

**Stellungnahme des VBE NRW zum Entwurf eines  
Dienstrechtsanpassungsgesetzes für das Land NRW**

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/1625 (Neudruck)  
Gemeinsame öffentliche Anhörung des Unterausschusses „Personal“ des  
Haushalts- und Finanzausschusses sowie des Ausschusses für Innovation,  
Wissenschaft und Forschung am 26.02.13

In dem vorliegenden Entwurf eines Dienstrechtsanpassungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen werden im Vorgriff auf die anstehende Dienstrechtsreform Folgeanpassungen bzw. Neuregelungen vorgenommen, die durch die Änderung anderer Gesetze im Versorgungs- und Besoldungsbereich notwendig geworden sind.

Allerdings sind die im Gesetzentwurf für den Lehrerbereich vorgesehenen Änderungen bzw. Anpassungen aus Sicht des VBE zum größten Teil völlig unzureichend.

Wir fordern daher, die Landesregierung auf, ihre geplanten Regelungen im Entwurf noch einmal zu überdenken und im Sinne der im Landesdienst beschäftigten Lehrkräfte zu verbessern.

Zu den einzelnen für den Lehrerbereich relevanten Punkten nimmt der VBE wie folgt Stellung:

**Zu Artikel 2: Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes  
Nr. 2: Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung (§ 18)**

Aufgrund der Bestimmungen des 6. Schulrechtsänderungsgesetzes ist es nur folgerichtig und notwendig in ein Dienstrechtsanpassungsgesetz auch die Ämter der neuen Schulform Sekundarschule einzubringen und entsprechend zu regeln.

Allerdings wird aus Sicht des VBE mit den nun vorgesehenen Regelungen für diese Schulform die historische Chance vertan, für alle Schulen des längeren gemeinsamen Lernens eine einheitliche Struktur hinsichtlich der Einrichtung von Funktionsämtern sowie der Besoldung von Lehrkräften und Leitungsmitgliedern zu schaffen. Der VBE sieht aufgrund der aktuellen Schulstrukturentwicklung keinen Grund mehr für unterschiedliche Amtsbezeichnungen bei den Funktionsämtern an Gesamt- und Sekundarschulen. Ebenso ist für uns nicht nachvollziehbar, dass das „Abstandsdenken“ bei der Besoldung in diesen beiden Schulformen fortgeschrieben wird.

Der VBE fordert, dass in diesem Dienstrechtsanpassungsgesetz sichergestellt wird, dass die Schulleitung an Sekundarschulen analog zu der Schulleitung an Gesamtschulen – also in A 16 – eingestuft wird. Darüber hinaus muss gewährleistet werden, dass dann die höchste Leitungsstufe – zukünftig also A 16 – auch von allen in der Sekundarschule tätigen Lehrkräften erreicht werden kann. Der Dienstherr stellt hohe Ansprüche an die Sekundarschulen, also muss er auch die Arbeit der Lehrkräfte und Schulleitungen mittels einer angemessenen und vergleichbaren Besoldungsstruktur wertschätzen. Der VBE besteht weiterhin darauf, dass die Besoldung der Lehrkräfte in allen Schulformen endlich einheitlich erfolgen muss. Wir berufen uns dabei auf das von Prof. Dr. Christoph Gusy erstellte Gutachten, das wir als Anlage zur Kenntnisnahme und weiteren Verwendung beigefügt haben.

### **Nr. 5: Bemessung des Grundgehalts (§ 27)**

Die Umstellung der Grundgehaltstabellen von einer A-Besoldung auf ein Erfahrungsstufensystem ist als rechtsprechungskonform zu bewerten. Diese an sich folgerichtige Änderung darf aber keinesfalls zu Einkommensverlusten von übergeleiteten oder Einkommensdefiziten bei neu eingestellten Beamtinnen und Beamten führen.

Der VBE weist vorsorglich darauf hin, dass die Umstellung auf Erfahrungsstufen ähnlich wie bei der vergleichbaren zum 01.11.2006 durchgeführten Umstellung im Tarifbereich in Einzelfällen zur Verschlechterung gegenüber der bisherigen pauschalen Anrechnung führen kann. Solche Härtefälle sind durch das vorgesehene Gesetzgebungsverfahren in jedem Fall zu vermeiden (vgl. auch u.a. Ausführungen zu Nr. 6 „Berücksichtigungsfähige Zeiten“).

### **Nr. 6: Berücksichtigungsfähige Zeiten (§ 28)**

Gegenüber der bisherigen Praxis einer pauschalen Anrechnung beim Stufenaufstieg ergeben sich zukünftig bei den geplanten neuen Regelungen im Einzelfall spürbare Nachteile. Gerade die Laufbahnen, in denen abgeschlossene Berufsausbildungen oder berufliche Tätigkeiten die Voraussetzung für eine Einstellung bilden, werden von der geplanten Neuregelung betroffen sein. Hierbei wird es sich folglich insbesondere um lebensältere Personen handeln.

Der VBE weist darauf hin, dass im Lehrerbereich die Beamtinnen und Beamten, die ihren Vorbereitungsdienst im Beamtenverhältnis auf Widerruf ableisten, nach erfolgreichem Bestehen der Laufbahnprüfung von den neuen Regelungen voll erfasst werden. Für diese Personengruppe sind im Gesetzentwurf keine Übergangsregelungen vorgesehen, was teilweise zu erheblichen Härten führen wird.

Die geplante Systemumstellung ist bei ihnen besonders gravierend, da sogenannte unschädliche Zeiten zukünftig keine Berücksichtigung mehr finden. Dies bedeutet, dass Zeiten, die nach Vollendung des 21. Lebensjahrs liegen, bei lebensälteren Bewerbern grundsätzlich nicht mehr zur Anrechnung kommen werden. Während im bisherigen System für diese Personengruppe die Dienstaltersstufe 3 und höher in Ansatz gebracht worden wäre, findet zukünftig nur noch die Erfahrungsstufe 1 ihre Anwendung, was zu Gehaltseinbußen von bis zu 250 Euro führen kann.

Für die im Lehrerbereich betroffenen Lehramtsanwärterinnen und Lehramtsanwärter bedeutet dies einen tiefen Einschnitt bei ihrer Lebensplanung. Der VBE fordert für diesen Personenkreis in dem vorliegenden Gesetzentwurf dringend eine Übergangsregelung zu treffen, um persönliche Härtefälle und einen weiter fortschreitenden Fachlehrermangel zu vermeiden. Dies könnte aus unserer Sicht beispielsweise durch eine Form von „Besitzstandwahrung“ gelingen. Bei den betroffenen Lehramtsanwärterinnen und Lehramtsanwärttern könnte durch eine solche Maßnahme eine Gleichbehandlung zu dem bisherigen geltenden alten Recht erzielt werden, nachdem sie in ein Beamtenverhältnis auf Probe übernommen worden wären.

## **Zu Artikel 6: Änderungen des Beamtenversorgungsgesetzes**

### **Nr. 7: Regelmäßige ruhegehaltfähige Dienstzeit (§ 6)**

Nach den Ausführungen in dem vorliegenden Gesetzentwurf werden die in der Alterszeit erbrachten Dienstzeiten nur noch im Umfang von 80 % statt bisher von 90 % als ruhegehaltfähig angerechnet. Diese Maßnahme führt im Zusammenhang mit den unter Artikel 8 Nr. 3 ausgewiesenen weiteren Beschneidungen hinsichtlich der Altersteilzeitregelungen zu einer deutlichen Verschlechterung der bisherigen Bedingungen. Unter diesen Voraussetzungen bieten die geplanten zukünftigen Regelungen kaum noch Anreize zur Inanspruchnahme. Hier sieht der VBE dringenden Nachbesserungsbedarf.

### **Nr. 8: Ausbildungszeiten (§ 12)**

Eine Kürzung bei der Anrechnung von ruhegehaltfähigen Hochschulzeiten um 240 Tagen – d.h. von derzeit 1095 Tagen (= 3 Jahre) auf nur noch max. 855 Tage – lehnt der VBE ab. Im Lehrerbereich werden bereits heute im Regelfall die maximalen ruhegehaltfähigen Dienstzeiten und damit auch die Höchstversorgung nicht erreicht. Lehrkräfte werden darüber hinaus auch kaum die Möglichkeit haben mit dem vollendeten 65. Lebensjahr in den Ruhestand zu gehen. Aufgrund der qualifizierten Lehrerausbildung und der damit verbundenen Dauer des Studiums und des sich anschließenden Vorbereitungsdienstes werden Lehrkräfte bis zur Vollendung ihres 65. Lebensjahres nicht in der Lage sein, die notwendigen 45 anrechenbaren Jahre nachzuweisen, um abschlagfrei aus dem Dienst auszuschcheiden. Eine qualifizierte und gleichwertige Ausbildung für alle Lehrämter, wie sie zurzeit in Nordrhein-Westfalen etabliert wird, darf nicht gleichzeitig zu einer späteren Benachteiligung dieser Personengruppe beim Eintritt in den Ruhestand führen. Diese Verfahrensweise hält der VBE für kontraproduktiv, wenn es darum geht den Lehrerberuf attraktiv zu gestalten und die Besten dafür zu gewinnen. Insofern ist es aus unserer Sicht dringend geboten, die geplante Kürzung bei der Anrechnung der Hochschulzeiten noch einmal zu überdenken.

### **Nr. 11: Höhe des Ruhegehalts (§ 14)**

Die mit dem Gesetzentwurf vorgesehene Erhöhung der Versorgungsabschläge beim Antragsruhestand von 7,2 % auf maximal 14,4 % ist eine weitere Verschlechterung, die der VBE ablehnt. Eine Zurruesetzung auf Antrag darf nach unserer Auffassung nicht dazu führen, dass die betroffenen Lehrkräfte Abschläge bei ihrem Ruhegehalt hinnehmen müssen, obwohl sie die entsprechenden Leistungen bzw. Dienste bis zu diesem Zeitpunkt tatsächlich erbracht haben.

Bzgl. der Regelung der abschlagsfreien Versetzung in den Ruhestand ab dem 65. Lebensjahr verweisen wir auf unsere zu Nr. 8 hinsichtlich der geplanten Kürzung bei der Anrechnung von Ausbildungszeiten gemachten Ausführungen.

Darüber hinaus weist der VBE in diesem Zusammenhang auch auf die überproportionale Benachteiligung hin, die durch die sogenannte Sonderaltersgrenze bei Lehrkräften gegeben ist (vgl. dazu unsere Ausführungen im nächsten Abschnitt zu Artikel 8 § 31 LBG).

### **Artikel 8: Änderung des Landesbeamtengesetzes** **§ 31 LBG: Ruhestand wegen Erreichens der Altersgrenze**

Bzgl. der Regelungen zum Ruhestand wegen Erreichens der Altersgrenze ist es für den VBE nicht hinnehmbar, dass Lehrkräfte und Leitungen an öffentlichen Schulen diesbezüglich eine Sonderstellung einnehmen, die einzigartig im Öffentlichen Dienst ist. Sie treten nämlich erst in den Ruhestand ein mit dem Ende des Schulhalbjahres nach Erreichen des 67. Lebensjahres bzw. im Übergangszeitraum nach Erreichen der jeweiligen Altersgrenze. Lehrkräfte und Schulleitungen arbeiten daher bis zu einem halben Jahr länger als alle übrigen Beamten. Ein Lehrer, der z.B. am 15.01.1965 geboren ist, und damit das 67. Lebensjahr am 15.01.2032 vollendet, muss nach der Neuregelung der Altersgrenzen bis zum 31.07.2032 arbeiten.

Der VBE hält eine Regelung, bei der die Lebensarbeitszeit einer Berufsgruppe um bis zu 6 Monate über der Regelaltersgrenze liegt, für systemwidrig und unzumutbar. Er fordert daher den Wegfall dieser erheblichen Benachteiligung für Leiter und Lehrer an öffentlichen Schulen.

Diese Benachteiligung der Lehrkräfte ist auch nicht mehr mit dem Einstellungszeitpunkt zum Schuljahresende zu begründen. Ersatzeinstellungen können mittlerweile schulscharf und monatsweise vorgenommen werden, so dass eine Sonderregelung für den Lehrerbereich auch aus diesem Grunde nicht erforderlich ist. Der VBE fordert von daher die Gleichbehandlung aller Beamtengruppen für den Eintritt in den Ruhestand wegen Erreichens der Altersgrenze. Die Beibehaltung des derzeitigen Rechtszustandes stellt aus unserer Sicht eine Diskriminierung der Lehrkräfte gegenüber der übrigen Beamtenschaft dar und muss deshalb abgeschafft werden.

### **Nr. 3: Altersteilzeit (§ 65)**

Der VBE begrüßt grundsätzlich, 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 erkennen auch an, dass diese Regelung augenscheinlich mit Blick auf die besondere Belastungssituation im Lehrerberuf erfolgt ist. Allerdings haben sich mit den jetzt im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen die Bedingungen der Altersteilzeit so massiv verschlechtert, dass der VBE ihre Inanspruchnahme kaum noch empfehlen kann.

Bei den zukünftigen Altersteilzeitregelungen ist eine Absenkung der Besoldung auf 80 Prozent (bisher 83 Prozent) der Nettobesoldung bei gleichzeitiger Anhebung des Beschäftigungsumfangs auf 65 Prozent (bisher 60 Prozent) vorgesehen. Der ausgewiesene Beschäftigungsumfang wird aber faktisch wesentlich höher liegen, da der berechnete Personenkreis ja schon Anspruch auf Altersermäßigung hat.

Bei vorheriger Vollbeschäftigung wird der Umfang der Beschäftigung bei Altersteilzeit je nach Schulform zwischen 72,8 Prozent und 73,7 Prozent betragen.

Durch den notwendigen höheren Beschäftigungsumfang ist der Zeitraum eines vorzeitigen Ausscheidens, wie es ja mit der Altersteilzeitregelung eigentlich angestrebt wird, nur noch sehr eingeschränkt möglich. Erschwerend kommt hinzu, dass auch die Beendigung der Altersteilzeit immer nur zum jeweiligen Halbjahr erfolgen kann. Hier müssen aus Sicht des VBE flexiblere Lösungen gefunden werden.

Ein weiteres Problem ergibt sich für die Lehrkräfte, wenn die ihnen ab dem 55. Lebensjahr zustehende Altersermäßigung als Verzichtleistung eingebracht werden soll. Die Möglichkeit des Verzichts auf ihre Altersermäßigung zugunsten der Inanspruchnahme von Altersteilzeit war für sie bislang nicht mehr möglich und kann aufgrund der begrenzten Geltungsdauer der jetzt geplanten Altersteilzeitregelung auch gar nicht mehr in ausreichendem Umfang erfolgen. Es kann aus Sicht des VBE nicht sein, dass Lehrkräfte, die sich ja aus gutem Grund in den zurückliegenden Jahren für die Altersteilzeit entschieden haben, nun die für die Inanspruchnahme von Altersteilzeit fehlenden Verzichtzeiten bei der Altersermäßigung nacharbeiten sollen. Eine derartige Erhöhung der Arbeitszeit im Rahmen der Altersteilzeit konterkariert nach unserer Auffassung das ursprüngliche Anliegen dieses Modells.

Für den VBE ist nicht nachvollziehbar, warum die Landesregierung die Konditionen des bisherigen Altersteilzeitmodells derartig verschlechtert. Sie übersieht dabei nach unserer Auffassung, dass der Altersteilzeitzuschlag der Steuerprogression unterliegt und somit zu erhöhten Steuereinnahmen führt. Weitere Steuereinnahmen werden dadurch erzielt, dass der durch die Altersteilzeit mögliche spätere Pensionsbezug bei den Betroffenen zu einer lebenslangen höheren Besteuerung der Pension führt, da die entsprechenden Versorgungsfreibeträge jährlich um 156 Euro sinken. Wenn auch nicht genau zu beziffern, so ist doch aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre die Zahl der Lehrkräfte erheblich, die aufgrund der Inanspruchnahme der Altersteilzeit nicht mehr wegen Dienstunfähigkeit vorzeitig in den Ruhestand treten. Dadurch kommt es zu einer nicht zu unterschätzenden Entlastung bei den vom Land zu erbringenden Versorgungsleistungen.

Vor diesem Hintergrund fordert der VBE die Altersteilzeit zu den Konditionen des ausgelaufenen Modells wieder in Anrechnung zu bringen.

Unabhängig von den Regelungen zur Altersteilzeit hält der VBE es für dringend geboten, dass die Landesregierung mit dem geplanten Dienstrechtsanpassungsgesetz auch für Lehrkräfte und Schulleitungen Möglichkeiten des früheren Ausstiegs aus dem Berufsleben eröffnet. Die psychischen Belastungen sind gerade im Lehrerbereich in den letzten Jahren enorm angestiegen, so dass sie insbesondere von älteren Lehrkräften kaum noch zu bewältigen sind. Wie bei den Berufsgruppen der Feuerwehr und Polizei muss es daher auch für den Lehrerbereich zukünftig eine Regelung geben, die den frühzeitigen Ruhestand ohne Abschläge ermöglicht.

#### **Nr. 4 Familienpflegezeit (§ 65a)**

Die Einführung der Familienpflegezeit schließt aus Sicht des VBE im Beamtenbereich eine Regelungslücke zwischen dem kurzfristigen Sonderurlaub gemäß Freistellungs- und Urlaubsverordnung und den langfristigen Beurlaubungen. Es muss jedoch sicher gestellt sein, dass die Übertragung auf den Schulbereich vollumfänglich erfolgt und nicht nur auf die Ferienzeiten begrenzt wird. Zur finanziellen Absicherung der Pflegeperson in der Pflegezeit fordert der VBE darüber hinaus analog zur Elternzeit eine Entgeltersatzleistung als finanziellen Ausgleich für die durch die Pflege eines Angehörigen bedingte Arbeitszeitreduzierung.

#### **Artikel 9: Änderung der Altersteilzeitzuschlagsverordnung An dieser Stelle verweisen wir auf unsere Ausführungen zu Artikel 8 Nr. 3.**

Der VBE lehnt den Entwurf für ein Dienstrechtsanpassungsgesetz in der vorliegenden Fassung ab. Alle den Lehrerbereich betreffenden Regelungen – explizit sind hier noch einmal die Ämtereinbringung der Sekundarschule, die Kürzung bei der Anrechnung ruhegehaltsfähiger Ausbildungszeiten, die Altersteilzeit und die Sonderaltersgrenze im Lehrerbereich zu benennen – sind aus unserer Sicht völlig unzureichend. Der VBE empfiehlt der Landesregierung dringend, die im Gesetzentwurf ausgewiesenen Neuregelungen noch einmal zu überdenken und mit allen Beteiligten in einen Dialog einzutreten, um für die Beschäftigten angemessene und akzeptable Lösungen zu entwickeln.

20.02.13  
Udo Beckmann  
Vorsitzender VBE NRW

#### Anlage:

Gutachten Prof. Dr. Christoph Gusy,  
„Gleicher Lohn für gleiche Arbeit – Gleiche Lehrerbesoldung als Verfassungsauftrag“

*Christoph Gusy*

Denkanstöße

Gleicher Lohn  
für gleiche Arbeit!



## 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](mailto:info@vbe-nrw.de)  
Internet: [www.vbe-nrw.de](http://www.vbe-nrw.de)

Titelbild: © arsdigital.de/ Fotolia.com

Stand: Juli 2011



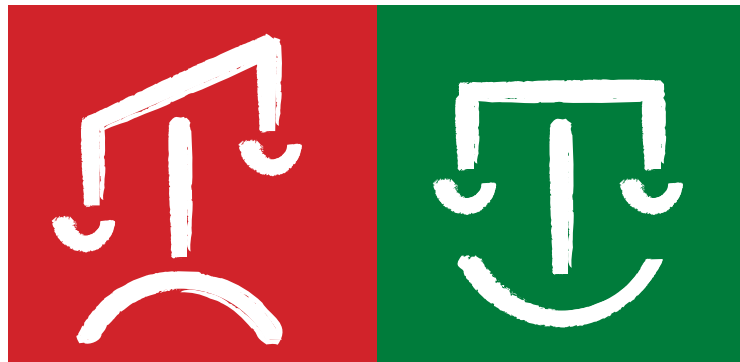
# Denkanstöße

---

*Christoph Gusy*

**Gleicher Lohn  
für gleiche Arbeit!**

3



Mehr Gerechtigkeit wa(a)gen.

# Inhalt

Vorwort .....	5
<b>I. Einleitung</b> .....	7
<b>II. Verfassungsrechtliche Grundlagen</b> .....	7
<b>III. Die Ausfüllung des grundgesetzlichen Rahmens im Laufbahn- und Besoldungsrecht</b> .....	11
1. Ungleichbehandlungen im Beamtenbesoldungsrecht .....	11
2. Grundgesetzliche Maßstäbe nach Art. 33 Abs. 5 iVm Art. 3 Abs. 1 GG .....	12
<b>IV. Gleiche oder ungleiche Lehrerbesoldung: Argumente und Gegenargumente</b> .....	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
<b>V. Gesamtergebnis</b> .....	22
<b>VI. Zusammenfassung: Gleiche Lehrerbesoldung als Verfassungsauftrag</b> .....	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 Lehrkräfte ein. Diese Forderung bekommt in NRW auch vor dem Hintergrund einer geänderten Lehrerbildung, die die Gleichwertigkeit der Lehrkräfte 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 eingeengt, 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.<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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“.<sup>3</sup> Eine bloße Verpflichtung auf Grundsätze aus der Vergangenheit besteht gegenwärtig für Gesetzgeber und Dienstherren nicht mehr.

Verfassungsrechtliche Grundlage der Beamtenbesoldung im Allgemeinen wie der Lehrerbildung 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.<sup>4</sup> Die Besoldungshöhe orientiert sich demnach an zwei Bezugspunkten: Dem maßgeblichen Bedarf, bemessen an den allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnissen und dem allgemeinen Lebensstandard<sup>5</sup> 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 rekurriert das Besoldungsrecht auf die Differenzierung und Hierarchisierung von Ämtern und Besoldungsstufen.<sup>6</sup> Dabei muss der Gesetzgeber u.a. auf „das Verhältnis einzelner Ämter zu benachbarten oder nahestehenden Ämtern sehen“.<sup>7</sup> Für die Beurteilung dieses „Verhältnisses“ sollen maßgeblich sein u.a. das Amt und die mit diesem Amt verbundene Aufgabe und Verantwortung,<sup>8</sup> die vom Beamten jeweils ausgeübte Funktion sowie das „Gewicht, welches der Laufbahnbefähigung und dem statusrechtlichen Amt für die Besoldung des Beamten“ zukommt.<sup>9</sup> Diese Rechtsprechung lässt sich dahin zusammenfassen, dass als maßgeblich jedenfalls die vom Amtsinhaber geforderte *Ausbildung*, die *Verantwortung* des Amtes und die *Beanspruchung* des Amtsinhabers<sup>10</sup> anzusehen sind. Diese Kriterien konkretisieren die Anforderungen der „Eignung, Befähigung und Leistung“ der Amtsträger für ihr Amt.<sup>11</sup> 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*<sup>12</sup> einschließlich der für sie relevanten Bemessungsgrundlagen.

<sup>2</sup> BVerfGE 111, 10, 31.

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

<sup>4</sup> BVerfGE 8, 1, 14 ff; 99, 300, 315 u.ö.

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

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> BVerfGE 110, 353, 364 (Nachw.).

<sup>8</sup> BVerfGE 11, 215; 110, 353, 364.

<sup>9</sup> BVerfGE 88, 66 f. (Nachw.).

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

<sup>11</sup> BVerfGE 11, 216; 56, 163.

<sup>12</sup> BVerfGE 8, 15, 35; BVerfGE 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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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).<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> Diese Formel ist vom Bundesverfassungsgericht dahin konkretisiert worden, dass die *Gründe für eine Ungleichbehandlung diejenigen für eine Gleichbehandlung im Einzelfall überwiegen müssen*.<sup>20</sup> Sind solche sachlich vertretbaren Gründe erkennbar, so muss sich eine Ungleichbehandlung auch auf diese Gründe stützen, also durch diese Gründe gerechtfertigt sein.<sup>21</sup>

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 NRWLV 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 NRWLV 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 Regelung<sup>22</sup>, die sowohl auf Gesetze als auch auf Tarifverträge

<sup>13</sup> BVerfGE 44, 249, 263; 49, 260, 271; 52, 303, 343.

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

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

<sup>16</sup> BVerfGE 3, 58, 144, 158; 110, 353, 264 u.ö.

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

<sup>18</sup> Dazu BVerfGE 86, 81, 87.

<sup>19</sup> BVerfGE 55, 72, 88; 103, 225, 235.

<sup>20</sup> Seit BVerfGE 55, 72, 88; s. etwa BVerfGE 120, 125, 144.

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

<sup>22</sup> 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*.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

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.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup> Nach der Formel des Bundesverfassungsgerichts darf sich der Besoldungsgesetzgeber daher bei der Neuordnung im Wesentlichen „nicht von unsachlichen Erwägungen leiten lassen“.<sup>27</sup>

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.<sup>28</sup> Als Ausgleich für besondere Härten, Anforderungen oder Schwierigkeiten einzelner Ämter sind neben der Einstufung in die Besoldungshierarchie insbesondere Zulagen zulässig.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> BVerfGE 114, 258, 289; 56, 164 f.; 44, 263.

<sup>26</sup> BVerfGE 56, 164 f.

<sup>27</sup> BVerfGE 64, 367, 379 (Nachw.).

<sup>28</sup> BVerfGE 80, 66; 64, 380; 56, 164.

<sup>29</sup> 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.

---

<sup>23</sup> BVerfGE 32, 346, 360.

<sup>24</sup> BVerfGE 99, 320.



### **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 Beamtenbesoldung<sup>30</sup>

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*.<sup>31</sup>

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,<sup>32</sup> ohne dabei auf Fragen konkreter Ämter oder gar der Ämter von Lehrern einzugehen.

<sup>30</sup> 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.

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

<sup>32</sup> BVerfGE 44, 249, 263 ff.

Für Lehrer im Beamtenverhältnis ergeben sich daraus die folgenden Zuordnungen:<sup>33</sup>

Bundesland	Eingangsamtsamt (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

12

Die Übersicht zeigt in den einzelnen Bundesländern<sup>34</sup> unterschiedliche und z. T. unterschiedlich große rechtliche Differenzen zwischen Lehrämtern bzw. Lehrern unterschiedlicher Schulformen und -stufen.

<sup>33</sup> Zu Einzelheiten und Beförderungsmöglichkeiten vgl. den Anhang.

<sup>34</sup> 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 Dienstalter, 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.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup> Dies soll nach der Rechtsprechung der Obergerichte auch dann gelten, wenn unterschiedlich eingestufte Lehrkräfte im Einzelfall eine gleiche oder wesentlich vergleichbare Tätigkeit ausüben.<sup>37</sup> Es sei jedenfalls rechtlich nicht zwingend, ausschließlich auf die ausgeübte Tätigkeit und nicht daneben auch auf die dafür maßgebliche Aus- oder Vorbildung abzustellen.<sup>38</sup> 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.

<sup>36</sup> BVerwG aaO., S. 748.

<sup>37</sup> BVerwG aaO.

<sup>38</sup> 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 BBesG<sup>39</sup> 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“, <sup>40</sup> Dabei stellt die Funktion maßgeblich auf die dem Beamten zugewiesene Tätigkeit<sup>41</sup> ab. Diese prägt das Amt im statusrechtlichen Sinne, und nur eine dem Status entsprechende Tätigkeit darf dem Beamten zugewiesen werden.<sup>42</sup> 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-

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

<sup>40</sup> BVerfGE 70, 251, 267; BVerwGE 126, 182, 184.

<sup>41</sup> Dazu Battis, BBG, 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.

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

nes Dienstpostens<sup>443</sup> 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.<sup>44</sup> 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)<sup>45</sup> 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,<sup>46</sup> so folgt daraus: Beamte, deren Bezüge vom Staat gesetzlich festgelegt werden, sind aus dem Anwendungsbereich jenes Grundsatzes nicht ausgeschlossen.<sup>47</sup> Maßgeblich ist demnach die – willkürfrei zu bestimmende – „funktionelle Gleichheit“, d.h. die „Vergleichbarkeit der Tätigkeit nach „Art und Umfang“.“<sup>48</sup> 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.

---

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

<sup>44</sup> 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.“

<sup>45</sup> 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.

---

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

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> 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.<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup> 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

Verordnunggeber 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.

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

<sup>50</sup> 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.<sup>51</sup>

#### 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

---

<sup>51</sup> 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 schulformübergreifend 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 den von den Schülern aller Klassen gleichermaßen angestrebten Abschluss darstellt“, während dies „an Gesamtschulen lediglich auf 44 % der Schüler“ zutreffe.<sup>52</sup> 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.<sup>53</sup>

Wie nun schlägt die dort genannte „Schulart“ auf die zur Grundlage der Besoldung zu nehmende „Funktion“ des Beamten (§ 18 BBesG)<sup>54</sup> 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*

<sup>52</sup> OVG Münster, B.v. 4.10.2006, - Az. 6 A 2247/05 -, juris (Nachw.).

<sup>53</sup> BVerfGE 64, 367, 383, unter Hinweis auf BVerfGE 13, 356, 362.

<sup>54</sup> 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.<sup>55</sup> Vielmehr soll die Erziehung zwar dualistisch, aber durchaus aufeinander bezogen und inhaltlich verschränkt erfolgen.<sup>56</sup> 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.*

---

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

<sup>56</sup> 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*,<sup>57</sup>
- *integrativer Unterricht für behinderte und nicht-behinderte Schülerinnen und Schüler*,<sup>58</sup>
- *Bewältigung von Heterogenität in der Schule* und unter den Schülerinnen und Schülern (s. etwa § 2 Abs. 2 S. 3 LRW-LehrerausbildungsG).<sup>59</sup>

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.

<sup>57</sup> § 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.

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

<sup>59</sup> 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.<sup>60</sup> 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.

<sup>60</sup> 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 Lehrerbildung 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 Lehre 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 <sup>61</sup>	Hauptschule	Realschule <sup>62</sup>	Gesamtschule	Gymnasium <sup>63</sup>
Baden-Württemberg	A 12 <sup>64</sup>	A 12 <sup>65</sup>	A 13	-	A 13
Bayern	A 12 <sup>66</sup>	A 12 <sup>67</sup>	A 13	-	A 13
Berlin	A 11 <sup>68</sup>	A 12 <sup>69</sup>	A 13	A 12/ A13 <sup>70</sup>	A 13
Brandenburg <sup>71</sup>	A 11	A 12	A 12	A 12	A 13
Bremen <sup>72</sup>	A 12	A 12	A 12	A 12	A 13
Hamburg <sup>73</sup>	A 12	A 12	A 12	A 12	A 13
Hessen	A 12 <sup>74</sup>	A 13 <sup>75</sup>	A 13	A 12/A 13 <sup>76</sup>	A 13
MV	Keine	Verbeamtung			
Niedersachsen	A 12	A 12 <sup>77</sup>	A 12 <sup>78</sup>	A 12/ A 13 <sup>79</sup>	A 13
NRW	A 12	A 12 <sup>80</sup>	A 12 <sup>81</sup>	A 12/ A 13 <sup>82</sup>	A 13
Rheinland-Pfalz	A 12	A 12 <sup>83</sup>	A 13	A 12 <sup>84</sup>	A 13
Saarland	A 12	A 12 <sup>85</sup>	A 13	A 12 <sup>86</sup>	A 13
Sachsen	Keine	Verbeamtung			
Sachsen-Anhalt <sup>87</sup>	A 11	A 12	A 12	A 12	A 12 <sup>88</sup>
Schleswig-Holstein	A 12	A 12 <sup>89</sup>	A 13	A 12 <sup>90</sup>	A 13
Thüringen	A 11 <sup>91</sup>	A 12 <sup>92</sup>	A 12 <sup>93</sup>	A 12 <sup>94</sup>	A 13

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

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

<sup>63</sup> Eine Beförderung nach A 14 ist (bei entsprechender Verwendung) möglich.

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

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

<sup>66</sup> Beförderung zum Studienrat nach A 13 möglich.

<sup>67</sup> Beförderung zum Studienrat nach A 13 möglich.

<sup>68</sup> Beförderung für nach A 12 (Zusatzprüfung erforderlich) möglich.

<sup>69</sup> Beförderung nach A 13 möglich.

<sup>70</sup> Beförderung nach A 13/A 14 möglich.

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

<sup>72</sup> Beförderung aller Lehrer nach A 12a bis A 13 möglich (Stellenkegel).

<sup>73</sup> Beförderung aller Lehrer nach A 13 möglich.

<sup>74</sup> Beförderung nach A 13 bei Verwendung in der Sek. I möglich.

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

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

<sup>77</sup> Beförderung nach A 13 möglich (Stellenkegel).

<sup>78</sup> Beförderung nach A 13 möglich bei Wahrnehmung herausgehobener Tätigkeiten.

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

<sup>80</sup> Beförderung nach A 13 möglich (Stellenkegel).

<sup>81</sup> Beförderung nach A 13 möglich (Stellenkegel).

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

<sup>83</sup> Beförderung nach A 13 möglich (Stellenkegel).

<sup>84</sup> Beförderung nach A 13 möglich (Stellenkegel).

<sup>85</sup> Beförderung nach A 13 möglich (Stellenkegel).

<sup>86</sup> Beförderung nach A 13 möglich (Stellenkegel).

<sup>87</sup> Beförderung bei entsprechendem Dienstalter aller Lehrer möglich.

<sup>88</sup> Beförderung nach A 13 möglich.

<sup>89</sup> Beförderung nach A 13 möglich

<sup>90</sup> Beförderung nach A 13 möglich (Stellenkegel).

<sup>91</sup> Beförderung nach A 12 möglich.

<sup>92</sup> Beförderung nach A 13 nur als Regelschullehrer möglich.

<sup>93</sup> Beförderung nach A 13 nur als Regelschullehrer möglich.

<sup>94</sup> 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](mailto:info@vbe-nrw.de)  
Internet: [www.vbe-nrw.de](http://www.vbe-nrw.de)

**VBE**  
Verband Bildung und Erziehung  
Landesverband NRW