

Universität Bielefeld | Postfach 10 01 31 | 33501 Bielefeld

Prof. Dr. Christoph Gusy

Tel.: 0521/1064397

Fax:

christoph.gusy@uni-bielefeld.de

[www.jura.uni-bielefeld.de](http://www.jura.uni-bielefeld.de)

24.10.2017

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
17/40**

A15, A07

Stellungnahme  
für den Ausschuss für Schule und Bildung des Landtags NRW  
am 22.11.2017  
zu **LT- Drs. 17/516.**

I.

Die im Antrag der SPD – wie auch dem Antrag der GRÜNEN, Drucksache 17/532 - angestrebten Ziele sind schon seit geraumer Zeit Gegenstand der bildungs- und besoldungsrechtlichen Diskussion. Das gilt namentlich für die dort zentral angesprochenen Lehrer/innen an Grundschulen.

Die rechtspolitischen Diskussionen um diese Fragen sind also nicht ganz neu und haben in den verschiedenen Bundesländern zu unterschiedlichen Initiativen geführt. Diesen sind die Landesgesetzgeber auf ebenso unterschiedliche Weise partiell nachgekommen, partiell entgegengetreten.

## II.

Der rechtswissenschaftlicher Forschung zugängliche Erkenntnisstand zum Thema lässt sich grundsätzlich so zusammenfassen:<sup>1</sup>

### 1.

Nach dem Grundgesetz (Art. 33 Abs. 2, 5; 3 GG) 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.

In NRW schreibt Art. 24 Abs. 2 S. 2 WRV zusätzlich den Grundsatz: „**Gleicher Lohn für gleiche Arbeit!**“. Die Vorschrift 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 Lehrer/inne/n, die einer gleichen Tätigkeit nachgehen, muss sich auch an diesem Grundsatz messen lassen.

---

<sup>1</sup> Gusy, Verfassungsfragen der Lehrerbesoldung, 2011 (auch in: vbe (Hg.), Mehr Gerechtigkeit wa(a)gen, 2011; ders., Verfassungsfragen der Lehrerausbildung in NRW, 2011.

2.

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, Ballungsräumzulagen u.ä.).

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

Für die Frage nach der Gleichheit/Ungleichheit der Lehrerbesoldung 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.“).

3.

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:

- die Hochschulform (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.

Maßgeblich für die Zulässigkeit von Gleich- oder Ungleichbehandlung ist nach der Rechtsprechung, ob die jeweiligen Sachverhalte von den gleichen oder den ungleichen Elementen maßgeblich geprägt wird.

Unter den genannten 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.

4.

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.

Gerade den letzten Aufgaben kommt angesichts der **Entwicklungen unter den Schülern und den gewandelten Anforderungen an den Unterricht** (erhöhtes Aufkommen von Schülern mit Migrations- oder Fluchthintergrund; Gebot integrierter Beschulung in gemeinsamen Klassen; verstärkte Heterogenität der Schüler aus unterschiedlichen sozialen, ethnischen, kulturellen, sprachlichen u.a. Aspekten) erhöhte Bedeutung zu. Und die damit verbundenen Leistungen werden zwar nicht allein, aber **in besonders hohem Maße an den Grundschulen erbracht**. 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.

5.

Diese Grundsätze sind **auch auf die Tarifverträge** übertragbar, da sich die mangelnde Begründung der unterschiedlichen Besoldung aus der Sache heraus nicht mehr begründen lässt und zumindest in der Nähe der Willkürlichkeit befindet.

6.

Zusammenfassend lässt sich festhalten:

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

III.

Für die Gegenstände der Anhörung bedeutet dies:

Eine **Überprüfung der (fortdauernden) Angemessenheit der Lehrerbefordnung ist notwendig**. Den Gesetzgeber trifft insoweit eine verfassungsrechtlich begründbare Beobachtungs- und ggf. Anpassungspflicht.

Diese Pflicht besteht schon seit Jahren und trifft die neue Landesregierung und Landtagsmehrheit ebenso wie die bisherige.

Dabei können finanzpolitische Grenzen und Engpässe hinsichtlich des Zeitpunkts und der Modalitäten der Anpassung („Wie?“), nicht hingegen hinsichtlich des „Ob“ eine Rolle (etwa: **sachlich begründbarer Stufenplan**, s. LT-Drs. 17/532) spielen.

Eine unmittelbare Vergleichbarkeit der Besoldung angestellter und beamteter Lehrkräfte miteinander wird durch das GG nicht gefordert. Zu vergleichen ist die Besoldung der Beamten untereinander und der Angestellten untereinander. Hier wären Ungleichheiten zwischen Angestellten Grundschul- und sonstigen angestellten Lehrern zu beseitigen.

Eine vergleichbare Besoldung der angestellten und beamteten Lehrer kann also am ehesten ein Gebot politischer Klugheit sein („verfassungspolitisches Gebot“), kein zwingender Verfassungsrechtssatz.

Bielefeld, den 24.10.2017

(Prof. Dr. Christoph Gusy)