

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/600**

Alle Abg

Öffentliche Anhörung

**Haushalts- und Finanzausschuss sowie Ausschuss für Schule und Bildung des
Landtags Nordrhein-Westfalen**

**Gleicher Lohn für gleiche Arbeit – Anpassung der Lehrerbesoldung an ihre Ausbil-
dung (Lehrerbesoldungsgleichstellungsgesetz)**

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, Drucksache 17/1817

Düsseldorf, 08. Mai 2018

Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V., schriftliche Stellungnahme

Vorbemerkungen

Die Lehrerbesoldung ist in den vergangenen Monaten wieder verstärkt in den Fokus gerückt. Vor allem eine – unterstellte – Ungleichbehandlung in den Bezügen der unterschiedlichen Lehrämter. Schnell wurden Forderungen laut, dass alle Einstiegsämter unabhängig von der Schulform „gleich zu vergüten seien, weil die gleiche Ausbildung vorliege und die gleiche Arbeit geleistet werde“. Danach würden die Lehramtsanwärter für die Lehrämter der Grund-, Haupt- und Realschulen und den entsprechenden Jahrgangsstufen an Gesamtschulen nicht mehr nach A 12, sondern nach A 13 besoldet. Im Haushaltsplan 2018 sind immerhin gut 50.000 Planstellen betroffen.

Es klingt – zumindest auf einen ersten Blick - durchaus überzeugend, aufgrund der Umstellung der Lehrerausbildung auf ein modulares System mit einem Bachelor-Abschluss nach sechs Semestern Regelstudienzeit, einem Master-Abschluss nach vier Semestern Regelstudienzeit und einem achtzehnmonatigen Referendariat, von einer „absoluten“ Gleichstellung der Lehrämter auszugehen. Dass alle Lehrer unterrichten, mithin „dieselbe“ Arbeit leisten, könnte die Gleichstellung untermauern. Wenn Ausbildung und Arbeitsleistung sich tatsächlich in den Lehrämtern nicht unterscheiden, ist der Staat nach dem Alimentationsprinzip (Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz) gehalten, die Eingangsbesoldung unabhängig von der Schulform einheitlich zu regeln. Auch ein Verstoß gegen den häufig zitierten Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 Grundgesetz wäre gegeben, wenn die bestehenden Regelungen bestehen bleiben.

Aus Sicht des Bundes der Steuerzahler (BdSt) NRW ist es auffällig, dass das Ansinnen einer schulformunabhängigen Besoldung erst jetzt intensiv diskutiert wird. Die Umstellung der gestuften Ausbildung intensivierte sich in den 2000er Jahren. Bereits am 12. Mai 2009 wurde in NRW das Gesetz über die Ausbildung der Lehrämter an öffentlichen Schulen (Lehrerausbildungsgesetz, LABG) erlassen. Es ermöglichte die Einrichtung der neuen Bachelor-/Masterstudiengänge ab dem Wintersemester 2009/2010 und verpflichtete die nordrhein-westfälischen Hochschulen zur Umstellung der Lehramtsausbildung ab dem Wintersemester 2011/2012. Insoweit ist zu konstatieren, dass die Problematik in zwei zurückliegenden Legislaturperioden nicht aufgegriffen wurde. Enttäuschend ist auch, dass der Gesetzentwurf nur eine knappe Darstellung des Mehrbedarfs aus Besoldungserhöhung und Versorgungslasten enthält. Die Angelegenheit ist vielschichtig mit tiefgreifenden Auswirkungen auf den Landeshaushalt und die folgenden Haushalte. Der jährliche Mehrbedarf für die Besoldung beziffert sich nach Schätzung im Gesetzentwurf bereits auf gut 365 Millionen Euro. Nach unseren Erfahrungen wird diese erste Schätzung langfristig nicht auskömmlich sein, so dass weitere Steigerungen drohen. Es drängt sich auch der Eindruck auf, dass der vorliegende

Gesetzentwurf zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund der guten Kassenlage eingebracht wurde. Immerhin sind im Landeshaushalt 2018 gut 58 Milliarden Euro Steuereinnahmen veranschlagt. Das sind etwa 7 Prozent mehr als 2016. Diese aktuell hohen Steuereinnahmen sind nach Erkenntnis des BdSt NRW auf die gute Ertragslage der Unternehmen in NRW zurückzuführen aufgrund der guten Konjunktur. Wenn es aber zu konjunkturellen Einbrüchen kommt, treffen entsprechende Einnahmerückgänge den Landeshaushalt. Dann aber stellt sich aus Sicht des BdSt NRW das Problem, wie diese Ausgaben nachhaltig finanziert werden können, auch vor dem Hintergrund der Einhaltung der Schuldenbremse. Die mögliche Alternative, Ausgaben in einer dann derart schwierigen Haushaltslage zu finanzieren, sind Steuererhöhungen. Diese lehnt der BdSt NRW ab.

Kommt es aus verfassungsrechtlicher Sicht aufgrund der Systemumstellung zu Mehrausgaben für das Land, sind die Beträge selbstverständlich zu tragen und durch Sparmaßnahmen zu kompensieren.

Neuregelung der Lehrerausbildung in NRW

Im Zuge des Bologna-Prozesses (Bologna-Erklärung der Bildungsminister von 29 europäischen Staaten im Jahr 1999) zur Umsetzung eines europäischen Hochschulrahmens bis zum Jahr 2010 erfolgte eine Modularisierung der Studiengänge an deutschen Hochschulen. In einem System mit gestuften Studienabschlüssen stellt der Bachelor als Regelabschluss des Hochschulstudiums den ersten berufsqualifizierenden Abschluss dar. Er ermöglicht damit die (erste) Aufnahme einer ersten Berufstätigkeit. Der erfolgreiche Bachelorabschluss ist Zugangsvoraussetzung für einen Masterstudiengang. Das unterstreicht den Charakter des Masterabschlusses als weiteren berufsqualifizierenden Abschluss. Er berechtigt zugleich zur Promotion. Bei den Masterstudiengängen ist ferner nach konsekutiven und weiterbildenden Studiengängen zu unterscheiden. Für einen Bachelorstudiengang sind nicht weniger als 180 Leistungspunkte (LP) nach dem European Credit Transfer System (ECTS) nachzuweisen. Bei Vollzeitstudium betragen die Regelstudienzeiten sechs, sieben oder acht Semester. Für den Masterabschluss werden – unter Berücksichtigung des vorangehenden Studiums bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss – insgesamt 300 ECTS-Punkte benötigt. Die Regelstudienzeit beträgt zwei, drei oder vier Semester. Bei konsekutiven Studiengängen beträgt die Gesamtregelstudienzeit grundsätzlich zehn Semester (fünf Jahre). Das System der aufeinander aufbauenden Studiengänge findet sich auch in der Lehramtsausbildung.

Den Ansatz der gestuften Ausbildung durch Bachelor- und Masterstudiengänge greift das LABG auf. § 10 Absatz 1 Satz 1 LABG setzt für den Zugang zum Vorbereitungsdienst für alle

Lehrämter den Abschluss eines Bachelorstudiums mit sechs Semestern Regelstudienzeit sowie einen Abschluss zum „Master of Education“ mit vier Semestern Regelstudienzeit voraus. Nach § 3 Absatz 2 LABG erwirbt eine Lehramtsbefähigung, wer einen Vorbereitungsdienst geleistet und die dem Lehramt entsprechende Staatsprüfung bestanden hat. Die Lehrämter (Lehramtsbefähigungen) sind nach § 3 Absatz 1 LABG enumerativ: 1. Lehramt an Grundschulen, 2. Lehramt an Haupt-, Real-, Sekundar- und Gesamtschulen, 3. Lehramt an Gymnasien und Gesamtschulen, 4. Lehramt an Berufskollegs, 5. Lehramt für sonderpädagogische Förderung. Das Gesetz unterscheidet zwischen den Lehrämtern. Der Vorbereitungsdienst für ein Lehramt ist nach § 5 Absatz 1 LABG am jeweils angestrebten Lehramt auszurichten und an Schulen und an staatlichen Zentren für schulpraktische Lehrerausbildung zu leisten. Er hat eine Dauer von 18 Monaten.

Der Zugang zum Vorbereitungsdienst ist in der Verordnung über den Zugang zum nordrhein-westfälischen Vorbereitungsdienst für Lehrämter an Schulen und Voraussetzung bundesweiter Mobilität (Lehramtszugangsverordnung – LZV) geregelt. Je nach Schulform sind unterschiedliche Schwerpunkte in Lernbereichen oder der Anzahl der Unterrichtsfächer geregelt. Die Gewichtung der Lernbereiche und Fächer sowie die Bildungswissenschaften ist anhand von Leistungspunkten nach Lehramtstypen unterschiedlich. Summarisch bleibt es bei der Gesamtanzahl der 300 Leistungspunkte für alle Lehramtsstudiengänge.

Eine Verwendung erfolgt nach § 4 LABG in dem Lehramt, in dem eine Berechtigung zur Unterrichtserteilung in den entsprechenden Schulformen gegeben ist. Insofern ist fraglich, wie der Vorbereitungsdienst auf das Einstiegsamt wirkt. Es scheint jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass unterschiedliche Ausbildungsinhalte des Vorbereitungsdienstes unterschiedliche Eingangsämter oder Besoldungszuschläge für einzelne Lehrämter rechtfertigen.

Aus alledem ist zu schließen, dass der Gesetzgeber auch mit der Neuregelung der Lehrerausbildung unterschiedliche Schultypen beibehalten und diese Diversität auch in der Besoldung bzw. Vergütung berücksichtigen wollte. Die Modularisierung der Lehramtsausbildung führt insofern zwar formell aufgrund der Ausbildungsdauer zu einer Gleichheit. Eine materielle Gleichheit geht damit aber nicht zwingend einher. Das kann der Gesetzgeber noch konkretisieren.

Ob die vielfach unterstellte inhaltliche Gleichheit aufgrund der Neuregelung des LABG tatsächlich gegeben ist, müsste ggf. durch die Expertise von Bildungsexperten geklärt werden.

Behandlung der Altfälle

Nach Ansicht des BdSt NRW war die Besoldung nach A 12 der Lehrerinnen und Lehrer mit der Befähigung für das Lehramt und Grund-, Haupt und Realschulen und den entsprechenden Jahrgangsstufen an Gesamtschulen nach dem LABG vom 02. Juli 2002 (im folgenden LABG aF) unstrittig. Nach § 7 LABG aF erwirbt die Befähigung zum Lehramt an Grund-, Haupt- und Realschulen und den entsprechenden Jahrgangsstufen der Gesamtschulen, wer aufgrund eines Studiums mit einer Regelstudienzeit von sieben Semestern die Erste Staatsprüfung für dieses Lehramt besteht, einen Vorbereitungsdienst von höchstens 24 Monaten leistet und die Zweite Staatsprüfung für dieses Lehramt besteht. Nach §§ 8 ff. LABG aF ist für die anderen Lehrämter eine Regelstudienzeit von neun Semestern bis zur Ersten Staatsprüfung vorgesehen. In der Dauer der Regelstudienzeit besteht demnach eine Differenz von zwei Semestern (einem Jahr). Formelle und materielle Gleichheit sind somit bereits in der Ausbildung der Lehrämter nach LABG aF offensichtlich nicht gegeben. Es ist daher fraglich, ob für die Lehrer, die ihre Unterrichtsbefähigung nach LABG aF erworben haben, eine Besoldungserhöhung ohne Weiteres zulässig ist. Diese Problematik wird dadurch verstärkt, dass das LABG aF in einem Übergangszeitraum neben der Neufassung des LABG fort gilt. In diesem Zeitraum werden Lehrer nach beiden Ausbildungsvorschriften in den Schuldienst aufgenommen. Wie dargelegt, handelt es sich nicht um eine gleiche Ausbildung. Dem Vernehmen nach soll die geleistete Tätigkeit für die Übertragung eines Amtes nach A 13 ausreichend sein und die Ausbildung keine Rolle spielen. Das vermag nicht zu überzeugen. Eine Rechtsgrundlage ist dafür auch nicht gegeben. Nach Ansicht des BdSt NRW müssten für den Personenkreis nach LABG aF mindestens Regelungen über Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen getroffen werden, die die unterschiedlichen Ausbildungsinhalte glätten.

Fazit

Die angestrebte Änderung des Besoldungsgesetzes für das Land NRW dürfte als „Schnellschuss“ und Initiative zum Geldausgeben zu weiteren Unklarheiten und Regelungsbedarfen führen. Der Landesgesetzgeber ist gefordert, zukunftsfeste und nachhaltige Regelungen in der Lehramtsbesoldung zu schaffen, die auch die Erwartungshaltung der Schüler und Eltern berücksichtigen. Ist es aus Steuerzahlersicht zu kühn, zunächst über die Abschaffung der Verbeamtung von Lehrern zu diskutieren? Es geht offensichtlich allein um eine Verteuerung des Lehrkörpers ohne Beitrag zu Bildungszielen. Die Erwartungen der Schülerinnen und Schüler spielen keine Rolle. Ausgabenerhöhungen für den Lehrkörper sind nicht gleichbedeutend mit einem Qualifikationsschub für die Schülerinnen und Schüler oder einem effizienten Mitteleinsatz.