtlicher Meinungsstreit

Eine schon ältere Argumentation folgt aus § 18 BBesG und inhaltsgleichen Bestimmungen des Landesrechts. Danach berücksichtigt die genannte Rechtsprechung die Regelung des § 18 BBesG³⁹ nur unzureichend. Dieser schreibt den „Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung“ vor; genauer: „Die Funktionen der Beamten [...] sind nach den mit ihnen (!) verbundenen Anforderungen sachgerecht zu bewerten und Ämtern zuzuordnen.“ Maßgeblich ist demnach der Zusammenhang von „Status und Funktion“,⁴⁰ Dabei stellt die Funktion maßgeblich auf die dem Beamten zugewiesene Tätigkeit⁴¹ ab. Diese prägt das Amt im statusrechtlichen Sinne, und nur eine dem Status entsprechende Tätigkeit darf dem Beamten zugewiesen werden.⁴² Prägend für die „funktionsgerechte Besoldung“ ist demnach die *ausgeübte Tätigkeit, nicht hingegen die Vor- oder Ausbildung*. Wenn demgegenüber die ständige Rechtsprechung die genannten Regelungen außer Betracht lässt, so geschieht dies regelmäßig mit dem Argument, der Beamte „habe keinen Anspruch auf eine bestimmte Bewertung sei-

³⁹ Aus dem Landesrecht ebenso: § 21 HmbBesG, § 20 LBesGBW, Art. 19 BayBesG.

⁴⁰ BVerfGE 70, 251, 267; BVerwGE 126, 182, 184.

⁴¹ Dazu Battis, BGG, 4. A., 2009, § 10 Rn. 11: „ein der Stellung des Beamten entsprechender Aufgabenkreis in einer bestimmten Behörde“; s. a. R. Summer, FS-Knöpfle, 1996, S. 369.

⁴² BVerwGE 65, 270, 272 f.; 126, 182, 184; s. a. BVerfGE 70, 251.

nes Dienstpostens⁴³ durch Besoldungsgesetze oder -ordnungen. Selbst wenn man dieser Argumentation für die subjektiven Rechte der (einzelnen) Beamte folgte, so folgt daraus noch keineswegs, dass die genannten Regelungen deshalb objektiv-rechtlich unverbindlich seien.⁴⁴ Sie verpflichten demnach insbesondere die Verordnunggeber der Länder, auch wenn dem Einzelnen kein einklagbares eigenes Recht zugestanden wird. Das geltende Recht geht demnach von dem Zusammenhang von Status, Funktion und Besoldungshöhe aus.

Eine rechtliche Besonderheit enthält hier – wie bereits oben erwähnt – das *Landesverfassungsrecht in NRW*. Es statuiert den Grundsatz „Gleicher Lohn für gleiche Tätigkeit“ bzw. „für gleiche Leistung“ (Art. 24 Abs. 2 S. 2 NRWLV)⁴⁵ und gestaltet diesen – im Unterschied zu sonstigen Landesverfassungen – nicht allein als Grundrecht der Gleichbehandlung von Frauen und Männern aus. Vorab ist hier darauf hinzuweisen: Einen allgemeinen Grundsatz des Inhalts „*Gleicher Lohn für gleiche Arbeit*“ kennt das deutsche Recht nicht. Er gilt nach Art. 157 AEUV nur im Verhältnis von Frauen und Männern zueinander und nach §§ 1, 2 Allgemeines Gleichstellungsgesetz nur im Hinblick auf bestimmte verbotene Unterscheidungsmerkmale.

Die Bedeutung der landesverfassungsrechtlichen Regelung hat seit der Föderalismusreform erheblich zugenommen: War bis dahin Besoldungsrecht Bundesrecht (und

insoweit an die Ländergrundrechte nicht gebunden), so hat sich dieser Rechtszustand seit 2006 geändert: Mit dem Übergang der Rechtssetzungskompetenz auf die Länder sind diese insoweit nicht nur an das vorrangige Bundesrecht, sondern auch an die eigenen Grundrechte gebunden (s.a. Art. 142 GG). Dass die genannten Bestimmungen auf Beamte keine Anwendung finden könnten, ist nicht erkennbar: Auch wenn sie in Abschnitten etwa über „Arbeit, Wirtschaft und Umwelt“ stehen, ist daraus nicht zwingend abzuleiten, dass der Grundsatz der Lohngleichheit für Beamte keine Anwendung finden sollte. Im Gegenteil: Wenn in den Verfassungsberatungen ausdrücklich betont wurde, dass jener Grundsatz auch für „Gesetze“ gelten und namentlich den Staat binden sollte,⁴⁶ so folgt daraus: Beamte, deren Bezüge vom Staat gesetzlich festgelegt werden, sind aus dem Anwendungsbereich jenes Grundsatzes nicht ausgeschlossen.⁴⁷ Maßgeblich ist demnach die – willkürfrei zu bestimmende – „funktionelle Gleichheit“, d.h. die „Vergleichbarkeit der Tätigkeit nach „Art und Umfang“.⁴⁸ Eine insoweit begründungsbedürftige *Differenzierung der Besoldungshöhe muss sich also an Unterschieden bei der Tätigkeit ausrichten*. Führt unterschiedliche Vor- oder Ausbildung demnach nicht zu einer unterschiedlichen Tätigkeit, darf sie gem. Art. 24 Abs. 2 S. 2 NRWLV auch nicht als Differenzierungsmerkmal herangezogen werden. Diese Zusammenhänge werden von der tradierten Rechtsprechung nicht genügend gewürdigt, sie ist daher rechtlich überprüfungsbedürftig.

⁴³ BVerfGE 64, 367, 379; BVerwGE 87, 310; Plog/Wiedow, BBG, Band 3, Losebl., § 18 Nr. 2 (Nachw.).

⁴⁴ Zutr. BVerwG, Buchholz 240 § 18 BBesG Nr. 27: „Dabei ist das in § 18 verankerte Prinzip zu beachten, dass sich in den statusrechtlichen Ämtern Abstufungen der ihnen zugeordneten Funktionen und Anforderungen widerspiegeln.“

⁴⁵ In Bezug auf geschlechtsbezogene Gleichbehandlung bei der Bezahlung: Art. 53 Abs. 1 BremLV, Art. 33 S. 2 HessLV, Art. 56 Abs. 2 RPLV, Art. 47 Abs. 1 S. 4 SaarlV.

⁴⁶ Dazu Müller-Terpitz, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes NRW, 2002, Art. 24 Rdnr 25 (Nachw.).

⁴⁷ So schon Nipperdey, RdA 1950, S. 121, 123. Anders aber BayVfGHE 11, 203, 211; 13, 89, 93, wo allerdings statt dessen auf Art. 118 Abs. 2 LV (entspricht Art. 3 Abs. 2 GG) abgestellt wird.

⁴⁸ Müller-Terpitz aaO, Rdnr. 26.

c) **Faktische Veränderungen: Gleiche Bezüge für gleiche Vorbildung**

Ob eine differenzierte Besoldung auch in Zukunft auf Unterschiede in der Lehrerausbildung gestützt werden kann, ist auch aus einem faktischen Grund unwahrscheinlich. Tatsächlich waren in der Vergangenheit die Ausbildungsanforderungen an Lehrämter unterschiedlicher Schulformen erheblich differenziert.⁴⁹ Die Anforderung eines Universitätsabschlusses galt in früherer Zeit ausschließlich für Gymnasiallehrer. Hingegen bestanden für die ehemaligen Volksschullehrer bis in das 20. Jh. hinein keinerlei Ausbildungsanforderungen akademischer Art.

Erst im 20. Jh. setzt sich die Ausbildung anderer als Gymnasiallehrer an Akademien (später: Pädagogischen Hochschulen) bzw. Universitäten durch. Hingegen wurde – im Unterschied zum allgemeinen Beamtenrecht – eine Ausbildung an Fachhochschulen nicht vorgesehen.⁵⁰ Ungleich waren demnach früher die Ausbildungsstätten (universitär oder außeruniversitär), die Ausbildungsgänge, -dauer und -abschlüsse. Es waren letztlich diese Unterschiede, welche in der Vergangenheit zur Rechtfertigung unterschiedlicher Laufbahnen bzw. Besoldungsgruppen herangezogen wurden.

Doch gehören jene Zustände mehr und mehr einer längst überholten Vergangenheit ein. Seit den 70er Jahren des 20. Jh. ist die Debatte um die Lehrerausbildung und seit den 80er Jahren auch die Praxis über jene älteren Ausgangspunkte mehr und mehr hinweggegangen. Dies ist in den einzelnen Bundesländern zu unterschiedliche Zeitpunkten und in unterschiedlicher Intensität geschehen. Schon in der jüngsten Vergangenheit wurden durch Gesetz- und

Verordnungsgeber folgende Ausbildungsanforderungen vereinheitlicht:

- **die Ausbildungsstätten:** Nur noch BW kennt eigene Pädagogische Hochschulen; in den anderen Bundesländern ist eine universitäre Ausbildung für Lehrer aller Schulstufen und -formen obligat.
- **die Studienabschlüsse:** Alle Lehramtsstudien schließen mit einem Staatsexamen ab.
- **der Vorbereitungsdienst:** Für alle Lehrämter schließt sich an das Studium ein Vorbereitungsdienst an, der aus theoretischen und praktischen Teilen besteht.
- **der Ausbildungsabschluss:** Der Vorbereitungsdienst schließt überall mit einem (weiteren) Staatsexamen ab, so dass Lehrer aller Schulstufen und -formen vor der Berufsaufnahme einheitlich jeweils zwei Staatsexamina absolvieren müssen.

Demgegenüber traten schon in der Vergangenheit die Unterschiede in der Ausbildung stark zurück. Sie bezogen sich etwa auf die vorgeschriebene Regelstudiendauer, Unterschiede bei der curricularen Ausgestaltung einzelner Studiengänge und bisweilen leicht divergierende Verteilungen theoretischer und praktischer Studienanteile. Dabei fanden sich einzelne Differenzen zwischen Gymnasiallehrern einerseits und Lehrern sonstiger Schulformen und -stufen andererseits; aber auch Differenzen zwischen bisweilen unterschiedlich geregelten Ausbildungsanforderungen der sonstigen Lehrer untereinander. Dass solche geringeren Diskrepanzen unterschiedliche Besoldungsgruppen gerade zwischen Gymnasiallehrern einerseits und den Lehrern sonstiger Schulformen andererseits begründen könnten, war schon in der Vergangenheit immer weniger erkennbar.

⁴⁹ Zur Entwicklung des Besoldungsrechts Millack u.a., Das Besoldungsrecht für das Land NRW, 1960, S. 375 ff.

⁵⁰ Für Lehrer an Berufsschulen gelten Sonderregelungen.

Dies gilt erst recht in der Zukunft. Immer mehr Bundesländer gehen gegenwärtig dazu über, die Ausbildungsanforderungen für Lehrer aneinander noch weiter anzunähern oder gar zu vereinheitlichen. Dabei liegt die Regelungskompetenz insoweit bei den Bundesländern. Dadurch können die zu treffenden Regelungen im Zuge der Umstellung der Studiensysteme durchaus länderspezifisch variieren. Dies gilt namentlich dann, wenn für Lehrämter aller Schulformen gleiche oder gleichwertige Studienabschlüsse vorausgesetzt werden. Über die schon genannten Vergleichbarkeiten hinaus finden sich weitere Annäherungen

- der vorgeschriebenen **Regelstudiendauer**: Sie wird im Zuge der Umstellung auf die neuen konsekutiven Studiengänge weitgehend vereinheitlicht.
- Der (neuen) **Studienabschlüsse**: Mit der Umstellung werden die Abschlüsse „Bachelor“ und „Master“ für alle verbindlich. Wo es noch Staatsexamina gibt, werden diese regelmäßig beibehaltene ältere Bezeichnungen für inhaltlich neuere Studienabschlussprüfungen und -formen.
- Der **praktischen Studienanteile**: Diese werden in den neuern Ausbildungsanordnungen nahezu überall vereinheitlicht.

Am weitesten geht dabei das Land NRW. Hier schreibt das Gesetz über die Ausbildung für Lehrämter an öffentlichen Schulen in NRW für alle Lehrämter eine *universitäre Ausbildung* vor (§ 10 Abs. 2), und zwar unabhängig von der zukünftig dem im Einzelfall angestrebten Lehramt. Gleichfalls lehramtsunabhängig sind vorausgesetzt ein Abschluss eines Bachelorstudiums mit 6 Semestern Regelstudienzeit und ein Abschluss zum „*Master of Education*“ mit 4 Semestern Regelstudienzeit (§ 10).

Die Ausbildungsanforderungen sind demnach für die Lehrämter unterschiedlicher Stufen hinsichtlich der Hochschulart (Universität), der Regelstudienzeit (insgesamt 10 Semester) und der zu erwerbenden Studienabschlüsse (Bachelor, Master) nicht mehr ungleich, sondern gleich.

Sind nun im Sinne der genannten verfassungsrechtlichen Maßstäbe die Phänomene der Ungleichheit dermaßen überwiegend, dass sie gegenüber denjenigen der Gleichheit eine Ungleichbehandlung rechtfertigen können? Die Antwort fällt schon für die Gegenwart eindeutig aus, für die Zukunft stellt sich – wie schon jetzt in NRW – schon fast die Frage nicht mehr.

Was schon in der Vergangenheit erkennbar war, setzt sich in der Zukunft fort: Die Studien- und Ausbildungsgänge für Lehrer sind nicht mehr von Ungleichheit, sondern von Gleichheit geprägt. Dieser Trend wird sich noch fortsetzen. Gleich oder inhaltlich vergleichbar werden in Zukunft die Ausbildungsstätten, die Ausbildungsdauer, die Ausbildungsabschlüsse, die Prüfungsanforderungen und die theoretischen und praktischen Studienanteile ausgestaltet sein.⁵¹

d) Zusammenfassung

Daraus folgt: *Je vergleichbarer die Ausbildungsanforderungen an die unterschiedlichen Lehrämter sind, umso weniger haltbar ist die aus den Ausbildungsanforderungen hergeleitete Argumentation für die unterschiedliche Besoldungshöhe.* Die noch verbleibenden Unterschiede in der Ausbildung der Lehrer werden immer weniger geeignet sein, die schon jetzt große und in naher Zukunft immer größer werdende

⁵¹ Die noch verbleibende Unterschiede zwischen den Ausbildungsanforderungen unterschiedlicher Schulstufen und -formen beziehen sich in den meisten Bundesländern allein auf die die Zahl der zum Studienerfolg notwendigen ECTS-Punkte

Zahl von Vergleichbarkeiten zu überwiegen und dadurch den Sachverhalt dermaßen zu prägen, dass eine Differenzierung zwischen den Lehrämtern an Gymnasien einerseits und den sonstigen Lehrämtern andererseits geboten wäre. Zudem erlaubt der besondere Gleichheitssatz des Art. 24 Abs. 2 S. 2 NRWLV das Differenzierungskriterium der unterschiedlichen Vorbildung nur dann, wenn dies auch in eine unterschiedliche Tätigkeit mündet. Ansonsten gilt in Nordrhein-Westfalen: „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“.

Für die besoldungsrechtlichen Folgen bedeutet dies:

Je stärker die Ausbildungsanforderungen in Zukunft schulförmübergreifend gleich sein werden, desto eher entfällt das Argument unterschiedlicher Ausbildung für die unterschiedliche Besoldungshöhe. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die genannte Gleichheit die Ausbildungsstätten, die Ausbildungsdauer und die Ausbildungsabschlüsse betrifft.

In solchen Fällen könnte demnach eine ungleiche Besoldung nur auf andere als ausbildungsbezogene Argumente gestützt werden (dazu 2).

2. Unterschiedliche berufliche Anforderungen und Leistungen als Differenzierungsgrund?

a) Position der Rechtsprechung

Ein anderer zentraler Begründungsstrang für besoldungsrechtliche Ungleichbehandlungen stellt nicht auf Unterschiede hinsichtlich der Vor- und Ausbildung, sondern vielmehr auf Unterschiede hinsichtlich der beruflichen Anforderungen und Leistungen der Lehrer unterschiedlicher Schulstufen ab. So wird etwa festgestellt, dass eine Differenzierung zulässig sei anhand der „Verschiedenartigkeit der Ausbildungsziele“, also der „zum Teil unterschiedlichen Ausbildungsziele der beiden Schulformen“, welche etwa darin zum Ausdruck gelangten, dass „an den Gymnasien die allgemeine Hochschulreife der von den Schülern aller Klassen gleichermaßen angestrebten Abschluss darstellt“, während dies „an Gesamtschulen lediglich auf 44 % der Schüler“ zutreffe.⁵² Generalisiert wurde diese Argumentation schon frühzeitig vom BVerfG, welches hinsichtlich der Grundlagen des Besoldungsrechts feststellte, dass „innerhalb der Gruppe der Lehrkräfte im reichverzweigten und vielgestaltigen deutschen Schulwesen“ u.a. „der verschiedene Stellenwert der einzelnen Schularten“ als Unterscheidungsgrund in Betracht komme.⁵³

Wie nun schlägt die dort genannte „Schulart“ auf die zur Grundlage der Besoldung zu nehmende „Funktion“ des Beamten (§ 18 BBesG)⁵⁴ durch? Der hier zugrunde gelegte Zusammenhang zwischen Schulziel und Unterrichtsinhalt lässt sich folgendermaßen beschreiben: *Je anspruchsvoller das Unterrichtsziel, desto anspruchsvoller muss auch der Unterricht und damit die in diesem Zusammenhang zu*

⁵² OVG Münster, B.v. 4.10.2006, - Az. 6 A 2247/05 -, Juris (Nachw.).

⁵³ BVerfGE 64, 367, 383, unter Hinweis auf BVerfGE 13, 356, 362.

⁵⁴ Dazu o. III 1.

erbringende Leistung des Lehrers sein. Je höher das Ausbildungsziel, desto höher müsse also das inhaltliche Niveau des Unterrichts sein. Dieses wiederum präge nicht nur die Anforderungen an die Schüler, sondern auch diejenige an die Lehrer. Und wenn die Lehrer höhere Anforderungen zu erfüllen haben, schlage dies unmittelbar auf die notwendige Ausbildung, die notwendige Vorbereitung und die Durchführung des Unterrichts selbst durch. Lehrern, denen hier höhere Leistungen abverlangt würden, dürften daher auch im Besoldungsrecht höher eingestuft werden.

b) Lehrerberufsrecht contra Schulrecht?

Jene Auffassung kann aber lediglich unter bestimmten Prämissen, die ihrerseits einer Diskussion bedürfen, Vertretbarkeit beanspruchen. Die zentrale jener Prämissen ist die Auffassung, wonach das Niveau der beruflichen Anforderungen an die Lehrer parallel zum Niveau des Schulziels steige. Eine solche Parallele ließe sich jedenfalls dann feststellen, wenn sich das Niveau der beruflichen Belastung ausschließlich oder ganz überwiegend an dem Niveau der vermittelten Unterrichtsinhalte orientiert. Dies wiederum wäre der Fall, wenn das Schulziel von der Vermittlung bestimmter Lehr- und Lerninhalte geprägt ist, welches dermaßen im Vordergrund stehe, dass es wesentlich die beruflichen Anforderungen an die Lehrer bestimmt.

Eine solche Auffassung entspricht der Tradition des deutschen Schulwesens, welches – im Unterschied etwa zu einer angelsächsischen Tradition – nicht dem Ideal der Menschen- oder Charakterbildung, sondern demjenigen der Vermittlung von Wissens- und Bildungsstandards verpflichtet sei. Ob dieses Ideal in der Vergangenheit von der Rechtsordnung rezipiert und umgesetzt wurde, bedarf

hier keiner näheren Untersuchung. Jedenfalls ist es in der Gegenwart nicht mehr die maßgebliche Grundlage des Schul- und des Lehrerberufsrechts.

Stattdessen gilt: *Die soeben genannte ältere Auffassung von der Beschränkung der Schulziele und –inhalte auf Bildungsniveau und Bildungsinhalte entspricht weder dem gewandelten Auftrag der Schule nach Grundgesetz und Gesetz noch der gewandelten Realität der Schule.*

Dies zeigt sich bereits in den *Schulzielen von Verfassungen und Gesetzen*. Bereits die Landesverfassungen nennen als Schulziele nicht allein die Vermittlung bestimmter Inhalte, sondern auch diejenige bestimmter sozialer und kultureller Werte. Soziales Handeln, Toleranz und Verantwortung sind Einstellungen, welche nicht allein und auch nicht überwiegend von der Kenntnis bestimmter Fakten abhängt. Auch ist nicht erkennbar, dass im dualen Erziehungssystem des Grundgesetzes und der Landesverfassungen die Vermittlung dieser Werte ausschließlich dem Elternhaus zugewiesen und damit aus dem Bereich der Schule ausgeschlossen sei.⁵⁵ Vielmehr soll die Erziehung zwar dualistisch, aber durchaus aufeinander bezogen und inhaltlich verschränkt erfolgen.⁵⁶ Dies ist auch der Inhalt von § 7 Abs. 3 S. 2 NRW-SchulG. In diesem Sinne gibt es nahezu keine Inhalte, welche dem schulischen Erziehungsauftrag vollständig entzogen wären. Festzuhalten ist demnach: *Eine Beschränkung der Schule auf die Vermittlung von Wissen und Inhalten findet sich in Grundgesetz und Landesverfassungen nicht.*

⁵⁵ So in der Literatur nahezu ausschließlich A. Schmitt-Kammler, *Elterliches und schulisches Erziehungsrecht nach dem Grundgesetz*, 1983.

⁵⁶ So etwa Gröschner, in: Dreier, GG I, 2. A. 2004, Art. 6 Rn. 138 f.

Im Gegenteil: Die Gesetze weiten die Erziehungsziele und -aufträge weit über jene begrenzten Ziele aus. Sie beziehen daneben u.a. ein (s. dazu § 7 Abs. 5 NRWSchulG):

- die Vermittlung kultureller und ethischer Standards (Urteilsfähigkeit in persönlichen und weltanschauliche Fragen, Selbstverantwortung und Verantwortung für Andere sowie das Gemeinwesen und die Werte der Verfassung),
- persönliches und soziales Verhalten (Selbständigkeit, Rücksichtnahme, Toleranz, Teamfähigkeit, Wahrnehmungs-, Empfindungs-, Ausdrucksfähigkeit),
- ästhetisches Empfinden und künstlerischer Ausdruck,
- Medienkompetenz.

Landesverfassungen und Schulgesetze gehen also – mit unterschiedlichen Akzentuierungen im Einzelfall – davon aus: Schulziele und -inhalte sind wesentlich die Vermittlung kultureller und sozialer Kompetenzen als Grundlage des Wissenserwerbs und Anwendungsbasis erworbenen Wissens.

In neuer Zeit kommen hierzu weitere Anforderungen, welche über die Wissensvermittlung hinausgehen. Dazu zählen etwa

- die *Integration von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund*,⁵⁷
- *integrativer Unterricht für behinderte und nicht-behinderte Schülerinnen und Schüler*,⁵⁸
- *Bewältigung von Heterogenität in der Schule* und unter den Schülerinnen und Schülern (s. etwa § 2 Abs. 2 S. 3 LRW-LehrerausbildungsG).⁵⁹

Alle diese Schulziele und die aus ihnen resultierenden Anforderungen an die Lehrerinnen und Lehrer gehen über die Vermittlung von Bildungsinhalten und –niveau weit hinaus. Es ist auch nicht erkennbar, dass die sich hier stellenden Anforderungen und die danach zu erbringenden Leistungen der Lehrer sich im Wesentlichen parallel zum Schulziel oder der danach zu vermittelnden Bildungsinhalte orientieren. Vielmehr spricht wesentlich mehr dafür, dass diese Anforderungen sich ganz besonders dort stellen, wo im hoch differenzierten und hoch selektiven deutschen Schulsystem kohortenübergreifender Unterricht zu leisten ist oder aber sich die genannten Herausforderungen zu besonderen beruflichen Anforderungen verdichten, also namentlich im Bereich der Grund- und Haupt-/Gemeinschaftsschulen. Hier stellen sich die spezifischen Anforderungen von fehlender Integration, Lernbehinderungen und Heterogenität in besonderer Weise. Und hier müssen sie in besonderer Weise und Intensität abgearbeitet werden.

⁵⁷ § 2 Abs. 10 S. 1 SchulG NRW; Entspr. in anderen Bundesländern § 15 SchulG BLN, § 49 BremSchulG, § 1 Abs. 2 S. 3 RPSchulG. Dazu näher C. Kreuzer, RdJB 2004, S. 69; L. Reuter, RdJB 2003, S. 23.

⁵⁸ Dazu näher M. Krajewski, JZ 2010, S. 120; schon früher P. Reichenbach, RdJB 2001, S. 53.

⁵⁹ Entspr. in anderen Bundesländern § 1 Abs. 3 Nr. 2 BremAPOLehrA, § 10 Abs. 3 Nr. 7 LehrAVbDVO LSA; Dazu näher J. Orth, NVwZ 2011, S. 14, 17 f.

Daraus folgt im Kontext des Lehrerbesoldungsrechts: Die Gleichsetzung von beruflichen Anforderungen an die Lehrer einerseits und der zu vermittelnden Inhalte in der Schule andererseits basiert auf einer unzulässigen Verengung von Schulauftrag und Schulgeschehen. Auch wenn die allein fachlichen bzw. fachspezifischen Anforderungen etwa an bestimmte Gymnasiallehrer höher sein mögen als an Lehrer anderer Schulformen, so kennt das Schulrecht doch zahlreiche andere Anforderungen, welche in höherem Maße an die Lehrkräfte anderer Schulstufen adressieren. *Das Abstellen allein auf die fachlichen Anforderungen in den Besoldungsgesetzen bzw. -ordnungen stellt also eine der gewandelten schulischen Realität wie dem gewandelten Schulrecht nicht mehr adäquate Verengung des Anforderungsspektrums dar* und kann deshalb kein zureichender sachlicher Grund für eine allein auf sie gestützte Differenzierung hinsichtlich der Lehrerbesoldung sein.

c) Berufliche Anforderungen und berufliche Belastung der Lehrer

Was soeben anhand der gewandelten Anforderungen an Schule, Unterricht und Lehrer angedeutet worden ist, spiegelt sich in der empirischen Schul- und Lehrerforschung wider.⁶⁰ Danach wurden als Hauptbelastungsfaktoren für Lehrer im Beruf festgestellt:

- *die Zunahme der Aufgaben, insbesondere der Erziehungsaufgaben außerhalb der Stoffvermittlung,*
- *die Zunahme von Verhaltensauffälligkeiten und Disziplinosigkeiten bei Schülern,*
- *große Klassen,*

- *große Leistungsunterschiede zwischen den Schülern,*
- *sinkende Lernmotivation bei Schülerinnen und Schülern.*

Die sich aus diesen Zuständen ergebenden beruflichen Anforderungen folgen in hohem Maße dem zuvor genannten rechtlich relevanten Wandel von Schulzielen und Schulauftrag: Ausweitung der Aufgaben, Integrationsauftrag, integrativer Unterricht mit Behinderten, Bewältigung von Heterogenität. Was dort rechtlich vorgegeben wird, zeigt hier also seine Auswirkungen auf die Belastungssituation der Lehrer. Offenbar folgten die beruflichen Anforderungen und Belastungen nicht mehr primär den vermittelten Inhalten oder dem Niveau des von der Schule angestrebten Schulabschlusses. Damit bestätigen sich die zuvor aus den gewandelten Rechtsnormen hergeleiteten Annahmen. Was den Schulen als neue Aufgaben außerhalb der Wissensvermittlung übertragen worden ist, kommt bei den Lehrern als besondere und besonders belastende berufliche Anforderung an.

d) Zusammenfassung

Demnach bleibt festzuhalten: In der Vergangenheit sind die beruflichen Anforderungen und Leistungen bei Lehrer ganz oder überwiegend am Niveau der vermittelten Inhalte gemessen worden. Ob dies damals angemessen war, kann und braucht in der Gegenwart nicht mehr festgestellt (zu) werden. Doch hat sich die schulische Realität – rechtlich gesteuert oder jedenfalls nachvollzogen – inzwischen gewandelt. Die beruflichen Anforderungen an die Leistungen der Lehrer können nicht mehr allein an den vermittelten Inhalten und deren Niveau gemessen werden. Vor diesem Hintergrund erscheint es zumindest sachwidrig, wenn nicht gar willkürlich, auch in Zukunft allein die Frage nach den vermittelten Bildungsinhalten zum Anknüpfungspunkt unterschiedlicher Lehrerbesoldung zu machen.

⁶⁰ Literaturbericht bei Dauber/Seiper, in: Pädagogik 2010, Heft 10, S. 33. Berichtet wird dort über empirische Forschungen von Nolle, in: Seminar (Lehrerbildung und Schule) 3/2009, 87; Schaarschmidt, Halbtagsjobber, 2004; Dauber u. a., in: Die Deutsche Schule 2004, 359; dens., in: Seminar (aaO.) 2/2008, 41; dens., Zeitschrift für Gestaltpädagogik 2009, 49.

V. Gesamtergebnis

Das Grundgesetz enthält keine rechtlich zwingenden Argumente für die Notwendigkeit einer Beibehaltung des tradierten Systems der Lehrerbesoldung.

Im Gegenteil: Namentlich die beiden hergebrachten zentralen Argumente für eine Differenzierung nach Formen und Schulstufen – hier: Gymnasium; dort: alle anderen Schulformen – wurden überprüft:

- das Argument von der unterschiedlichen Vor- und Ausbildung der Lehrer als Differenzierungsgrund,
- das Argument von der unterschiedlichen beruflichen Tätigkeit und Belastung als Differenzierungsgrund.

Die Überprüfung hat gezeigt: Beide Argumente mögen für die Vergangenheit ihre Berechtigung gehabt haben. Für Gegenwart und Zukunft halten sie aber den gewandelten Vorgaben des Schul- und Bildungsrechts einerseits sowie den geänderten faktischen Vor- und Rahmenbedingungen schulischen Lehrens und Arbeitens nicht mehr stand. Sie können demnach als zulässige Begründung nicht mehr herangezogen werden.

Daher lässt sich die tradierte Ungleichbehandlung der Lehrer im Besoldungsrecht nicht mehr rechtfertigen.

VI. Zusammenfassung:

Gleiche Lehrerbesoldung als Verfassungsauftrag

„Gleicher Lohn für gleiche Arbeit!“ umschreibt in Nordrhein-Westfalen einen Grundsatz von Verfassungsrang. Art. 24 Abs. 2 S. 2 der Landesverfassung bezieht sich damit – im Gegensatz zu den anderen Landesverfassungen – nicht allein auf die gleiche Entlohnung von Männern und Frauen.. Die Rechtfertigung der unterschiedlichen Besoldung von Lehrern, die einer gleichen Tätigkeit nachgehen, muss sich auch an diesem Grundsatz messen lassen.

Nach dem Grundgesetz orientieren sich Grundlagen und Höhe der Besoldung an dem tatsächlichen Lebensstandard und den daraus abzuleitenden Bedürfnissen einerseits sowie den wahrgenommenen Ämtern andererseits. Maßgeblich für die Ausgestaltung und Bewertung dieser Ämter ist die Ausgestaltung im Gesetz bzw. aufgrund Gesetzes. Die Gesetzgebung ist an die grundgesetzlichen Vorgaben gebunden. Hierbei kommt ihr ein weiter Beurteilungs- und Gestaltungsfreiraum zu. Dieser ist allerdings an die grundgesetzlichen Vorgaben namentlich aus Art. 33 Abs. 5; 3 Abs. 1 GG gebunden. Begründungsbedürftig ist demnach die unterschiedliche, nicht hingegen die gleiche Besoldung. In diesem Rahmen ist die Legislative berechtigt, die Besoldungsstruktur auszugestalten und umzugestalten.

Das Laufbahnrecht in Bund und Ländern differenziert die Besoldungshöhe durch Zuordnung der Ämter zu unterschiedlichen

- Laufbahnen (etwa: mittlerer, gehobener, höherer Dienst),
- Besoldungsstufen innerhalb der Laufbahnen (etwa: A 12, A13, A 14)
- Dienst- oder Lebensaltersstufen,
- konkreten Anforderungen eines Amtes im Einzelfall (namentlich durch Zulagen; z.B. für Leistung der Schulbibliothek, Ballungsraumzulagen u.ä.).

Diese Differenzierung ist nach der Rechtsprechung mit dem Grundgesetz grundsätzlich vereinbar.

Für die Frage nach der Gleichheit/Ungleichheit der Lehrerbeseoldung stellen sich Fragen hauptsächlich hinsichtlich der Laufbahnzuordnung und der Besoldungsstufen in ihnen. Die Frage nach der Eingruppierung in die Laufbahnen bzw. zu den konkreten Besoldungsstufen in ihnen bedarf dann, wenn Unterschiede gemacht werden sollen, einer Begründung. Diese muss darlegen, dass die Sachverhalte nicht gleich sind („Gleiches muss gleich behandelt werden“), sondern ungleich sind. Eine solche Begründung kann nicht allein durch Aufnahme in unterschiedliche Laufbahnen/Besoldungsgruppen erfolgen. Vielmehr ist diese Aufnahme ihrerseits begründungsbedürftig.

Als solche Differenzierungsgründe werden herkömmlich (im Wesentlichen) genannt:

- (1) die unterschiedliche Vor-/Ausbildung der Lehrer unterschiedlicher Stufen hinsichtlich der Studiendauer/-anforderungen,
- (2) die unterschiedlichen Anforderungen in den Ämtern selbst („Gymnasialunterricht ist anspruchsvoller als Grundschulunterricht.“).

Dazu ist festzuhalten:

Zu (1): Das Argument unterschiedlicher Vorbildung reflektiert die Entstehungsgeschichte der Lehrämter: Studienämter i.S. eines Universitätsstudiums mit der Anforderung eines Staatsexamens waren in der Vergangenheit nur die Lehrämter an Gymnasien. Diese Argumentation ist von abnehmender Stichhaltigkeit. Inzwischen gibt es kein Lehramt ohne Studienanforderung mehr. Inzwischen sind für Lehrer aller Schulstufen und -formen weitgehend vereinheitlicht. Des Weiteren geht das Argument der unterschiedlichen Vorbildung als Differenzierungsgrund infolge Art. 24 Abs. 2 S. 2 NRWV ins Leere, sofern die Vorbildung nicht zu unterschiedlicher Tätigkeit führt:

- die Studienstätte (Universität, anders nur noch BW),
- der Studienabschluss (Staatsexamen),
- der Vorbereitungsdienst,
- der Ausbildungsabschluss (Staatsexamen),

In Zukunft werden darüber hinaus weitgehend vereinheitlicht:

- die gestuften Studiengänge (Bachelor/Master),
- die Regelstudienzeit,
- die praktischen Studienanteile.

Unter den Anforderungen an die Ausbildung der Lehrer unterschiedlicher Schulformen und -stufen dominieren schon gegenwärtig, erst recht aber in der Zukunft die Gemeinsamkeiten, also die Anteile der Gleichheit, gegenüber den Unterschieden, also den Anteilen der Ungleichheit. Die wenigen verbleibenden Ungleichheiten dürfen daher in Anbetracht der überwiegenden Gleichheit nicht mehr zur Grundlage von Differenzierungen im Besoldungsrecht genommen werden.

Zu (2): Das Argument unterschiedlicher Anforderungen in den Ämtern selbst, reflektiert das unterschiedliche wissenschaftliche Niveau des Schulunterrichts, welches als von Anfang zu Ende hin ansteigend beschrieben wird. Dieses wirkt sich dann auf das Niveau der Anforderungen an Lehrer und Lehrer, an die von ihnen im Unterricht zu erbringenden Leistungen und damit auf deren Besoldungshöhe unmittelbar aus.

Diese Argumentation ist gleichfalls von abnehmender Stichhaltigkeit. Sie wäre zutreffend, wenn sich Anforderungen an die und Leistungen der Lehrer ausschließlich oder ganz überwiegend an den wissenschaftlichen Inhalten des Unterrichts messen ließe. Doch liegt darin eine unzulässige Verengung, denn die Aufgaben der Schule im Bildungs- und Erziehungssektor hat sich gewandelt. Die alte Arbeitsteilung der Vermittlung wissenschaftlicher Inhalte (Schule) und sonstiger Erfahrungen/Fertigkeiten (Elternhaus, peers u.a.) entspricht weder den gewandelten Vorgaben des Schulrechts noch den gewandelten tatsächlichen Rahmenbedingungen der Schulpraxis.

Dies zeigt sich am Wandel des Schulauftrages:

- Vermittlung von Schlüsselqualifikationen (soft skills),
- Integrationsleistungen hinsichtlich von Schüler/innen mit Migrationshintergrund,
- integrativer Unterricht auch für behinderte Schüler und

■ Bewältigung von Heterogenität in Schulen und Klassen zeigen, dass der Schulauftrag sich nicht mehr hauptsächlich an der Vermittlung wissenschaftlicher Inhalte orientiert. Vor diesem Hintergrund erscheint es zumindest sachwidrig, wenn nicht gar willkürlich, auch in Zukunft allein die Frage nach den vermittelten Bildungsinhalten zum Anknüpfungspunkt unterschiedlicher Lehrerbesoldung zu machen.

Daraus zeigt sich: Die geforderte Begründung für eine Ungleichbehandlung lässt sich gegenwärtig oder jedenfalls in absehbarer Zeit nicht mehr erbringen. Gefordert sind die Landesgesetzgeber der einzelnen Länder: Seit 2006 ist Lehrerbesoldungsrecht Landesrecht. Er wird in NRW auch Verfassungsgrundsatz „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ zu realisieren haben: Besser spät als nie!

Anhang

Besoldungsämter und Beförderungsmöglichkeiten

Bundesland	Grundschule ⁶¹	Hauptschule	Realschule ⁶²	Gesamtschule	Gymnasium ⁶³
Baden-Württemberg	A 12 ⁶⁴	A 12 ⁶⁵	A 13	-	A 13
Bayern	A 12 ⁶⁶	A 12 ⁶⁷	A 13	-	A 13
Berlin	A 11 ⁶⁸	A 12 ⁶⁹	A 13	A 12/ A 13 ⁷⁰	A 13
Brandenburg ⁷¹	A 11	A 12	A 12	A 12	A 13
Bremen ⁷²	A 12	A 12	A 12	A 12	A 13
Hamburg ⁷³	A 12	A 12	A 12	A 12	A 13
Hessen	A 12 ⁷⁴	A 13 ⁷⁵	A 13	A 12/A 13 ⁷⁶	A 13
MV	Keine	Verbeamtung			
Niedersachsen	A 12	A 12 ⁷⁷	A 12 ⁷⁸	A 12/ A 13 ⁷⁹	A 13
NRW	A 12	A 12 ⁸⁰	A 12 ⁸¹	A 12/ A 13 ⁸²	A 13
Rheinland-Pfalz	A 12	A 12 ⁸³	A 13	A 12 ⁸⁴	A 13
Saarland	A 12	A 12 ⁸⁵	A 13	A 12 ⁸⁶	A 13
Sachsen	Keine	Verbeamtung			
Sachsen-Anhalt ⁸⁷	A 11	A 12	A 12	A 12	A 12 ⁸⁸
Schleswig-Holstein	A 12	A 12 ⁸⁹	A 13	A 12 ⁹⁰	A 13
Thüringen	A 11 ⁹¹	A 12 ⁹²	A 12 ⁹³	A 12 ⁹⁴	A 13

⁶¹ Eine Beförderung von GS-Lehrern ist oftmals nur bei entsprechender Verwendung in der Sek I vorgesehen.

⁶² Eine Beförderung ist bei einem A 13-Einstiegsamt grundsätzlich nicht vorgesehen (ausn Konrektor/Rektor).

⁶³ Eine Beförderung nach A 14 ist (bei entsprechender Verwendung) möglich.

⁶⁴ Beförderung nach A 13 möglich, bei überwiegender Verwendung in Hauptschul- oder Werkrealschulbildungsgängen (Stellenkegel).

⁶⁵ Beförderung nach A 13 möglich, bei überwiegender Verwendung in Hauptschul- oder Werkrealschulbildungsgängen (Stellenkegel).

⁶⁶ Beförderung zum Studienrat nach A 13 möglich.

⁶⁷ Beförderung zum Studienrat nach A 13 möglich.

⁶⁸ Beförderung für nach A 12 (Zusatzprüfung erforderlich) möglich.

⁶⁹ Beförderung nach A 13 möglich.

⁷⁰ Beförderung nach A 13/A 14 möglich.

⁷¹ Beförderung für alle Lehrer möglich (Stellenkegel); GS-Lehrer nur mit Ergänzungsprüfung.

⁷² Beförderung aller Lehrer nach A 12a bis A 13 möglich (Stellenkegel).

⁷³ Beförderung aller Lehrer nach A 13 möglich.

⁷⁴ Beförderung nach A 13 bei Verwendung in der Sek. I möglich.

⁷⁵ Sofern – wie faktisch stets – die Ausbildung von Haupt- und Realschullehrern identisch ist.

⁷⁶ Beförderung nach A 13/A 14 möglich (Stellenkegel).

⁷⁷ Beförderung nach A 13 möglich (Stellenkegel).

⁷⁸ Beförderung nach A 13 möglich bei Wahrnehmung herausgehobener Tätigkeiten.

⁷⁹ Beförderung nach A 13/A 14 möglich (Stellenkegel).

⁸⁰ Beförderung nach A 13 möglich (Stellenkegel).

⁸¹ Beförderung nach A 13 möglich (Stellenkegel).

⁸² Beförderung nach A 13/ A 14 möglich (Stellenkegel).

⁸³ Beförderung nach A 13 möglich (Stellenkegel).

⁸⁴ Beförderung nach A 13 möglich (Stellenkegel).

⁸⁵ Beförderung nach A 13 möglich (Stellenkegel).

⁸⁶ Beförderung nach A 13 möglich (Stellenkegel).

⁸⁷ Beförderung bei entsprechendem Dienstalter aller Lehrer möglich.

⁸⁸ Beförderung nach A 13 möglich.

⁸⁹ Beförderung nach A 13 möglich

⁹⁰ Beförderung nach A 13 möglich (Stellenkegel).

⁹¹ Beförderung nach A 12 möglich.

⁹² Beförderung nach A 13 nur als Regelschullehrer möglich.

⁹³ Beförderung nach A 13 nur als Regelschullehrer möglich.

⁹⁴ Beförderung nach A 13 möglich.



Ihr starker Partner:

VBE – die Lehrgewerkschaft

Verband Bildung und Erziehung
VBE NRW e. V.
Westfalendamm 247
44141 Dortmund

Tel.: 02 31-42 57 57 0
Fax: 02 31-42 57 57 10
E-Mail: info@vbe-nrw.de
Internet: www.vbe-nrw.de



Verband Bildung und Erziehung
Landesverband NRW