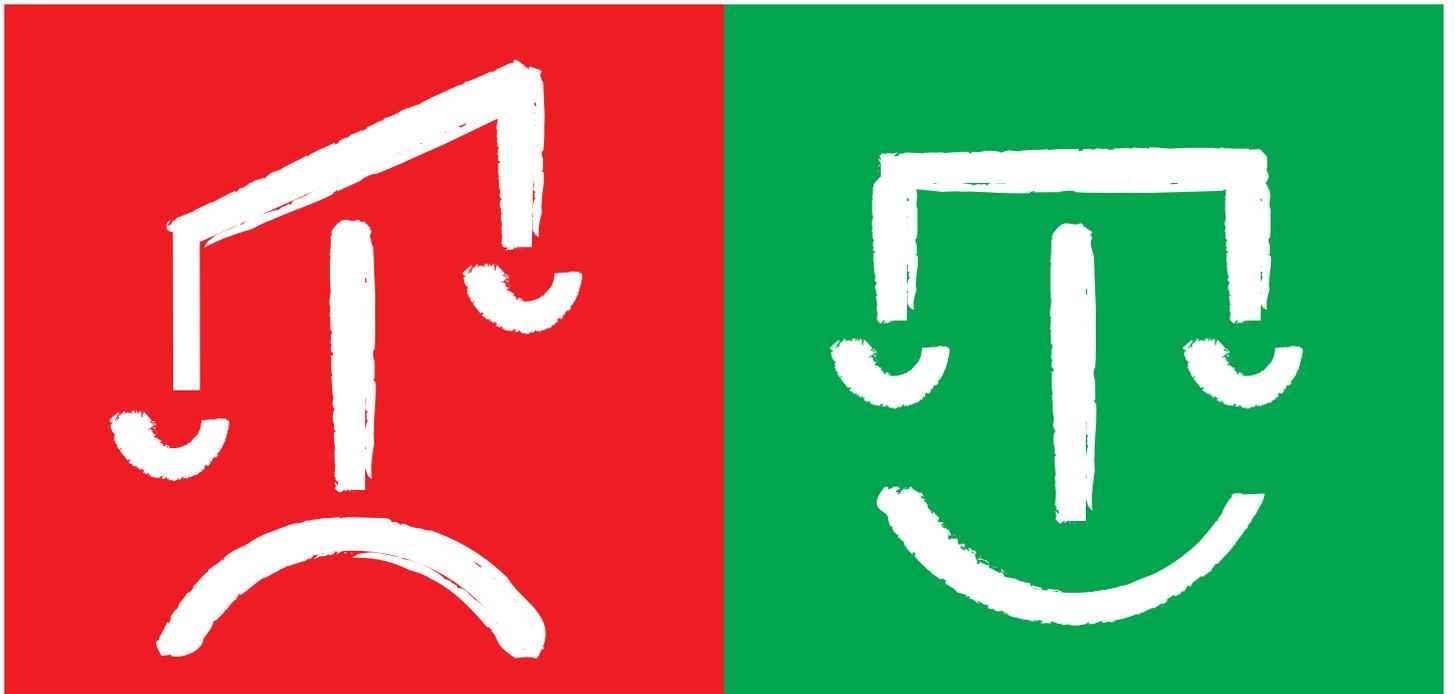


# Gleiche Arbeit – gleicher Lohn.



## Mehr Gerechtigkeit wa(a)gen.

*Auszug des VBE-Gutachtens von Prof. Dr. Christoph Gusy*

Das gesamte Gutachten kann unter  
[www.gerechtigkeit-wagen.de](http://www.gerechtigkeit-wagen.de)  
heruntergeladen werden.



Verband Bildung und Erziehung  
Landesverband NRW



## Liebe Kolleginnen und Kollegen,

„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 Lehrarbeit 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 Lehrarbeit und damit der Lehrämter ein. Diese Forderung bekommt in NRW auch vor dem Hintergrund einer geänderten Lehrerbildung, die die Gleichwertigkeit der Lehrämter 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 Lehrarbeit 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.

*Dortmund, im September 2011*

*Udo Beckmann*

*Vorsitzender des VBE NRW*

## Gleiche Arbeit – gleicher Lohn: Gleiche Lehrbesoldung 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 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.“).

#### **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 NRW 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!

## Konsequenzen für angestellte Lehrer

Was folgt daraus für die Länder, die ihre Lehrer nicht verbeamen, sondern als Angestellte nach Tarifvertrag vergüten?

Für diesen Personenkreis sind die Länder in erster Linie Tarifvertragspartei und insoweit bei der tariflichen Normsetzung nicht unmittelbar grundrechtsgebunden<sup>1</sup>. Dieser Auffassung hat sich inzwischen das BAG im Wesentlichen angeschlossen<sup>2</sup>, nachdem es zuvor eine unmittelbare Geltung<sup>3</sup> favorisiert hatte.

Differenzierend urteilt der 3. Senat des BAG<sup>4</sup>. Er sieht für die Gleichheitsrechte eine unmittelbare Geltung und für die Freiheitsrechte eine bloß mittelbare. Sinn und Zweck der tariflichen Regelung sei es gerade eine Verteilungsgerechtigkeit zu erreichen, so dass der Gleichbehandlungsgrundsatz eine fundamentale Verhaltensanweisung an die Tarifvertragsparteien darstelle. Daran ändere auch der privatautonome Verbandsbeitritt nicht, der gerade eine Unterwerfung der Ordnungsaufgabe des Tarifvertrages beinhalte.

Die Gegenauffassung verweist auf Art 1 Abs. 3 GG wonach die Grundrechte nur die Gesetzgebung, Rechtsprechung und vollziehende Gewalt bindet. Die Tarifvertragsparteien seien aber eben gerade keine Staatsgewalt. Auch habe der Gesetzgeber durch §§ 1, 4 TVG seine Schutzfunktion zur Wahrung der Grundrechte nicht auf die Tarifvertragsparteien delegiert. Gleichwohl erschöpfe sich die Grundrechtsgewährung nicht nur in der Abwehr staatlicher Eingriffe, sondern sie verpflichte den Staat zugleich auch einer (unverhältnismäßigen) Grundrechtsverletzung von Grundrechtsträgern entgegenzuwirken. Die Tarifvertragsparteien sind Träger des Grundrechts aus Art. 9 Abs. 3 GG und gestalten grundsätzlich autonom (auch) die

Rechte und Pflichten der tarifgebundenen Arbeitnehmer. Der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG wird dadurch auch zum Prüfungsmaßstab für Tarifverträge. Die Schutzfunktion der Grundrechte verpflichtet damit die Tarifvertragsparteien keine Regelungen zu treffen, die zu gleichheits- und sachwidrigen Differenzierungen führen.

Beide Ansichten kommen damit – wenn auch auf anderen Wegen – zu einer Anwendung des allgemeinen Gleichheitssatzes.

Ob die Gegenauffassung zu einem anderen Prüfungsmaßstab als bei einer unmittelbaren Geltung des Art. 3 Abs. 1 GG führt, wird unterschiedlich beurteilt. Die Senate fünf und sechs des BAG sehen keine Auswirkungen, während der 4. Senat einen weiteren Gestaltungsspielraum der Tarifvertragsparteien annimmt<sup>5</sup>.

Das Gutachten hat herausgearbeitet, dass die unterschiedliche Besoldung von verbeamteten Lehrern nicht (mehr) auf die Argumente der Ausbildung und Arbeitsbelastung gestützt werden können. Diese Grundsätze sind durch die Anwendbarkeit des allgemeinen Gleichheitssatzes auch auf die Tarifvertragsparteien übertragbar. Dies muss wohl auch nach der Auffassung des 4. Senats des BAG gelten, da sich die mangelnde Begründung der unterschiedlichen Besoldung zumindest in der Nähe der Willkürlichkeit befindet.

Kein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz besteht demgegenüber, wenn ein Bundesland von der Höhe der Besoldung in den anderen Bundesländern abweicht. Im Hinblick auf die föderale Struktur besteht keine Gleichbehandlungspflicht der Bundesländer zueinander.

<sup>1</sup> So BVerfGE 81, 242, 255; 89, 214, 232 ff.

<sup>2</sup> BAGE 95, 277, 289; 99, 31, 37.

<sup>3</sup> BAGE 1, 258; 4, 133.

<sup>4</sup> BAG, Urteil v. 4. 4. 2000 - 3 AZR 729/98 – (juris).

<sup>5</sup> BAGE 99, 31, 36.

**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)



Verband Bildung und Erziehung  
[www.lehrgewerkschaft.de](http://www.lehrgewerkschaft.de)