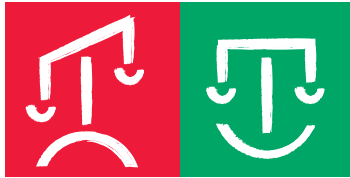


Mehr Gerechtigkeit wa(a)gen.



www.vbe-nds.de

**Gleiche Lehrerbesoldung als Verfassungsauftrag
im Bundesland Niedersachsen**

Prof. Dr. Christoph Gusy, Bielefeld

Auszug aus dem VBE-Gutachten



Verband Bildung und Erziehung

Landesverband Niedersachsen e. V. – Lehrer*innen-Gewerkschaft im NBB

Impressum:

Herausgeber:

Verband Bildung und Erziehung (VBE)

Landesverband Niedersachsen e. V.

Ellernstraße 38 · 30179 Hannover (ab 1.4.2012)

Tel.: (05 11) 3 57 76 50 · Fax: (05 11) 3 57 76 89

E-Mail: mail@vbe-nds.de · www.vbe-nds.de

Druck:

Gebrüder Wilke GmbH, Druckerei und Verlag,

Oberallener Weg 1, 59069 Hamm · www.wilke-gmbh.de

Vertrieb:

VBE-Medien-Service Nord, Bestell.-Nr.: E 1013* – 1/2012



Liebe Kolleginnen und Kollegen,

das auch heute noch existierende Kastendenken beim Besoldungs- und Tarifrrecht für Lehrkräfte hat der VBE zum Anlass genommen, die von der Politik gebetsmühlenartig vorgetragenen Begründungen wissenschaftlich zu hinterfragen.

Das soziale Ranking, das aus dem 19. Jahrhundert stammt, wurde schon damals als soziale Ungerechtigkeit empfunden. Nicht zuletzt die demokratische Lehrerbewegung von 1848 sah in der Gleichstellung der Lehrer ein zentrales Ziel zur Demokratisierung von Schule und Gesellschaft. Die Gesellschaft hat sich inzwischen weiterentwickelt, die Aufgaben der Schule haben sich stark verändert, die Lehrerbildung wurde angepasst, nur die Besoldungsstruktur erinnert an Kaisers Zeiten. Der Leitspruch des VBE und seiner Vorgängerorganisationen ist seit Beginn: Alle Lehrer sind Lehrer. Für diese demokratische Idee von der Gleichwertigkeit der Lehrarbeit findet der VBE Rückendeckung in der Bevölkerung, was eine Forsa-Umfrage vom April 2009 beweist. 71 % der Bundesbürger sind lt. dieser Umfrage gegen eine unterschiedliche Bezahlung der Lehrer/-innen nach Schulformen.

Das neue Niedersächsische Beamten-gesetz (NBG) und die allgemeine Niedersächsische Laufbahnverordnung sehen für den Zugang zum zweiten Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 ein mit dem Mastergrad abgeschlossenes Hochschulstudium vor. Die Inhaber einer Lehrbefähigung für das Lehramt an Grund- und Hauptschu-



len, Realschulen und für Sonderpädagogik haben ihre universitäre Ausbildung mit dem Mastergrad abgeschlossen. Somit liegen hier die Voraussetzungen für den Zugang zum zweiten Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 vor. Die Verordnung zum Laufbahnrecht der Laufbahngruppe 2 der Fachgruppe Bildung ignoriert diesen Tatbestand. Der Begründungshinweis auf die bestehenden besoldungsrechtlichen Vorschriften, die sich noch auf die ehemaligen Laufbahnen des gehobenen und höheren Dienstes beziehen, ist nicht zielführend, sollte doch mit der Novellierung des NBG gerade diese Struktur durchbrochen und aufgehoben werden.

Es liegt in der Verantwortung und Pflicht der Landesregierung, den Widerspruch zwischen Beamtengesetz und Besoldungsregelungen aufzulösen.

Vor diesem Hintergrund hat Prof. Dr. Christoph Gusy, Lehrstuhl für öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte an der Universität Bielefeld, im Auftrag des VBE Nds. in Anlehnung an ein Gutachten für den Bundesverband eine niedersachsenspezifische Bewertung vorgelegt und sorgsam geschichtliche Zusammenhänge, Schulentwicklungen, dienstrechtliche Tatbestände und juristische Entscheidungen zusammengeführt und geprüft. Dieses Gutachten legen wir Ihnen hiermit vor. Es zeigt, dass das Grundgesetz für die Fortführung der bisherigen Besoldungshierarchie im Lehrerberuf keine zwingenden Gründe enthält.

Deshalb ist unsere Forderung: Mehr Gerechtigkeit wa(a)gen!

Hannover, im Dezember 2011

Gitta Franke-Zöllmer

Landesvorsitzende VBE Nds.



Gleiche Lehrerbesoldung als Verfassungsauftrag

Der Lehrerberuf im Bannkreis der Ämterhierarchie?

Christoph Gusy

Gleiches muss gleich behandelt werden. Das ist eine unmittelbare Konsequenz aus Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes, dem Gleichheitssatz. Dieser Grundsatz hat auch in Bezug auf die Bezahlung im öffentlichen Dienst Beachtung zu finden. Eine Ungleichbehandlung von Gleichem muss daher besonders begründet werden. Ungleiches hingegen darf, muss aber nicht, ungleich behandelt werden. Diese Formel ist vom Bundesverfassungsgericht dahin konkretisiert worden, dass die Gründe für eine Ungleichbehandlung diejenigen für eine Gleichbehandlung im Einzelfall überwiegen müssen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Gleichheit bzw. Ungleichheit der Lehrerbesoldung: Bestehen überwiegend sachliche Gründe für eine ungleiche Lehrerbesoldung? Oder sind die Gesetzgeber der einzelnen Länder gefordert, die Stichhaltigkeit bisheriger Argumentationen zu überprüfen?

Tradiertes System der Lehrerbesoldung

Der Gestaltungsfreiraum für die Bezahlung der Lehrerinnen und Lehrer ist an die grundgesetzlichen Vorgaben des Gleichheitssat-



zes, bei verbeamteten Lehrern zusätzlich auch an das aus Artikel 33 Absatz 5 GG hergeleitete Alimentationsprinzip, gebunden.

Da seit der Verfassungsreform 2006 die Zuständigkeit für das Besoldungsrecht der Landesbeamten bei den Ländern liegt, sind diese nun Adressaten von Änderungspflichten im Besoldungsrecht. Ein Wettbewerb der Länder im Besoldungsrecht ist zugleich ausdrücklich möglich und war eines der Ziele dieser Reform. Dass ein Sachverhalt von den jeweiligen Gesetzgebern der Länder unterschiedlich beurteilt wird, führt deshalb nicht zu einem Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Grundgesetzes. Im Hinblick auf die föderale Struktur besteht keine Gleichbehandlungspflicht der Bundesländer zueinander. Nur darf der Wettbewerb nicht zur Absenkung des Besoldungsniveaus unter den verfassungsrechtlich gebotenen Mindeststandard sinken. Oberhalb dieses Niveaus ist er zulässig. Unbedingt hinzugefügt sei an dieser Stelle, dass Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes seit 2006 nicht mehr allein die Pflicht aller öffentlichen Hände zur Berücksichtigung der „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“, sondern auch den Auftrag zu deren „Fortentwicklung“ enthält.

Tatsache ist, dass seit der Vergangenheit bis in die Gegenwart Lehrerinnen und Lehrer in Abhängigkeit ihres Lehramtes zum gehobenen bzw. höheren Dienst zugeordnet und innerhalb der Laufbahnen in differierende Besoldungsstufen eingruppiert sind. Weiter differenziert das Laufbahnrecht die Besoldungshöhe nach unterschiedlichen Dienst- und Lebensaltersstufen sowie konkreten Anforderungen eines Amtes im Einzelfall. Vor dem Hintergrund des



Gleichheitssatzes muss die Ungleichbehandlung unmittelbar aus dem Lehrerberuf herzuleiten sein.

Differenzierungsgrund Lehrerausbildung?

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. Eine differenzierende Behandlung der Lehrämter ist danach also gestattet, sofern das Dienstrecht hierfür eine unterschiedliche Vorbildung vorschreibt.

Tatsächlich galt die Anforderung eines Universitätsabschlusses 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. Früher waren demnach die Ausbildungsstätten (universitär oder außeruniversitär), die Ausbildungsgänge, -dauer und -abschlüsse ungleich. Diese Unterschiede wurden zur Rechtfertigung unterschiedlicher Laufbahnen bzw. Besoldungsgruppen herangezogen.

Seit den 70er-Jahren des 20. Jh. ist die Debatte um die Lehrerausbildung und seit den 80er-Jahren auch die Praxis in den einzelnen Bundesländern über jene älteren Ausgangspunkte mehr und mehr hinweggegangen. Schon in der jüngsten Vergangenheit waren durch Gesetz- und Verordnungsgeber folgende Ausbildungsanforderungen vereinheitlicht worden:



- **Ausbildungsstätten:** Nur noch Baden-Württemberg kennt eigene pädagogische Hochschulen; in den anderen Bundesländern ist eine universitäre Ausbildung für Lehrer aller Schulstufen und -formen obligat.

- **Studienabschlüsse:** Alle Lehramtsstudien schließen mit einem Staatsexamen ab.

- **Vorbereitungsdienst:** Für alle Lehrämter schließt sich an das Studium ein Vorbereitungsdienst an, der aus theoretischen und praktischen Teilen besteht.

- **Ausbildungsabschluss:** Der Vorbereitungsdienst schließt überall mit einem (weiteren) Staatsexamen ab, sodass Lehrer aller Schulstufen und -formen vor der Berufsaufnahme einheitlich jeweils zwei Staatsexamina absolvieren müssen.

Die Unterschiede in der Ausbildung traten stark zurück. Sie bezogen sich etwa auf die vorgeschriebene Regelstudierendauer, 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 Discrepanzen unterschiedliche Besoldungsgruppen gerade zwischen Gymnasiallehrern einerseits und den Lehrern sonstiger Schulformen



andererseits begründen könnten, war schon in der Vergangenheit immer weniger erkennbar.

Dies gilt erst recht in der Zukunft. Immer mehr Bundesländer gehen gegenwärtig dazu über, die Ausbildungsanforderungen für Lehrer weiter anzunähern oder gar zu vereinheitlichen. Da die Regelungskompetenz bei den Bundesländern liegt, können die zu treffenden Regelungen im Zuge der Umstellung der Studiensysteme 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. In Niedersachsen – wenn auch nicht identisch, so zumindest eine Angleichung – beginnt das Lehramtsstudium mit einem sechssemestrigen Bachelorstudiengang, auf den ein Masterstudiengang mit 2 bis 4 Semestern aufbaut;
- der (neuen) **Studienabschlüsse**: Mit der Umstellung werden die Abschlüsse „Bachelor“ und „Master“ für alle verbindlich. Diese sind für alle Länder verbindlich: nur unter genau bestimmten Voraussetzungen können sie davon abweichen. Dazu zählen Studienabschlüsse in den Lehramtsfächern regelmäßig nicht. Potenzielle Unterschiede der Besoldung im öffentlichen Dienst sind gleichfalls kein zugelassener „Ausstiegsgrund“;



- der praktischen **Studienanteile**: Diese werden in den neuen Ausbildungsanordnungen nahezu überall vereinheitlicht. Gleiches gilt auch für den Vorbereitungsdienst in Niedersachsen, der für alle Lehrkräfte eine einheitliche Ausbildung mit identischen Prüfungsanteilen und einheitlicher Dauer (18 Monate) vorsieht (siehe APVO-Lehr);
- der (neuen) **Ausbildungsabschlüsse**: Mit der Umstellung auf das Bachelor-/Master-System wird die erste Staatsprüfung in Niedersachsen auslaufen. Alle Lehrer müssen dann einheitlich nur noch ein Staatsexamen (eine Staatsprüfung) absolvieren.

Unterschiedlich sind am ehesten die ECTS-Leistungspunkte, die in den einzelnen Bundesländern in unterschiedlicher Weise erworben werden müssen und die partiell zwischen den Schulformen differenzieren. Solche Leistungspunkte betreffen bislang eher das Studienvolumen als den Studienerfolg. Sie sagen daher eher wenig über die erbrachten Studien- und Prüfungsleistungen aus.

Die Studien- und Ausbildungsgänge für Lehrer sind schon jetzt nicht mehr von Ungleichheit, sondern von Gleichheit geprägt. Dieser Trend wird sich noch fortsetzen.

Differenzierungsgrund Arbeitsauftrag?

Schon frühzeitig stellte das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der Grundlagen des Besoldungsrechts fest, dass „innerhalb der Gruppe der Lehrkräfte im reich verzweigten und vielgestaltigen deutschen Schulwesen“ u. a. „der verschiedene Stellenwert der



einzelnen Schularten“ als Unterscheidungsgrund in Betracht komme. Der hier zugrunde gelegte Zusammenhang zwischen Schulziel und Unterrichtsinhalt bedeutet: Je anspruchsvoller das Unterrichtsziel, je höher das Ausbildungsziel, desto anspruchsvoller muss auch der Unterricht und damit die in diesem Zusammenhang zu erbringende Leistung des Lehrers sein. Lehrern, denen höhere Leistungen abverlangt würden, dürften daher auch im Besoldungsrecht höher eingestuft werden. Zentrale Prämisse ist dabei die Auffassung, das Niveau der beruflichen Anforderungen an die Lehrer steige parallel zum Niveau des Schulziels. Eine solche Parallele ließe sich dann feststellen, wenn sich das Niveau der beruflichen Belastung ausschließlich oder ganz überwiegend an dem Niveau der vermittelten Unterrichtsinhalte orientiert.

Eine solche Auffassung entspricht der Tradition des deutschen Schulwesens, welches dem Ideal der Vermittlung von Wissens- und Bildungsstandards verpflichtet sei. Diese ältere Auffassung von der Beschränkung der Schulziele und -inhalte auf Bildungsniveau und Bildungsinhalte entspricht in der Gegenwart weder dem gewandelten Auftrag der Schule nach Grundgesetz, Landesverfassungen und Schulgesetzen noch der gewandelten Realität der Schule. Im Gegenteil: Die Gesetze weiten die Erziehungsziele und -aufträge weit über jene begrenzten Ziele aus (vgl. § 2 Absatz 1 Satz 3). Sie beziehen u. a. ein:

- die Vermittlung kultureller und ethischer Standards (Urteilsfähigkeit in persönlichen und weltanschaulichen Fragen, Selbstverantwortung und Verantwortung für andere sowie das Gemeinwesen und die Werte der Verfassung),



- persönliches und soziales Verhalten (Selbstständigkeit, Rücksichtnahme, Toleranz, Teamfähigkeit, Wahrnehmungs-, Empfindungs-, Ausdrucksfähigkeit),
- das vernünftige Lösen von Konflikten und auch das Ertragen solcher,
- die Bewältigung des Berufslebens und das verantwortliche Mitgestalten des sozialen Lebens.

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 neuerer Zeit kommen hierzu weitere Anforderungen. Dazu zählen etwa

- die Integration von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund,
- integrativer Unterricht für behinderte und nichtbehinderte Schülerinnen und Schüler,
- Bewältigung von Heterogenität in der Schule und unter den Schülerinnen und Schülern.

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 den danach zu vermittelnden



Bildungsinhalten orientieren. Vielmehr spricht wesentlich mehr dafür, dass sich die genannten Herausforderungen namentlich im Bereich der Grund- und Haupt-/Gemeinschaftsschulen zu besonderen beruflichen Anforderungen verdichten. Dort stellen sich die spezifischen Anforderungen von fehlender Integration, Lernbehinderungen und Heterogenität in besonderer Weise. Und dort müssen sie in besonderer Weise und Intensität abgearbeitet werden.

Daraus folgt im Kontext des Lehrerbesoldungsrechts: Die Gleichsetzung von beruflichen Anforderungen an die Lehrer einerseits und der zu vermittelnden Bildungsinhalte in der Schule andererseits basiert auf einer unzulässigen Verengung von Schulauftrag und Schulgeschehen und kann deshalb kein zureichender sachlicher Grund für eine allein auf sie gestützte Differenzierung hinsichtlich der Lehrerbesoldung sein.

Die gewandelten Anforderungen an Schule, Unterricht und Lehrer spiegeln sich in der empirischen Schul- und Lehrerforschung wider. Danach wurden als Hauptbelastungsfaktoren für Lehrer im Beruf festgestellt:

- die Zunahme der Aufgaben, insbesondere der Erziehungsaufgaben außerhalb der Stoffvermittlung,
- die Zunahme von Verhaltensauffälligkeiten und Disziplinlosigkeiten bei Schülern,
- große Klassen,
- große Leistungsunterschiede zwischen den Schülern,
- sinkende Lernmotivation bei Schülerinnen und Schülern.



Offenbar folgten die beruflichen Anforderungen und Belastungen nicht mehr primär den vermittelten Inhalten oder dem Niveau des von der Schule angestrebten Schulabschlusses. Was den Schulen als neue Aufgaben außerhalb der Wissensvermittlung übertragen worden ist, kommt bei den Lehrern als besondere und besonders belastende berufliche Anforderung an.

Fazit: Abnehmende Stichhaltigkeit

Die geforderte Begründung für eine Ungleichbehandlung der Lehrer im Hinblick auf die Besoldung lässt sich gegenwärtig oder jedenfalls in absehbarer Zeit nicht mehr erbringen. Sowohl die Differenzierung nach Aus- und Vorbildung als auch die Differenzierung nach beruflicher Tätigkeit im Lehrerberuf sind Argumente von abnehmender Stichhaltigkeit. Demnach sind die Gesetzgeber der Länder gefordert, da seit 2006 das Lehrerbesoldungsrecht Landesrecht ist. Diese Grundsätze sind durch die Anwendbarkeit des Gleichheitssatzes auch auf die Tarifvertragsparteien übertragbar.

Prof. Dr. Christoph Gusy ist an der Universität Bielefeld Inhaber des Lehrstuhls für öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte. Er ist Autor des Gutachtens „Gleiche Lehrerbesoldung als Verfassungsauftrag“ im Auftrag des VBE.

Kontakt: christoph.gusy@uni-bielefeld.de

Das gesamte Gutachten kann unter www.vbe-nds.de heruntergeladen werden.



„Mehr Gerechtigkeit wa(a)gen“

Deshalb fordert der VBE:

- Gleiches muss gleich behandelt werden
- Gleiche Einstufung aller Lehrämter
- Gleiche Beförderungsmöglichkeiten für alle Lehrämter und Schulformen
- Gleiche Unterrichtsverpflichtung
- Gleiche Ausstattung aller Schulen mit Funktionsstellen
- Gleiche Ausbildungsanteile für alle Lehrämter
- Gleiche Dauer des Vorbereitungsdienstes
- Gleiche Funktionsstellen für alle Studienseminare
- Gleiche Behandlung der Tarifbeschäftigten

Mehr Gerechtigkeit wa(a)gen.



www.lehrergewerkschaft-niedersachsen.de