



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/1108

Alle Abg

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung vor dem Haushalts- und Finanzausschuss des Landtages Nordrhein-Westfalen am 5. Februar 2018 zum Entwurf eines Gesetzes über gleichen Lohn und gleiche Arbeit – Anpassung der Lehrbesoldung an ihre Ausbildung (Lehrbesoldungsgleichstellungsgesetz), Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, Drucksache 17/3812

I. Sachverhalt

1. Der Gesetzentwurf will eine einheitliche Besoldung für alle Lehrerinnen und Lehrer im Eingangsamt im Land Nordrhein-Westfalen erreichen. Zu diesem Zweck sieht er im Kern die Anhebung der Eingangsbesoldung A12 auf A13 für diejenigen Lehrämter vor, die gegenwärtig im Eingangsamt noch nicht mit A13 besoldet werden. Vereinfacht gesprochen werden Lehrämtern an Gymnasien i.w.S. in der Eingangsstufe A 13 eingestuft, die anderen bei A 12.
2. Der Gesetzentwurf führt zur Begründung aus, dass die finanzielle Gleichstellung verfassungsrechtlich zwingend sei. Diese Einschätzung ergebe sich daraus, dass die Ausbildung auch der Lehrämter, die gegenwärtig mit A12 eingestuft seien, seit wenigen Jahren der Ausbildung der Gymnasiallehrer vergleichbar ausgestaltet sei.

II. Blickwinkel der Beurteilung

3. Als Universitätsangehöriger steht es dem Unterzeichner nicht zu, den rein politischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers in seinen Stellungnahmen wahrzunehmen. Als Verfassungsrechtler möchte er daher vor allem zu der Frage Stellung nehmen, ob die Behauptung zutreffend ist, verfassungsrechtlich folge aus einer Gleichstellung der Ausbildung eine Pflicht, die darauf bezogenen Statusämter gleich einzustufen.
4. Der Unterzeichner geht davon aus, dass die Sachverhaltsdarstellung in der Entwurfsbegründung zutreffend ist. Es wird unterstellt, dass die Ausbildung sowohl hinsichtlich der Ausbildungsstätte als auch der Ausbildungslänge und der Anforderung an das Studium für alle Lehrämter in Nordrhein-Westfalen identisch ist.

III. Rechtliche Grundlagen

5. Dies vorausgeschickt, gilt: Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Beamtenverfassungsrecht hat sich in den letzten Jahren sehr verdichtet, sodass anzunehmen ist, dass die für die vorliegende Frage erforderlichen Maßstäbe mittlerweile gebildet sind. Fasst man die zur Beantwortung der Frage wesentliche Rechtsprechung zusammen, gilt Folgendes:

6. Die Vorgaben des Alimentationsgrundsatzes hängen ersichtlich an der Definition des Amtes. Die Ämter werden vom Dienstherrn durch Vorgaben unterschiedlicher Abstraktheit definiert: Die Statusämter selbst und deren wichtigste Eingangsvoraussetzungen werden durch Gesetz bestimmt, die Feinheiten – insbesondere im Laufbahnrecht – werden durch Rechtsverordnungen ausgestaltet und Einzelheiten – wie insbesondere die Definition einzelner Dienstposten und deren Bewertung – können durch Verwaltungsvorschriften bestimmt werden.
7. Die Definition eines Amtes erfolgt dabei zweistufig. Zum einen müssen Aufgaben wenigstens grob ihrem Typus nach einem bestimmten Amt zugeordnet werden. Dieses Amt muss dann in einem zweiten Schritt bewertet werden. Dabei kann der Gesetzgeber die Ämter sehr speziell oder sehr allgemein fassen. Er kann viele feingliedrige Ämter schaffen oder größere „Sammelämter“, bei denen der jeweilige Besoldungs-Abstand sehr groß ist. Die Zusammenfassung und die Definition eines Amtes entfalten Rückwirkung auf den Alimentationsgrundsatz, sodass diese gewisse Vorwirkungen für die Ämterdefinition entfalten. Dennoch unterfällt die Ämterdefinition nicht unmittelbar dem Geltungsbereich des Alimentationsgrundsatzes.
8. Die Bewertung eines Amtes und damit auch die besoldungsrechtliche Einstufung hat der Gesetzgeber vorzunehmen,¹ wobei ihm eine weitgehende Gestaltungsfreiheit zukommt.² Welche Merkmale bei der Ämterbewertung entscheidend sind, lässt sich nicht immer zwingend begründen. Insoweit können neben dem unmittelbaren Vergleich der Bedeutung der Ämter auch Hergebrachtes, das Anliegen der Ausgewogenheit der Besoldungsordnung und Ähnlichkeiten oder Besonderheiten der zu vergleichenden Beamtengruppen eine Rolle spielen.³ Da die Organisation der öffentlichen Verwaltung darauf abstellt, dass in den höher besoldeten Ämtern die für den Dienstherrn wertvolleren Leistungen erbracht werden,⁴ muss dies bei der Ämterbewertung auch umgesetzt werden. Bei der besoldungsrechtlichen Bewertung der Ämter und Dienstgrade muss der Gesetzgeber nicht nur das Verhältnis einzelner Ämter zu benachbarten oder nahestehenden Ämtern in den Blick nehmen, sondern auch übergreifende Gesichtspunkte – vor allem die Rückwirkung einer konkreten Differenzierung oder Nichtdifferenzierung auf das übrige Besoldungsgefüge – beachten.⁵
9. Er darf unter dem Gesichtspunkt der richtigen Einordnung eines Amtes in die Besoldungsordnung nicht nur die Aufgaben und die Verantwortung, die mit dem Amt verbunden sind, sondern unter Umständen auch die Notwendigkeit der Gewinnung von Nachwuchs oder ein besonderes Risiko berücksichtigen. Schließlich muss der Gesetzgeber die Freiheit haben, auch von der bisherigen Bewertung eines Amtes im Verhältnis zu einem anderen Amt abzuweichen. Anders lässt sich, wenn

¹ BVerfG, Ut. v. 05.07.21983, 2 BvR 460/80 (Sonderschuloberlehrer), BVerfGE 64, 367 ff. = juris Rn. 34.

² BVerfG, Beschl. v. 11.06.1958, 1 BvR 1/52 u.a., BVerfGE 8, 1, 22; BVerfG, Beschl. v. 04.06.1969, 2 BvR 343/66 u.a., BVerfGE 26, 141, 158 f.; BVerfG, Beschl. v. 15.10.1985, 2 BvL 4/83, BVerfGE 71, 39, 52 f.; BVerfG, Beschl. v. 04.04.2001, 2 BvL 7/98, BVerfGE 103, 310, 319.

³ BVerfG, Ut. v. 05.07.21983, 2 BvR 460/80 (Sonderschuloberlehrer), BVerfGE 64, 367 ff. = juris Rn. 42 f.

⁴ BVerfG, Beschl. v. 23.05.2017, 2 BvR 883/14 u.a., Rn. 71 f. = BVerfGE 145, 304 ff.

⁵ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 04.05.2004, 1 BvR 1892/03, BVerfGE 110, 339, 364, *Schmidt*, in: Hebel/Kersten/Lindner, Handbuch, 2015, § 5 Rn. 37, vgl. § 19 Abs. 2 BBesG.

man eine Besoldungsordnung in ihrem Bestand nicht versteinern lassen will, eine vom Gesetzgeber für notwendig gehaltene, vernünftige Neuregelung und Verbesserung nicht bewerkstelligen.⁶

10. Zu berücksichtigen ist auch der Gleichheitssatz. Es darf keine unsachlich begründeten Differenzierungen geben. Beamte und Beamtinnen mit gleichen oder vergleichbaren Dienstposten derselben Laufbahn sind in der Regel gleich zu besolden.⁷ Dementsprechend können verschiedene Besoldungsgruppen nur dann ungleich behandelt werden,⁸ wenn dafür ein sachlicher Grund vorliegt.⁹
11. Der Gestaltungsraum hinsichtlich der Ämterbewertung gilt insbesondere in großen Verwaltungsbereichen mit sehr unterschiedlichen Behörden, wie insbesondere im Schulbereich. Hier gibt es viele unterschiedliche Anknüpfungspunkte: Innerhalb der Gruppe der Lehrkräfte kommt im reich verzweigten und vielgestaltigen deutschen Schulwesen u.a. auch der verschiedene Stellenwert der einzelnen Schularten als Anknüpfungspunkt in Betracht. Auch wenn der Gesetzgeber früher die Ausbildung für das Lehramt an Sonderschulen für lernbehinderte, bildungsschwache, körperbehinderte sowie erziehungsschwierige und sittlich gefährdete Kinder und Jugendliche besonders und „höher“ als etwa die der Realschullehrer bewertet haben mag, ist er hieran deshalb nicht gebunden. Er konnte für die Zukunft, auch im Blick auf das allgemein anerkannte Ziel der Vereinheitlichung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern, beide Lehrämter gleichstellen, ohne dass dies sachwidrig oder willkürlich wäre.¹⁰
12. Die Gestaltungsfreiheit gilt insbesondere für den Fall der Ämterneubewertung. Der Gesetzgeber darf sich bei der Neuregelung nur nicht von unsachlichen Erwägungen leiten lassen.¹¹ Dies hängt damit zusammen, dass die Ämterbewertungen oft eine Schnittstelle für grundlegende Strukturreformen der Verwaltung sind, die Art. 33 Abs. 5 GG dem Gesetzgeber nicht verwehren will. Daher verlangt das Bundesverfassungsgericht für eine Neubewertung keine Änderung der Umstände, sondern lässt eine ausschließlich politisch begründete Neubewertung der Ämter ebenfalls zu. Eine niedrigere Bewertung für die Zukunft ist ihm – bei entsprechender Besitzstandswahrung – selbst dann unbenommen, wenn sich die Merkmale, nach denen das betreffende Amt zu beurteilen ist, nicht verändert haben.¹² So heißt es:

Bei der Einstufung von Ämtern handelt es sich zuvörderst um eine politische, vom parlamentarischen Gesetzgeber zu entscheidende Frage, mit deren Beantwortung er selbst die Wertigkeit eines bestimmten Amtes definiert. Dementsprechend kann der Gesetzgeber ein Amt neu und niedriger bewerten, die Struktur der Besoldungsordnung oder die der einzelnen Besoldungsgruppen, die Struktur des

⁶ BVerfG, Beschl. v. 17.01.2017, 2 BvL 1/10, BVerfGE 145, 1 ff. = juris, Rn. 27-29; BVerfG, Beschl. v. 04.06.1969, 2 BvR 343/66 u.a., BVerfGE 26, 141, 158.

⁷ BVerfG, Beschl. v. 06.05.2004, 2 BvL 16/02 (Dienstrechtsreform), BVerfGE 110, 353 ff. = juris Rn. 41.

⁸ BVerfG, Beschl. v. 09.05.1961, 2 BvR 49/60, BVerfGE 12, 326, 334; BVerfG, Beschl. v. 17.01.2012, 2 BvF 3/88, BVerfGE 130, 52, 66 f.

⁹ BVerfG, Ut. v. 27.09.2005, 2 BvR 1387/02, BVerfGE 114, 258, 299.

¹⁰ BVerfG, Ut. v. 05.07.21983, 2 BvR 460/80 (Sonderschuloberlehrer), BVerfGE 64, 367 ff. = juris Rn. 42 f.

¹¹ BVerfG, Ut. v. 05.07.21983, 2 BvR 460/80 (Sonderschuloberlehrer), BVerfGE 64, 367 ff. = juris Rn. 34; vgl. BVerfG, 04.06.1969, 2 BvR 343/66 u.a.; BVerfG, Beschl. v. 04.06.1969, 2 BvR 343/66 u.a., BVerfGE 26, 141, 158 f.; BVerfG, Beschl. v. 04.02.1981, 2 BvR 570/76 ua., BVerfGE 56, 146, 163.

¹² BVerfG, Ut. v. 05.07.1983, 2 BvR 460/80, BVerfGE 64, 367 ff.

*Beamtengehälter sowie die Zahlungsmodalitäten grundsätzlich für die Zukunft ändern.*¹³

13. Nimmt der Gesetzgeber eine besoldungsmäßige Neubewertung eines Amtes vor, ohne die dem Amt zugrunde liegenden Anforderungen zu verändern, muss er dafür Sorge tragen, dass er den (unveränderten) Anforderungen des Amtes und dessen prägenden Merkmalen gerecht wird.
14. Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers deckt erst recht auch strukturelle Neuregelungen der Besoldung in Form von Systemwechseln ab, welche die Bewertung eines Amtes und die damit einhergehende besoldungsrechtliche Einstufung betreffen.¹⁴ Die Abschaffung von Zwischenbesoldungsgruppen durch den Bundesgesetzgeber und ihm folgend dem Gesetzgeber des Landes Baden-Württemberg zum Zwecke einer weiteren Vereinheitlichung des Besoldungsgefüges in Bund und Ländern war verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.¹⁵
15. Diese Anforderungen gelten auch dann, wenn die Neuregelung keine negativen Auswirkungen für konkrete Beamtinnen mit sich bringt, das Besoldungsgefüge selbst aber neu geregelt wird. Führt die gesetzgeberische Neubewertung zu einer deutlichen Verringerung der Besoldung, bedarf es hierfür sachlicher Gründe.¹⁶ Da Systemwechsel in besonderem Maße mit Unsicherheiten behaftet und für Prognoseirrtümer anfällig sind, formuliert das Gericht gewisse Begründungsanforderungen.¹⁷
16. Der Besoldungsgesetzgeber muss bei einer Neubewertung allerdings auf die durch Leistung erreichten Abstände achten und darf diese grundsätzlich nicht vollständig eibnen. Er muss bei der Überleitung der Ämter in die neue Ordnung die durch förmliche Übertragung eines herausgehobenen, höherwertigen Amtes mit entsprechend höherer Besoldung erlangte Rechtsstellung ausreichend berücksichtigen.¹⁸ Sachliche Reformziele gestatten es in der Regel nicht, die von der Beamtin durch Befähigung und Leistung erlangte, im Wege förmlicher Beförderung erreichte statusrechtliche Stellung ohne angemessenen Ausgleich zurückzunehmen und sie in die Eingangsbesoldungsgruppe der Laufbahn zurückzusetzen.¹⁹

IV. Anwendung dieses Maßstabs auf den vorliegenden Sachverhalt

17. Wendet man diesen Maßstab auf den vorliegenden Sachverhalt an, so lässt sich Folgendes sagen:

¹³ BVerfG, Ut. v. 14.02.2012, 2 BvL 4/10, juris Rn. 157 = BVerfGE 130, 263, s.a. BVerfG, Vorprüfungsausschuss, Beschl. v. 15.01.1985, 2 BvR 1148/84, NVwZ 1985, 333; BVerfG, Kammer, Beschl. v. 15.07.1999, 2 BvR 544/97, NVwZ 1999, 1328.

¹⁴ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 04.06.1969, 2 BvR 343/66 u.a., BVerfGE 26, 141, 158; BVerfG, Beschl. v. 04.02.1981, 2 BvR 570/76 u.a., BVerfGE 56, 146, 161 ff.

¹⁵ BVerfG, Ut. v. 05.07.1983, 2 BvR 460/80, BVerfGE 64, 367 ff.

¹⁶ BVerfG, Ut. v. 14.02.2012, 2 BvL 4/10, juris Rn. 151 = BVerfGE 130, 263 ff.

¹⁷ BVerfG, Beschl. v. 17.01.2017, 2 BvL 1/10, juris, Rn. 27-29 = BVerfGE 145, 1 ff.; BVerfG, Beschl. v. 04.06.1969, 2 BvR 343/66 u.a., BVerfGE 26, 141, 158.

¹⁸ BVerfG, Ut. v. 05.07.21983, 2 BvR 460/80 (Sonderschuloberlehrer), juris Rn. 26 = BVerfGE 64, 367 ff.

¹⁹ BVerfG, Ut. v. 05.07.21983, 2 BvR 460/80 (Sonderschuloberlehrer), juris Rn 47 = BVerfGE 64, 367 ff.; BVerfG, Beschl. v. 04.02.1981, 2 BvR 570/76 u.a., BVerfGE 56, 146,166.

18. (1) Eine allgemeine Pflicht, alle Statusämter, die eine einheitliche Ausbildung verlangen, einheitlich einzustufen, gibt es nicht. Würde die gleiche Ausbildung notwendig zum gleichen Statusamt führen, dürfte es keine Beförderungsmöglichkeiten geben, da das Beförderungsmöglichkeit sich nicht durch eine unterschiedliche Ausbildung, sondern durch unterschiedliche Anforderung an das Amt auszeichnen.
19. (2) Es gibt keine verfassungsrechtliche Pflicht, Ämter, die eine Ausbildung an Universitäten verlangen, die mit einem Masterabschluss enden, notwendig in die Besoldungsstufe A13 einzustufen.
20. (3) Allein aus dem Umstand, dass die Ausbildung verändert wird, folgt keine Pflicht, die Statusämter zu verändern. Entscheidend für die Qualifikation eines Amtes sind die Aufgaben, die mit einem Amt verbunden sind, und nicht die Ausbildung, die als Voraussetzung für die Laufbahnbefähigung verlangt wird.
21. (4) Die erforderliche Ausbildung ist ein Aspekt für die Einstufung der Ämter, aber nicht der maßgebliche. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erwähnt die Ausbildung im Zusammenhang mit dem Alimentationsprinzip, nicht aber im Zusammenhang mit der Ämterbewertung.
22. (5) Es entspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass die Unterschiede zwischen den Schularten bei der Ausgestaltung der Statusämter berücksichtigt werden dürfen.
23. (6) Solange der Gesetzgeber zwischen den Schularten und den Anforderungen an die Schularten differenziert, darf er an die unterschiedlichen Anforderungen, die daraus für die Lehrämter folgen, auch unterschiedliche Statusämter folgern.
24. (7) Ein Anknüpfen des Besoldungsgesetzgebers an die unterschiedlichen Aufgaben der Schularten setzt nicht voraus, dass er im Gesetz die Aufgaben im Schulgesetz wertungsmäßig qualifiziert. Die unterschiedliche Qualifizierung darf im Besoldungsgesetz erfolgen.
25. (8) Die große Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers führt dazu, dass er sowohl den „Einheitslehrer“ schaffen darf, sofern die Anforderungen und die Ausbildung weitgehend vergleichbar sind, als auch an die Unterschiede der Schularten anknüpfend unterschiedliche Lehrämter schafft.
26. Selbst wenn man entgegen der hier vertretenen Auffassung der Meinung sein sollte, eine einheitliche Ausbildung führe notwendig zu einer einheitlichen Einstufung, stünde dem Gesetzgeber theoretisch auch frei, die gemeinsame Eingangsstufe auf A12 festzusetzen.

Gesamtergebnis:

27. Nach Einschätzung des Unterzeichners ist unter der Prämisse, dass die Ausbildung für alle Lehrer in Nordrhein-Westfalen identisch ist, der Besoldungsgesetzgeber in Nordrhein-Westfalen berechtigt einen „Einheitslehrer“ zu schaffen, bei dem ein einheitliches Eingangsmöglichkeit besteht. Er ist dazu verfassungsrechtlich aber nicht verpflichtet. Die Entscheidung, ob er trotz vereinheitlichter Ausbildung unterschiedliche Eingangsmöglichkeiten aufrechterhalten will, obliegt seinem besoldungsrechtlichen Gestaltungsermessen.

Bayreuth, den 28.01.2019

Heinrich Amadeus Wolff