

Besoldung der Lehrerinnen und Lehrer in Schleswig-Holstein

**Kritische Untersuchung des
Besoldungsrechts der Lehrkräfte –
Möglichkeiten und Grenzen
einer Neuregelung**

Rechtsanwalt Jörg Junge*

Mitarbeit: Assessor Tom Albrecht

*Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Kanzlei Batzlaff & Partner, Kiel

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| A. Einleitung und Gegenstand der Untersuchung | 4 |
| B. Überblick und Bestandsaufnahme | 4 |
| I. Entwicklung der Lehrerinnen- und Lehrerbesoldung | 4 |
| II. Wesentliche Änderungen des Schulgesetzes in der Vergangenheit | 5 |
| III. Gegenwärtige Änderungen des Schulgesetzes | 5 |
| IV. Neuerungen durch das Lehrkräftebildungsgesetz | 6 |
| V. Gegenwärtige Besoldungsämter der Lehrkräfte | 7 |
| Übersicht 1 | 7 |
| Übersicht 2 | 8 |
| VI. Zwischenergebnis | 8 |
| C. Grundlagen der Beamtenbesoldung | 9 |
| I. Verfassungsrechtliche Grundlagen | 9 |
| 1. Das Alimentationsprinzip | 9 |
| a) Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums | 9 |
| b) Das besondere Dienst- und Treueverhältnis | 10 |
| c) Das Alimentationsprinzip als Strukturprinzip | 10 |
| d) Qualitätssichernde Funktion des Alimentationsprinzips | 10 |
| 2. Das Leistungsprinzip | 11 |
| 3. Der Grundsatz der amtsangemessenen Besoldung | 11 |
| 4. Der allgemeine Gleichheitssatz | 12 |
| 5. Zusammenfassung | 13 |
| II. Das einfachgesetzliche Laufbahn- und Besoldungsrecht | 14 |
| Exkurs: Laufbahnwechsel und -aufstieg | 14 |
| D. Verfassungsmäßigkeit der Lehrerbesoldung in Schleswig-Holstein | 16 |
| I. Differenzierungsgrund: Unterschiedliche Vor- und Ausbildung | 16 |
| 1. Rechtsprechung zu diesem Differenzierungsgrund | 16 |
| 2. Kritik an dieser Rechtsprechung | 17 |
| 3. Die »alten« Lehrämter / Übergangsphase | 17 |
| 4. Veränderungen durch das LehrBG | 20 |
| 5. Ergebnis | 20 |
| II. Differenzierungsgrund: Unterschiedliche Anforderungen und Leistungen | 21 |
| 1. Rechtsprechung zu diesem Differenzierungsgrund | 21 |
| 2. Kritik an dieser Rechtsprechung | 21 |
| 3. Schulziele in Verfassungen und Gesetzen | 22 |
| 4. Inklusion und weitere pädagogische Ziele | 22 |
| 5. Ergebnis | 23 |
| III. Gesamtergebnis | 24 |
| E. Anpassung bzw. Neuregelung der Besoldung | 25 |
| I. Gestaltungsfreiheit | 25 |
| II. Möglichkeiten und Grenzen einer Anpassung bzw. Neuregelung | 25 |
| III. Stellungnahme | 26 |
| F. Gesamtergebnis und Zusammenfassung | 27 |

Zu diesem Gutachten

Gleiches Geld für gleichwertige Arbeit – das fordert die GEW seit vielen Jahren. Politisch ist die gleiche Bezahlung aller LehrerInnen längst überfällig. Dieses Gutachten belegt, dass sie auch aus rechtlichen Gründen unumgänglich ist.

Seit 2007 arbeiten Grund- und Hauptschul-, Sonderschul-, Realschul- und Gymnasiallehrkräfte an Gemeinschafts- und Regionalschulen zusammen. Alle Haupt- und Realschulen sind inzwischen in Gemeinschaftsschulen umgewandelt. Trotz gleicher Tätigkeit differiert die Besoldung immer noch zwischen A 12 und A 14. Aus Sicht der GEW und der Beschäftigten ist dies ein unhaltbarer Zustand, der umso schneller beseitigt werden muss, da nun Lehrkräfte an die Schulen kommen, deren Ausbildung an der Universität gleich lang (zehn Semester) ist und die einen Vorbereitungsdienst von gleicher Länge absolvieren.

Auch die Grundschullehrkräfte werden zukünftig ein zehensemestriges Studium mit einem Master abschließen. Auch sie werden einen 18-monatigen Vorbereitungsdienst absolvieren. Deshalb muss auch hier die Schlechterstellung bei der Besoldung beseitigt werden.

Soll die Ungleichbehandlung weiter fortgesetzt werden? Das entspricht nach Auffassung der GEW und der betroffenen KollegInnen nicht dem Grundgesetz, dem Alimentationsprinzip und dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG). Wir wollen es aber nicht beim Rechtsempfinden und beim gesunden Menschenverstand belassen. Deshalb haben wir mit Rechtsanwalt Jörg Junge einen Fachexperten gebeten, die Situation aus beamtenrechtlicher Sicht zu untersuchen und zu beurteilen.

Das Ergebnis: Die künftigen LehrerInnen sind grundsätzlich alle gleich zu besolden. Sie müssen unabhängig vom jeweiligen Lehramt in das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 (ehemaliger höherer Dienst) eingeordnet werden.

Das bedeutet konkret: Alle Lehrkräfte müssen zukünftig mindestens A 13 erhalten. Eine jahrzehntelange GEW-Forderung wäre damit endlich umgesetzt. Es wäre Schluss mit der überholten Tradition »Kleine Kinder = kleines Geld; große Kinder = großes Geld«. LehrerInnen, die an den Schulen gleichwertige Arbeit leisten, würden auch gleich besoldet.

Es geht aber nicht nur um die künftigen LehrerInnen. Auch die KollegInnen, die sich jetzt im Schuldienst befinden, sind zu berücksichtigen. Aus Sicht der GEW ist es inakzeptabel, sie von einer Neuordnung der Besoldung auszuschließen.

Wir fordern die Landesregierung auf, aus diesen Tatsachen die entsprechenden besoldungsrechtlichen Konsequenzen zu ziehen. Mögliche Pläne, die zukünftige Besoldung durch Streichung von A 14-Beförderungsstellen an Beruflichen Schulen, Gemeinschaftsschulen oder Gymnasien zu finanzieren, lehnen wir ab.

Im Gutachten werden die Lehrkräfte an Grundschulen, Gemeinschaftsschulen und Gymnasien speziell ins Auge gefasst, weil sich vor allem dort die jetzige unterschiedliche Besoldungsstruktur offenbart. Die rechtlichen und politischen Aussagen zur zukünftigen Besoldungsstruktur gelten natürlich ebenso für die LehrerInnen an Berufsbildenden Schulen und an Förderzentren.

Ich bedanke mich ganz herzlich bei Rechtsanwalt Jörg Junge für die Erstellung des Gutachtens.

Nachdem die GEW dieses Gutachten vorgelegt hat ist nun die Landesregierung am Zug. Wir erwarten, dass sie die notwendigen Konsequenzen für die Lehrerbesoldung zieht. Ich hoffe auf eine konstruktive öffentliche Diskussion des Themas und auf weise politische Beschlüsse. Die KollegInnen an den Schulen erwarten ungeduldig eine gerechte Lösung der Besoldungsfrage. Die GEW wird in ihrem Engagement nicht nachlassen, bis es diese gerechte Lösung gibt.

Matthias Heidn
GEW Schleswig-Holstein
Vorsitzender

A. Einleitung und Gegenstand der Untersuchung

Das gesamte Schulwesen in Schleswig-Holstein wird derzeit reformiert. Das Schulgesetz (SchulG) vom 24. Januar 2007 wurde weiterentwickelt und zuletzt durch Gesetz vom 04. Februar 2014 geändert. Dies hat zu grundlegenden Veränderungen der Schullandschaft, insbesondere im schulstrukturellen Bereich, geführt.

Eine weitere wesentliche Reform betrifft die Lehrkräftebildung in Schleswig-Holstein. Am 31. März 2014 stellte die Landesregierung ihren Gesetzesentwurf für ein Lehrkräftebildungsgesetz Schleswig-Holstein (LehrBG) vor, welches der Schleswig-Holsteinische Landtag am 10. Juli 2014 verabschiedete. Der Handlungsbedarf für diese Reform ergab sich insbesondere aus der Notwendigkeit einer Anpassung der Lehrkräftebildung an die neue Schulstruktur.

Die Veränderungen der Schulstruktur und der Aus-, Fort- und Weiterbildung der Lehrkräfte in Schleswig-Holstein führen zu zwei wichtigen Folgefragen im Bereich des Schulwesens. Zunächst ist fraglich, ob die Besoldung in Schleswig-Holstein noch diesen neuen tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten entspricht. Falls eine Anpassung erforderlich sein sollte, ist schließlich zu fragen, welchen Gestaltungsspielraum der Gesetzgeber bei einer Anpassung des Besoldungsrechts hat und welche Vorgaben und Grenzen dabei zu beachten sind. Diese Fragestellungen sollen Gegenstand der Begutachtung sein. ¹⁾

B. Überblick und Bestandsaufnahme

Zunächst soll ein Überblick über die Lehrkräftebesoldung gegeben werden. Weiterhin sollen die wesentlichen Änderungen des Schulgesetzes und die Neuerungen durch das Lehrkräftebildungsgesetz dargestellt werden. Abschließend soll ein Überblick über die gegenwärtige Lehrkräftebesoldung in Schleswig-Holstein gegeben werden.

I. Entwicklung der Lehrkräftebesoldung

Nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes am 23. Mai 1949 hatten zunächst die Länder die Kompetenz, die Besoldung ihrer Beamtinnen und Beamten selbstständig zu regeln. Dies führte allerdings zu einer – damals noch als untragbar angesehenen – uneinheitlichen Besoldung in Bund und Ländern. Daraufhin fügte der verfassungsändernde Gesetzgeber durch das 28. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 18. März 1971²⁾ die Vorschrift des Art. 74a in das Grundgesetz ein und unterstellte die Regelung der Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes. Es galt der Grundsatz bundeseinheitlicher Besoldung und Versorgung.³⁾

Die Vereinheitlichung der Beamtinnen- und Beamtenbesoldung war eng verwoben mit der Expansion des Bildungswesens seit den 60er Jahren.⁴⁾ Zunächst waren die Ausbildungsanforderungen an Lehrämter unterschiedlicher Schulformen erheblich differenziert.⁵⁾ Noch in den fünfziger Jahren ging eine Volksschullehrerin/ein Volksschullehrer mit mittlerer Reife und einer der heutigen Fachschulausbildung vergleichbaren Ausbildung an eine Grund- und/oder Hauptschule. Lediglich Lehrkräfte am Gymnasium mussten auch damals schon eine Universität besuchen. Dies schlug sich in einer entsprechenden Einordnung im gehobenen bzw. höheren Dienst nieder.

1) Angestellte Lehrer sollen bei der Untersuchung außer Betracht bleiben. Ebenso das Lehramt an berufsbildenden Schulen und das Lehramt für Sonderpädagogik.

2) BGBl. I S. 206.

3) Vgl. Battis, Rechtsgutachten zur amtsangemessenen Besoldung (Art. 33 Abs. 5 GG), insbesondere in den Ländern Berlin und Rheinland-Pfalz, 2013, S. 4.

4) Fast 40 % der Beamten in Deutschland sind im Schuldienst. Es ist daher nicht erstaunlich, dass die Verhältnisse im Schuldienst maßgeblichen Einfluss auf das Beamtenrecht haben; vgl. Gesa Bruno-Latocha, Geschichte der Lehrerbildung, GEW, 28.06.2006.

5) Zur Entwicklung des Besoldungsrechts, Millack u.a., Das Besoldungsrecht für das Land NRW, 1960, S. 375 ff.

Mit dem steigenden gesellschaftlichen Stellenwert der Bildung ging eine schrittweise Aufwertung der Lehrerinnen- und Lehrerausbildung einher. Anfang der 70er Jahre war es in allen Bundesländern zu Änderungen in der Lehrerbildung und damit auch zu Veränderungen im Besoldungsgefüge gekommen. Die Reform der Lehrerbildung war eng verknüpft mit der gesellschaftlichen Debatte um Chancengleichheit. Auch Arbeiterkinder sollten von voll qualifizierten Lehrerinnen und Lehrern unterrichtet werden.⁶⁾

Die Lehramtsausbildung wurde für alle Lehrämter »akademisch« und in fast allen Bundesländern in die Universitäten integriert. Die Absolventen der neuen Ausbildungsgänge – aber teilweise auch die vorhandenen Lehrkräfte und sogar Pensionäre – wurden höheren Besoldungsgruppen zugeordnet. Hierbei wurde der Status Quo der Lehrerinnen und Lehrer in der Bundesbesoldungsordnung A in einer Art »Drei-Klassen-Gesellschaft der Lehrerschaft«⁷⁾ festgeschrieben.

Die Einordnung der Lehrämter war als Provisorium gedacht. Eine bundeseinheitliche Reform der Lehrerbildung ist jedoch nie erfolgt. Stattdessen wurde mit der Föderalismusreform I vom 28. August 2006⁸⁾ die Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst vom Bund auf die Länder übertragen, so dass sich die Unterschiede eher vergrößert haben und sich weiter auseinander entwickeln werden.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Bundesrepublik seit Jahrzehnten mit einem Flickenteppich⁹⁾ verschiedenster Lehrämter und länderspezifischer Besonderheiten lebt.

II. Wesentliche Änderungen des Schulgesetzes in der Vergangenheit

Bereits der Erlass des Schulgesetzes (SchulG) am 24. Januar 2007 und die Änderung des Schulgesetzes vom 28. Januar 2011 haben zu wesentlichen Veränderungen in der Schullandschaft in Schleswig-Holstein geführt. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang vor allem die Umgestaltung der Haupt-, Real- und Gesamtschulen zu Gemeinschafts- und Regionalschulen. Die konkrete Ausgestaltung der Gemeinschaftsschulen wurde allerdings nicht einheitlich im SchulG kodifiziert, sondern vor allem in der Landesverordnung über Gemeinschaftsschulen (GemVO)¹⁰⁾.

Seit diesem Zeitpunkt – aber auch schon vorher an den Gesamtschulen – lehren die Grund- und Hauptschullehrkräfte (Besoldungsgruppe A 12), die Realschullehrkräfte (Besoldungsgruppe A 13) und die Gymnasiallehrkräfte (Besoldungsgruppe A 13 Z / A 14) gemeinsam an einer Schule. Nach § 3 Abs. 6 GemVO in der Fassung vom 18.06.2014 sollen diese Lehrkräfte unabhängig von ihrer jeweiligen Befähigung für ein Lehramt in allen Klassen und Jahrgangsstufen der Sekundarstufe I eingesetzt werden. Bereits an dieser Stelle ist festzuhalten, dass trotz der damit geforderten Erfüllung im Wesentlichen gleicher Aufgaben eine Neuregelung – oder gar eine Angleichung – der Besoldung bis heute unterblieben ist.

III. Gegenwärtige Änderungen des Schulgesetzes

Die gegenwärtigen Änderungen des Schulgesetzes (zuletzt durch Gesetz vom 04. Februar 2014) lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Schulart Gemeinschaftsschule wird neben dem Gymnasium die einzige weiterführende allgemeinbildende Schule.
- Das gemeinsame Lernen wird durchgängiges Grundprinzip der Unterrichtsgestaltung in der Gemeinschaftsschule, vgl. § 43 Abs. 1 SchulG.

6) Gesa Bruno-Latocha, a.a.O.

7) Gesa Bruno-Latocha, aaO; vgl. Übersicht 1, S. 10.

8) BGBl. I S. 2034.

9) Gesa Bruno-Latocha, aaO.

10) Die GemVO tritt mit Ablauf des 30. Juli 2019 außer Kraft, § 22 Abs. 1 GemVO.

- An den Gemeinschaftsschulen wird den unterschiedlichen Leistungsmöglichkeiten der Schülerinnen und Schüler grundsätzlich in binnen-differenzierender Form entsprochen. Abweichend hiervon können ab der Jahrgangsstufe 7 in einzelnen Fächern nach Leistungsfähigkeit und Neigung der Schülerinnen und Schüler differenzierte Lerngruppen gebildet werden, § 43 Abs. 1 S. 2 und 3 SchulG.
- Die Einrichtung abschlussbezogener Klassenverbände ist – mit Ausnahme »der flexiblen Übergangsphase« – nicht mehr zulässig, vgl. § 43 Abs. 3 SchulG.¹¹⁾
- Gemeinschaftsschulen ohne eigene Oberstufe können mit Schulen mit Oberstufe (Gemeinschaftsschulen mit Oberstufe oder Gymnasien) und/oder Beruflichen Gymnasien Kooperationen eingehen, vgl. § 43 Abs. 6 SchulG. Ziel: Der Zugang der Schülerinnen und Schüler zu einer Oberstufe soll – sofern sie die schulischen Leistungsvoraussetzungen erfüllen – rechtlich garantiert werden.
- Die Schulart Regionalschule wird im Rahmen einer Übergangszeit abgeschafft, § 147 SchulG.

Darüber hinaus betreffen die Änderungen im Wesentlichen sprachliche Veränderungen. Beispielsweise tritt an die Stelle des »Hauptschulabschlusses« die Bezeichnung »Erster allgemeinbildender Schulabschluss«, an die Stelle des »Realschulabschluss« die Bezeichnung »Mittlerer Schulabschluss«.

IV. Neuerungen durch das Lehrkräftebildungsgesetz

Am 31. März 2014 hat die Landesregierung den Gesetzesentwurf für ein Lehrkräftebildungsgesetz Schleswig-Holstein (LehrBG)¹²⁾ vorgestellt, am 1. August 2014 ist es in Kraft getreten. Zum Hintergrund dieses Gesetzes führt die Landesregierung aus:

»Ein wesentliches Vorhaben der Landesregierung ist die Reform der Lehrkräftebildung in Schleswig-Holstein. Der Handlungsbedarf für diese Reform ergibt sich insbesondere aus der Notwendigkeit einer Anpassung der Lehrkräftebildung an die neue Schulstruktur. Die Lehrkräftebildung ist über drei Phasen (Studium, Vorbereitungsdienst sowie Fort- und Weiterbildung) hinweg als Gesamtaufgabe zur fortschreitenden Professionalisierung von Lehrkräften zu fassen und zu organisieren. Mit der Reform soll die Verabschiedung eines Lehrkräftebildungsgesetzes einhergehen.«¹³⁾

Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat das LehrBG am 10. Juli 2014 verabschiedet. Die wesentlichen Neuerungen des Lehrkräftebildungsgesetzes lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Ausbildung der Lehrkräfte orientiert sich künftig an den Schulstrukturen. Es wird folgende Studiengänge geben:
- Lehramt an Grundschulen, § 14 LehrBG,
- Lehramt an Gymnasien und Gemeinschaftsschulen (Sekundarschullehramt), § 15 LehrBG,
- Lehramt für Sonderpädagogik, § 16 LehrBG und
- Lehramt an berufsbildenden Schulen, § 17 LehrBG.
- Die Befähigung zum Lehramt an Grundschulen berechtigt zum Unterricht an allgemeinbildenden Schulen der Primarstufe.
- Die Befähigung zum Sekundarschullehramt berechtigt zum Unterricht in der Sekundarstufe I und II.
- Das Studium gliedert sich – unabhängig von dem jeweiligen Lehramt – in einen dreijährigen Bachelorstudiengang sowie einen zweijährigen Masterstudiengang.
- Es wird ein Praxissemester im Rahmen des Masterstudiengangs eingeführt.
- Ausgebildet werden die Lehrkräfte auf dem »höchstmöglichen« Niveau. Das Besondere der neuen Ausbildung ist die durchgängige Kombination von fachwissenschaftlicher Exzellenz mit pädagogisch-didaktischer Kompetenz. Beides gilt sowohl für den Grundschul- als auch für den weiterführenden Sekundarbereich, wobei im Sekundarbereich die fachwissenschaftliche Ausbildung am Niveau der Gymnasiallehrausbildung orientiert ist.
- Pädagogische und didaktische Basisqualifikationen werden in den Themenbereichen Umgang mit Heterogenität und

¹¹⁾ An den Gesamtschulen erfolgte teilweise noch eine Differenzierung nach Abschlussziel in sog. H- bzw. R-Klassen (H=Hauptschulabschluss, R=Realschulabschluss).

¹²⁾ Drs. 18/1760, Stand: 28.03.2014.

¹³⁾ Drs. 18/1760, Stand: 28.03.2014, S. 3.

Inklusion sowie Grundlagen der Förderdiagnostik in die Ausbildung aller Lehrämter integriert.

- Nach erfolgreicher Absolvierung des Masterstudiengangs haben alle Lehrkräfte einen 18-monatigen Vorbereitungsdienst zu leisten.
- Die Ausbildung schließt für alle Lehrkräfte mit einer Staatsprüfung ab.
- Alle Lehrkräfte sind verpflichtet, sich fort- und weiterzubilden.

Wichtige Übergangsbestimmungen:

- Die Befähigungen zu einem Lehramt, die vor Inkrafttreten des LehrBG erworben wurden, bleiben unberührt, § 33 Abs. 2 LehrBG.
- Lehrkräfte mit der Befähigung zum Lehramt an Grund- und Hauptschulen können an Grundschulen und in der Sekundarstufe I an Gemeinschaftsschulen eingesetzt werden, § 33 Abs. 2 S. 1 LehrBG.
- Lehrkräfte mit der Befähigung zum Lehramt an Realschulen und Lehrkräfte mit der Befähigung zu einem Lehramt an Gemeinschaftsschulen können in der Sekundarstufe I an Gemeinschaftsschulen eingesetzt werden, § 33 Abs. 4 S. 1 LehrBG.
- Lehrkräfte mit der Befähigung zum Lehramt an Gymnasien können an allen allgemeinbildenden Schulen in der Sekundarstufe I und II eingesetzt werden, § 33 Abs. 5 S. 1 LehrBG.
- Bis zum Ausbau aller Fächer auf das Niveau der Sekundarstufe II (Universität Flensburg) können übergangsweise Studiengänge eingerichtet werden, die zu einem Lehramt führen, das zu Unterricht in der Sekundarstufe I und in einem Fach auch in der Sekundarstufe II berechtigt (Lehramt an Gemeinschaftsschulen), § 33 Abs. 1 S. 1 LehrBG. Diese Lehrkräfte sind in diesem Fach (Sekundarstufe II) zum Unterricht in der Sekundarstufe I und II berechtigt und können an Gemeinschaftsschulen und Gymnasien eingesetzt werden, § 33 Abs. 4 S. 2 LehrBG.

Es ist hiernach festzuhalten, dass es bis zum Ausbau aller Fächer auf das Niveau der Sekundarstufe II neben dem neuen Lehramt für die Grundschule und dem Sekundarschullehramt (zwei Fächer der Sekundarstufe II) auch noch das Lehramt an Gemeinschaftsschulen (ein Fach der Sekundarstufe I sowie ein Fach der Sekundarstufe II) geben wird.

Im Übrigen wird es voraussichtlich mindestens bis zum Jahre 2055 Lehrerinnen und Lehrer mit der Befähigung zum Lehramt an Grund- und Hauptschulen und Lehrkräfte mit der Befähigung zum Lehramt an Realschulen geben.

V. Gegenwärtige Besoldungsämter der Lehrkräfte

Die Besoldungsämter der Lehrerinnen und Lehrer in Schleswig-Holstein sind gegenwärtig im Besoldungsgesetz (SHBesG) in der Fassung vom 26. Januar 2012 geregelt. In der Anlage 1 zum SHBesG werden die Besoldungsordnungen A und B aufgeführt. Hieraus ergeben sich folgende Übersichten:

Übersicht 1

| Amtsbezeichnung/ Lehrbefähigung | Besoldungsgruppe | Fußnoten |
|---|-----------------------------------|---|
| Lehrkraft/Lehramt an Grund- und Hauptschulen | A 12 | Als erstes Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 der Fachrichtung Bildung |
| Realschullehrkraft/ Lehramt an Realschulen | A 13 | Als erstes Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 der Fachrichtung Bildung |
| Studienrat/ Gymnasien | A 13 (+ Zulage) ¹⁴⁾ | Als zweites Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 Lehramt an der Fachrichtung Bildung |
| Studienrat an berufsbildenden Schulen | A 13 (+ Zulage) | Nur bei Erfüllung bes. Voraussetzungen nach Maßgabe der Lehrerlaufbahnverordnung; das Amt gehört der Laufbahngruppe 2 mit dem ersten Einstiegsamt an |
| Sonderschullehrkraft | A 13 | Als erstes Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 der Fachrichtung Bildung |

Übersicht 2 ¹⁵⁾

| | | | |
|-------------|--|---|--------------------------|
| Grundschule | Gemeinschaftsschule ¹⁶⁾ ohne Oberstufe | Gemeinschaftsschule ¹⁷⁾ mit Oberstufe | Gymnasium ¹⁸⁾ |
| A 12 | A 12 / A 13 / A 13 + | A 12 / A 13 / A 13+ | A 13+ |

Aus den gegenwärtigen Regelungen des SHBesG ergeben sich zwei Auffälligkeiten:

1. Es gibt zwar noch Lehrkräfte mit der Lehrbefähigung für die Grund- und Hauptschule, Lehrkräfte mit der Lehrbefähigung für die Realschule und entsprechende Besoldungsämter, entsprechende Schulen existieren jedoch nicht mehr.
2. Es existieren jetzt Gemeinschaftsschulen, doch existiert keine besoldungsrechtliche Einstufung für Lehrkräfte, die an diesen Schulen lehren. Unabhängig von den beruflichen Anforderungen und Leistungen werden dieser Lehrkräfte nach ihrer Ausbildung bzw. ihrer Befähigung besoldet.

VI. Zwischenergebnis

Bereits an dieser Stelle der Untersuchung fällt auf, dass die besoldungsrechtlichen Gegebenheiten nicht (mehr) den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen. Insofern besteht ein Bedürfnis, genauer zu prüfen, inwiefern das »tradierte Drei-Säulen-System« ¹⁹⁾ der Lehrerbeseoldung im neuen Schulsystem Bestand hat.

14) Gem. § 47 Nr. 2 c) i.V.m. Anlage 8 des SHBesG.

15) Regelbesoldung.

16) Je nach Ausbildung bzw. Lehrbefähigung; eine Beförderung nach A 14 ist (bei entsprechender Verwendung, Funktionsstelle) möglich.

17) Je nach Ausbildung bzw. Lehrbefähigung; eine Beförderung nach A 14 ist (bei entsprechender Verwendung, Funktionsstelle) möglich.

18) Eine Beförderung nach A 14 ist (bei entsprechender Verwendung, Funktionsstelle) möglich.

19) Gesa Bruno-Latocha, a.a.O.

C. Grundlagen der Beamtenbesoldung

Lehrkräfte sind grundsätzlich Beamtinnen und Beamte der Länder.²⁰⁾ Das Besoldungsrecht ist seit der Föderalismusreform I im Jahre 2006 gem. Art. 70 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG Landesrecht. Dementsprechend ist es Aufgabe der Landesgesetzgeber, Regelungen des Besoldungsrechts zu erlassen und zu ändern. Grundsätzliche Neuregelungen darf allein der Landesgesetzgeber treffen.²¹⁾ Soweit jedoch keine entsprechenden Regelungen erlassen werden, gilt Bundesrecht (hier: Besoldungsrecht) gem. Art. 125a Abs. 1 GG fort.

I. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die materiell-rechtlichen Grundsätze des Beamtenrechts sind in Art. 33 GG geregelt.

1. Das Alimentationsprinzip

Verfassungsrechtliche Grundlage der Beamtenbesoldung ist das sogenannte Alimentationsprinzip. Das Alimentationsprinzip leitet sich aus Art. 33 Abs. 5 GG ab. Nach Art. 33 Abs. 5 GG ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln. Seit 2006 enthält Art. 33 Abs. 5 GG nicht mehr allein die Pflicht der staatlichen Gewalten, die »hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums« zu berücksichtigen, sondern auch den Auftrag zu deren Fortentwicklung.²²⁾

a) Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums

Die mit dem Beamtenverhältnis verbundenen Rechte und Pflichten werden insbesondere aus den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums aus Art. 33 Abs. 5 GG abgeleitet. Diese Grundsätze werden definiert als ein Kernbestand von Strukturprinzipien, die allgemein oder doch ganz überwiegend und während eines längeren, Tradition bildenden Zeitraums, mindestens unter der Weimarer Reichverfassung, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind.²³⁾

Art. 33 Abs. 5 GG enthält unmittelbar geltendes objektives Recht, einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber sowie eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums. Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben sollen die Institution des Berufsbeamtentums in ihrer Funktionsfähigkeit im Interesse der Allgemeinheit erhalten. Zugleich soll gewährleistet werden, dass die Beamtin und der Beamte in rechtlicher und wirtschaftlicher Unabhängigkeit zur Erfüllung der dem Berufsbeamtentum vom Grundgesetz vorgeschriebenen Aufgabe, eine stabile, gesetzestreue Verwaltung zu sichern, beitragen.²⁴⁾

Darüber hinaus enthält Art. 33 Abs. 5 GG ein subjektives, durch Verfassungsbeschwerde verfolgbares grundrechtsgleiches Individualrecht der Beamtin und des Beamten. Auf diese Weise können die Beamtin und der Beamte vor dem Bundesverfassungsgericht ihre bzw. seine verfassungsgemäße Stellung wahren.²⁵⁾

Soweit Aufgaben im öffentlichen Dienst nicht schwerpunktmäßig hoheitlich geprägt sind, bedürfen sie nicht notwendigerweise der besonderen Absicherung durch den Beamtenstatus. Insoweit hat der Dienstherr die Wahl, Aufgaben nicht im Beamtenverhältnis, sondern im Angestelltenverhältnis auszugestalten. Dann ist er auch den besonderen institutionellen Vorgaben nicht unterworfen, die das Grundgesetz mit der Einrichtung des Berufsbeamtentums verbindet.²⁶⁾

20) Sachsen beschäftigt Lehrer als Angestellte, nicht als Beamte.

21) BVerfGE 111, 10, 31.

22) Zum Fortentwicklungsauftrag Höfling/Burkczak, DÖV 2007, S. 328.

23) BVerfGE 107, 218, 237 m.w.N.

24) Pieroth, in Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 12. Aufl. 2011, Art. 33 Rn. 43 m.w.N.

25) Battis, in Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 33 Rn. 65.

26) BVerfGE 119, 247, 267.

b) Das besondere Dienst- und Treueverhältnis

Das Beamtenverhältnis begründet zwischen der Beamtin oder dem Beamten und ihrem oder seinem Dienstherrn ein besonderes öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis im Sinne von Art. 33 Abs. 4 GG. Das Eigentümliche des Beamtenverhältnisses liegt darin, dass es die Beteiligten in umfassender Weise rechtlich in Anspruch nimmt. Es begründet für die Beamtin oder den Beamten vor allem eine politische Treuepflicht gegenüber dem Staat und seiner Verfassung sowie die Pflicht, ihre oder seine volle Arbeitskraft lebenslang dem Dienstherrn zur Verfügung zu stellen. Für den Dienstherrn begründet es vor allem die Pflicht, die Beamtin oder den Beamten und deren Familie lebenslang amtsangemessen zu alimentieren und ihnen Fürsorge und Schutz zu gewähren.²⁷⁾ Prägend für dieses öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnis ist die Ausrichtung auf ein verantwortliches, verfassungs- und gesetzeskonformes sowie neutrales Verwaltungshandeln der Beamtin oder des Beamten, worin wiederum ihre oder seine statusrechtliche Absicherung ihre sachliche Rechtfertigung findet.²⁸⁾

c) Das Alimentationsprinzip als Strukturprinzip

Das Alimentationsprinzip gehört zum Kernbestand der Strukturprinzipien aus Art. 33 Abs. 5 GG und ist entsprechend vom Gesetzgeber nicht bloß zu berücksichtigen, sondern strikt zu beachten.²⁰⁾

Der Dienstherr ist danach verpflichtet, die Beamtin oder den Beamten und deren Familie lebenslang – und damit auch nach Beendigung des aktiven Dienstes – angemessen zu alimentieren.³⁰⁾ Die Besoldung der Beamtin oder des Beamten stellt hierbei kein Entgelt für bestimmte konkrete Dienstleistungen dar, sondern ist eine Gegenleistung dafür, dass sich die Beamten mit ihrer ganzen Persönlichkeit dem Dienstherrn zur Verfügung stellen. Diese Grundlage des Alimentationsprinzips bildet die Voraussetzung dafür, dass sich die Beamten ganz dem öffentlichen Dienst als Lebensberuf widmen und die ihnen im Staatsleben zufallende Funktion, eine stabile Verwaltung zu sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften zu bilden, erfüllen können.³¹⁾

Die Sicherung eines angemessenen Lebensunterhalts – zu der auch die Versorgung der Beamtin oder des Beamten nach ihrem oder seinem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst zählt³²⁾ – ist deshalb ein besonders wesentlicher Grundsatz, zu dessen Beachtung der Gesetzgeber verpflichtet ist.³³⁾

Demgemäß ist der Beamtin oder dem Beamten ein angemessener Lebensunterhalt entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards zu gewähren. Der Besoldungs- und Versorgungsanspruch der Beamtin/des Beamten besteht indes nur nach Maßgabe eines Gesetzes. Die Alimentation ist kein Entgelt im Sinne einer Entlohnung für konkrete Dienste.³⁴⁾

Deshalb steht der Beamtin oder dem Beamten auch kein Anspruch auf eine summenmäßig bestimmte Alimentation zu, denn verfassungsrechtlich garantiert ist der nach herrschender Meinung hergebrachte allgemeine Grundsatz des Berufsbeamtentums, wonach die angemessene Alimentierung einseitig durch Gesetz festzulegen ist und nicht »erstritten« und auch nicht »vereinbart« wird.³⁵⁾

d) Qualitätssichernde Funktion des Alimentationsprinzips

Das Alimentationsprinzip erfüllt schließlich auch eine qualitätssichernde Funktion. Das Bundesverfassungsgericht hat dies zuletzt besonders nachdrücklich in seiner Entscheidung zur W-Besoldung³⁶⁾ betont³⁷⁾. Im Rahmen der Verpflichtung zu einer dem Amt angemessenen Alimentation hat der Gesetzgeber die Attraktivität des Beamtenverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft, die vom Amtsinhaber **geforderte Ausbildung und Beanspruchung** zu berücksichtigen.³⁸⁾ Diesen Kriterien muss der Gesetzgeber sowohl bei strukturellen Neuausrichtungen im Besoldungsrecht als auch bei der kontinuierlichen Fortschreibung der Besoldungshöhe über die Jahre hinweg im Wege einer Gesamtschau der hierbei relevanten Kriterien und anhand einer Gegenüberstellung mit jeweils in Betracht kommenden Vergleichsgruppen Rechnung tragen.³⁹⁾

27) BVerfGE 44, 249, 264; 8, 1, 14; 99, 300, 315.

28) Jachmann, in v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Band 2, 6. Aufl. 2010, Art. 33 Rn. 30.

29) BVerfGE 119, 247, 267; 99, 300, 314; stRspr.

30) BVerfGE 8, 1, 14; 55, 372, 392; 70, 69, 80; 107, 218, 237; stRspr.

31) Vgl. BVerfGE 7, 155, 163; 21, 329, 345; 39, 196, 200; 44, 249, 265; 99, 300, 317; 107, 218, 237; 117, 372, 382 ff.; stRspr.

32) Vgl. BVerfGE 11, 203, 210; 39, 196, 200; 44, 249, 265.

33) Vgl. BVerfGE 8, 1, 16; 11, 203, 210, 61, 43, 57; stRspr.

34) BVerfGE 99, 300, 317; 107, 218, 237; stRspr.

35) BVerfGE 44, 249, 264; BVerwG, Urteil vom 27.02.2014 – 2 C 1/13 (Juris)

36) Besoldungsgruppe W = Hochschulprofessoren.

37) Vgl. BVerfG, Urteil vom 14.02.2012 – 2 BvL 4/10 –, BVerfGE 130, 263 (Rn. 145 - Juris).

38) Vgl. BVerfGE 44, 249, 265; 99, 300, 315; 107, 218, 237; 114, 258, 288.

39) BVerfG, Urteil vom 14.02.2012 – 2 BvL 4/10 –, BVerfGE 130, 263 (Rn. 145 - Juris); OVG NRW, Beschluss vom 09.07.2009 – 1 A 1525/08 –, Rn. 454 ff. (Juris).

2. Das Leistungsprinzip

Das Alimentationsprinzip wird ergänzt durch das Leistungsprinzip, das ausdrücklich in Art. 33 Abs. 2 GG enthalten ist und zudem als allgemeines Prinzip ebenfalls zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums aus Art. 33 Abs. 5 GG zählt.⁴⁰⁾

Der Gesetzgeber kann das beamtenrechtliche Leistungsprinzip auf unterschiedliche Art und Weise verwirklichen. Es bezeichnet in seinem Kern zunächst das Prinzip der Bestenauslese, wie es ausdrücklich in Art. 33 Abs. 2 GG verankert ist.⁴¹⁾ Das Leistungsprinzip betrifft nicht nur den erstmaligen Zugang zu einem öffentlichen Amt beim Eintritt in das Beamtenverhältnis, sondern beinhaltet auch die Anerkennung und rechtliche Absicherung des Beförderungserfolges, den die Beamtin/der Beamte bei der Bestenauslese aufgrund von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung erlangt hat.⁴²⁾ Über das Statusrecht ist das Besoldungsrecht mittelbar leistungsbezogen, indem Leistung mit Beförderung honoriert wird.⁴³⁾

Das Leistungsprinzip gebietet über seinen in Art. 33 Abs. 2 GG explizit beschriebenen Funktionsbereich hinaus, die Ämter aufgaben- und verantwortungsbezogen abzustufen (sogenannte Ämterhierarchie).⁴⁴⁾

Über die sich dabei ergebenden Besoldungsabstufungen beeinflusst das Leistungsprinzip auch die Alimentation der Beamtin/des Beamten: Das Prinzip der amtsangemessenen Besoldung erfordert ein Mindestmaß an Differenzierung der statusrechtlichen Ämter nach Funktionsunterschieden.⁴⁵⁾

Umgekehrt folgt aus dem Leistungsprinzip, dass gleichwertige Ämter auch gleichwertig zu besolden sind (Grundsatz der ämterbezogenen gleichen Besoldung).⁴⁶⁾

3. Der Grundsatz der amtsangemessenen Besoldung

Aus dem in Art. 33 Abs. 5 GG enthaltenen Alimentationsprinzip folgt – neben den genannten – insbesondere der Grundsatz der amtsangemessenen Besoldung bzw. Alimentation.

Die Bestimmung der amtsangemessenen Besoldung hängt jeweils vom konkreten Einzelfall ab. Wie hoch die Alimentation sein muss, um noch als amtsangemessen zu gelten, lässt sich nicht abstrakt feststellen. Insofern stellt die in Art. 33 Abs. 5 GG enthaltene Garantie eines »amtsangemessenen« Unterhalts lediglich eine den Besoldungsgesetzgeber in die Pflicht nehmende verfassungsrechtliche Gestaltungsrichtlinie dar.⁴⁷⁾ Innerhalb seines weiten Spielraums politischen Ermessens darf der Gesetzgeber das Besoldungsrecht den tatsächlichen Notwendigkeiten und der fortschreitenden Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse anpassen.⁴⁸⁾ Dieser weite Gestaltungsspielraum gilt indes nicht unbegrenzt, sondern findet seine Schranke im Alimentationsprinzip selbst, welches nicht nur Grundlage, sondern auch Grenze der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit im Besoldungsrecht ist.⁴⁹⁾ Wie bereits dargestellt, ist dabei die Qualitätssicherung für das Berufsbeamtentum ein wesentlicher, vom Besoldungsgesetzgeber zu berücksichtigender Faktor.⁵⁰⁾

In seiner Grundsatzentscheidung aus dem Jahre 1977 zum Alimentationsprinzip hat das Bundesverfassungsgericht zahlreiche Faktoren aufgezählt, die vom Besoldungsgesetzgeber bei der Festlegung einer amtsangemessenen Alimentation zu berücksichtigen sind:⁵¹⁾

40) Vgl. BVerfGE 121, 205, 226.

41) Vgl. BVerfGE 117, 372, 382; 121, 205, 226.

42) a.a.O.

43) BVerfG, Urteil vom 14.02.2012 - 2 BvL 4/10 -, BVerfGE 130, 263 (Rn. 153 - Juris);

44) BVerfGE 114, 258 (Rn. 128 - Juris).

45) Jachmann, in v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Band 2, 6. Aufl. 2010, Art. 33 Rn. 68; Badura, in Maunz-Dürig, Grundgesetz (Stand April 2010), Art. 33 Rn. 68, 73.

46) BVerfGE 130, 52 (Rn. 59 - Juris); BVerfG, Urteil vom 14.02.2012 - 2 BvL 4/10 -, BVerfGE 130, 263 (Rn. 167 ff. - Juris).

47) BVerfGE 117, 330, 352.

48) BVerfGE 81, 363, 375; 117, 330, 352; 130, 263 (Rn. 148 f. - Juris).

49) BVerfG, Urteil vom 14.02.2012 - 2 BvL 4/10 -, BVerfGE 130, 263 (Rn. 155 - Juris) m.w.N.

50) BVerfG, Urteil vom 14.02.2012 - 2 BvL 4/10 -, BVerfGE 130, 263 (Rn. 145 - Juris).

51) BVerfGE 44, 249, 265 f.

»Der Gesetzgeber, der die Angemessenheit der Dienstbezüge einschließlich Alters- und Hinterbliebenenversorgung zu konkretisieren hat, muss dabei außer den schon genannten Gesichtspunkten – Bedeutung der Institution des Berufsbeamtentums, Rücksicht darauf, dass das Beamtenverhältnis für qualifizierte Kräfte anziehend sein muss, Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft, vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung, Verantwortung des Amtes, Beanspruchung des Amtsinhabers (häufig als ›Leistung‹ bezeichnet) – auch berücksichtigen, dass heute nach allgemeiner Anschauung zu den Bedürfnissen, die der arbeitende Mensch soll befriedigen können, nicht nur die Grundbedürfnisse des Menschen nach Nahrung, Kleidung und Unterkunft, sondern im Hinblick auf den allgemeinen Lebensstandard und die allgemeinen Verbrauchs- und Lebensgewohnheiten auch ein Minimum an «Lebenskomfort» gehört: z. B. Ausstattung des Haushalts mit dem üblichen elektrischen Gerät einschließlich seiner Unterhaltung, Radio- und Fernsehgerät samt laufenden Kosten, Zeitungs- und Zeitschriftenbezug, Theaterbesuch und Besuch ähnlicher Veranstaltungen, Kraftwagen, Urlaubsreise, Bausparvertrag, Lebensversicherung und Krankenversicherung, Ausgaben für Fortbildung, soziale und politische Aktivitäten und vernünftige Freizeitbeschäftigung. Alimentation in der Wohlstandsgesellschaft bedeutet mehr als Unterhaltsgewährung in Zeiten, die für weite Kreise der Bürgerschaft durch Entbehrung und Knappheit gekennzeichnet waren. Das Alimentationsprinzip liefert einen Maßstabsbegriff, der jeweils den Zeitverhältnissen gemäß zu konkretisieren ist (...).«

Allgemeiner formuliert, garantiert der Anspruch auf amtsangemessene Alimentation die Gewährleistung von all denjenigen Mitteln, welche die Beamtin oder der Beamte für die Bestreitung desjenigen Lebensunterhalts benötigt, der ihrem oder seinem Amt angemessen ist.⁵²⁾

Hieraus lässt sich jedoch kein allgemeiner Maßstab zur Bestimmung des Kerngehalts des Alimentationsprinzips ableiten. Das Bundesverfassungsgericht selbst hatte bereits in seiner Entscheidung⁵³⁾ zum Alimentationsprinzip festgestellt:

»Die vom Dienstherrn nach Maßgabe der Verfassung geschuldete Alimentierung ist nicht eine dem Umfang nach beliebig variable Größe, die sich einfach nach den ›wirtschaftlichen Möglichkeiten‹ der öffentlichen Hand oder nach den politischen Dringlichkeitsbewertungen hinsichtlich der verschiedenen vom Staat zu erfüllenden Aufgaben oder nach dem Umfang der Bemühungen um Verwirklichung des allgemeinen Sozialstaatsprinzips bemessen lässt. Alimentation des Beamten und seiner Familie ist etwas anderes und Eindeutigeres als staatliche Hilfe zur Erhaltung eines Mindestmaßes sozialer Sicherung und eines sozialen Standards für alle.«

4. Der allgemeine Gleichheitssatz

Zwar steht dem Gesetzgeber ein weitgehender Gestaltungsspielraum bei der Neuregelung der Besoldung zu, doch ist dieser nicht grenzenlos. Der Gesetzgeber ist neben der Berücksichtigung der bereits dargestellten hergebrachten Grundsätze auch an sonstige Verfassungsgarantien gebunden. In diesem Zusammenhang ist er insbesondere an den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG gebunden.⁵⁴⁾ Aus ihm folgt – auch bei der Regelung des Besoldungsrechts – das Gebot, **Gleiches gleich** zu behandeln.⁵⁵⁾ Hierbei ist der maßgebliche Bezugspunkt allerdings die vom Gesetzgeber gewählte Typisierung und nicht der Einzelfall. Die gewählte Typisierung muss willkürfrei gebildet und durchgeführt sein.⁵⁶⁾

Der Gesetzgeber muss Gleiches gleich behandeln. Hieraus folgt, dass für eine Ungleichbehandlung sachliche Gründe existieren müssen. Demgegenüber darf er Ungleiches ungleich behandeln, muss es aber nicht. Zusammenfassend ist die Gleichbehandlung sowohl bei Gleichheit als auch bei Ungleichheit der zugrunde liegenden Sachverhalte zulässig.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts war eine Ungleichbehandlung begründungsbedürftig und dann zulässig, wenn die zugrunde liegenden Sachverhalte als wesentlich ungleich anzusehen sind.⁵⁷⁾ Das Bundesverfassungsgericht hat diese Formel in seinen Entscheidungen dahingehend konkretisiert, dass die Gründe für eine Ungleichbehandlung diejenigen für eine Gleichbehandlung im Einzelfall überwiegen müssen.⁵⁸⁾ Sind solche sach-

52) Bamberger, ZBR 2008, 361, 362.

53) BVerfGE 44, 249, 264.

54) BVerfGE 3, 58, 144, 158; 110, 353, 364.

55) Dazu BVerfGE 86, 81, 87.

56) BVerfGE 34, 136, 146; 87, 273, 278; 103, 310, 318.

57) BVerfGE 55, 72, 88; 103, 225, 235.

58) Seit BVerfGE 55, 72, 88; etwa BVerfGE 120, 125, 144.

lich vertretbaren Gründe erkennbar, so muss sich eine Ungleichbehandlung auch auf diese Gründe stützen, also durch diese Gründe gerechtfertigt sein.⁵⁹⁾

In diesem Rahmen ist der Gesetzgeber nicht nur berechtigt und verpflichtet, das Besoldungssystem zu regeln, sondern auch, dieses fortzuentwickeln und gegebenenfalls abzuändern. Neue Besoldungsstrukturen sind weder durch Art. 33 Abs. 5 GG noch durch Art. 3 Abs. 1 GG ausgeschlossen, solange die genannten Grundsätze beachtet werden. In diesem Kontext ist auch eine Neuordnung von Besoldungssystemen zulässig, indem der Gesetzgeber die vorhandenen Ämter besoldungsrechtlich neu und anders als bisher bewertet bzw. ihr Verhältnis zueinander (sogenanntes Besoldungsgefüge) neu bestimmt.⁶⁰⁾

Ein Anspruch auf Beibehaltung einer einmal erreichten Besoldungshöhe oder einer bestehenden Besoldungsstruktur aus Art. 33 Abs. 5 GG besteht nicht, solange die genannten allgemeinen Grundsätze berücksichtigt werden.⁶¹⁾ Nach der Formel des Bundesverfassungsgerichts darf sich der Besoldungsgesetzgeber bei der Neuordnung im Wesentlichen »nur nicht von unsachlichen Erwägungen« leiten lassen.⁶²⁾

In diesem Rahmen hat das Bundesverfassungsgericht insbesondere die Grundsätze der Abstufung der Ämter innerhalb der Laufbahnen, die Laufbahnbindung der Ämter und die Differenzierung nach Dienstaltersstufen⁶³⁾ grundsätzlich gebilligt.⁶⁴⁾ Innerhalb dieser sehr allgemeinen Grundsätze können die konkreten Anforderungen und Besonderheiten des einzelnen Amtes sowie die in ihm geforderten und erbrachten besonderen Leistungen durch die jeweilige Beförderungsstufe innerhalb der Laufbahnen Berücksichtigung finden.⁶⁵⁾ Als Ausgleich für besondere Härten, Anforderungen oder Schwierigkeiten einzelner Ämter sind neben der Einstufung in die Besoldungshierarchie insbesondere Zulagen zulässig.⁶⁶⁾

5. Zusammenfassung

Nach den Vorgaben des Grundgesetzes sollen sich Grundlagen und Höhe der Besoldung an dem tatsächlichen Lebensstandard und den daraus abzuleitenden Bedürfnissen einerseits sowie den wahrgenommenen Ämtern andererseits orientieren. Maßgeblich für die Ausgestaltung und Bewertung dieser Ämter ist die Ausgestaltung durch Gesetz bzw. aufgrund Gesetzes. Die Besoldungsgesetzgeber sind gem. Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG an die grundgesetzlichen Vorgaben gebunden.

Hierbei steht dem Gesetzgeber ein weiter Beurteilungs- und Gestaltungsfreiraum zu. Dieser ist allerdings an die grundgesetzlichen Vorgaben, namentlich aus Art. 33 Abs. 5, 3 Abs. 1 GG, gebunden. In diesem Rahmen ist die Legislative berechtigt, die Besoldungsstruktur aus- und umzugestalten.

Maßgeblich für die unterschiedliche besoldungsrechtliche Einstufung der Lehrer ist die vom Amtsinhaber **geforderte Ausbildung**, die **Verantwortung des Amtes** und die **Beanspruchung des Amtsinhabers**.⁶⁷⁾

59) BVerfGE 107, 218, 238; 117, 330, 350.

60) BVerfGE 114, 258, 289.

61) BVerfGE 56, 164 f.

62) BVerfGE 64, 367, 379 (m.w.Nachw.).

63) Mittlerweile erfolgt die Differenzierung nicht mehr nach Dienstaltersstufen, sondern nach Erfahrungsstufen. Nach der Rechtsprechung des EuGH (v. 19.06.2014, Rs.C-501/12) ist in der Differenzierung nach Erfahrungsstufen keine Altersdiskriminierung zu sehen.

64) BVerfGE 44, 249, 263 ff.

65) BVerfGE 80, 66; 64, 380; 56, 164.

66) Jachmann, in v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG Band 2, 6. Aufl. 2010, Art. 33 Rn. 50.

67) Gusy, Gleiche Lehrerbeseoldung als Verfassungsauftrag, S. 3 ff.; Masing, in Dreier, Grundgesetz, Band 2, 2. Aufl. 2006, Art. 33 Rn. 87.

II. Das einfachgesetzliche Laufbahn- und Besoldungsrecht

Die geltenden Besoldungsgesetze und -ordnungen der Länder und des Bundes füllen die genannten verfassungsrechtlichen Vorgaben auf grundsätzlich vergleichbare, im Detail jedoch differenzierende Weise aus. Länderübergreifend sind für die Bemessung der Beamtenbesoldung maßgeblich: ⁶⁸⁾

1. die Zuordnung der Ämter zu **Laufbahnen** im Sinne der Laufbahnverordnungen (»Laufbahngruppe 1« bzw. »Laufbahngruppe 2«),
2. die Eingruppierung der Ämter zu den einzelnen **Besoldungsgruppen** (etwa: »Besoldungsgruppe A 12« oder »Besoldungsgruppe A 13«),
3. die Bemessung der individuellen Bezüge innerhalb dieser Stufen auf der Grundlage der Zuordnung der einzelnen Beschäftigten zu **Erfahrungsstufen**.

Daneben gibt es weitere Differenzierungen, welche sich etwa aus dem Familienstand, dem Dienst- oder Wohnort und anderen persönlichen Umständen des Beamten ergeben können. Sie werden regelmäßig durch Zuschläge zum Einkommen abgegolten und sind weitgehend tätigkeitsneutral. Schließlich finden sich Differenzierungen nach den besonderen Anforderungen einzelner Ämter, welche besoldungsmäßig durch Zulagen honoriert werden. Sie richten sich nach den konkreten Anforderungen oder Tätigkeiten im Einzelfall. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Zuordnungen und Differenzierungen im Ausgangspunkt für grundgesetzkonform gehalten⁶⁹⁾, ohne dabei auf Fragen konkreter Ämter oder gar Ämter von Lehrkräften einzugehen.

Die aufgezeigte gesetzliche Zuordnung rechtfertigt sich hinsichtlich der Gleich- oder Ungleichbehandlung der Lehrerinnen und Lehrer nicht aus sich selbst heraus oder aus der bloßen Entscheidung des Besoldungsgesetzgebers. Sie ist vielmehr vor dem Hintergrund der genannten grundgesetzlichen Anforderungen ihrerseits rechtfertigungsbedürftig, da – auch vom Gesetzgeber – sachlich Gleiches gleich behandelt werden muss. Ob und gegebenenfalls wo im Besoldungsrecht sachlich Gleiches ungleich behandelt wird, ist demnach näher zu untersuchen.⁷⁰⁾

Ob mehrere Lehrämter gleich oder ungleich sind (und daher gegebenenfalls rechtlich gleich zu behandeln sind oder ungleich behandelt werden dürfen), richtet sich nach den jeweils vorfindbaren Sachstrukturen. Sind die unterschiedlich geregelten Sachverhalte tatsächlich unterschiedlich und können die Regelungsunterschiede aus den Sachunterschieden begründet werden, so ist die unterschiedliche Regelung zulässig. Es kommt also darauf an, welche unterschiedlichen tatsächlichen Gegebenheiten den zu prüfenden rechtlichen Regelungen zugrunde liegen. Nun sind zwei Sachverhalte niemals vollständig gleich (= identisch), sondern weisen immer Unterschiede auf. Doch darf deshalb noch nicht alles unterschiedlich behandelt werden. Vielmehr kommt es darauf an, welche tatsächlichen Gegebenheiten Gegenstand einer gesetzlichen Regelung sind und welche die sie prägenden sachlichen Umstände darstellen.⁷¹⁾

Exkurs: Laufbahnwechsel und -aufstieg

Nach § 11 Nr. 1 der Landesverordnung über die Laufbahnen der Lehrerinnen und Lehrer (Lehrerinnen- und Lehrerlaufbahnverordnung - SH.LLVO) erwerben Laufbahnbewerberinnen und Laufbahnbewerber die Befähigung für ihre Laufbahn durch Vorbereitungsdienst und Bestehen der Zweiten Staatsprüfung. Die Laufbahnzuordnung erfolgt demnach grundsätzlich anhand der Vor- und Ausbildung (Befähigung) der Beamtin oder des Beamten. Eine Durchbrechung dieses Grundsatzes ist indes möglich. So sieht § 9 SH.LLVO die Möglichkeit eines Laufbahnwechsels vor.

Nach § 9 Abs. 1 SH.LLVO ist ein Laufbahnwechsel nur zulässig, wenn die Beamtin oder der Beamte die Befähigung für die neue Laufbahn besitzt. Über die Anerkennung der Befähigung entscheidet gem. § 9 Abs. 2 SH.LLVO das Ministerium für Schule und Berufsbildung. In zwei Fällen ist die Anerkennung der Befähigung für die neue Laufbahn möglich, welche sich nach § 9 Abs. 3 oder Abs. 4 SH.LLVO richtet.

68) Vgl. Voßkuhle, in Hoffmann-Riem u.a., *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band 3, 2009, S. 54 ff.

69) BVerfGE 44, 249, 263 ff.

70) Gusy a.a.O.

71) Gusy a.a.O.

Nach § 9 Abs. 3 SH.LLVO besitzt die Befähigung für die neue Laufbahn auch, wer

1. in der bisherigen Laufbahn die Zweite Staatsprüfung [...] abgelegt hat **und**
2. die für die Einstellung in den Vorbereitungsdienst für die neue Laufbahn berechtigende Erste Staatsprüfung erfolgreich abgelegt hat **und**
3. zwei Jahre erfolgreich in die Aufgaben der neuen Laufbahn eingeführt worden ist.

Im Übrigen darf Lehrerinnen und Lehrern gem. § 9 Abs. 4 SH.LLVO ein Amt der nächsthöheren Laufbahn nur verliehen werden, wenn

1. ihre Eignung, Befähigung und fachliche Leistung dies rechtfertigen,
2. sie das 59. Lebensjahr noch nicht vollendet haben,
3. sie in ihrer bisherigen [...] Laufbahn eine Dienstzeit von mindestens zehn Jahren zurückgelegt haben und
4. sie vier Jahre erfolgreich in die besonderen Aufgaben der neuen Laufbahn eingeführt worden sind.

Hiernach ist festzuhalten, dass neben der Aus- und Vorbildung der Beamtin und des Beamten maßgeblich auch die gezeigten Leistungen und die getragene Verantwortung bei Ausübung des Amtes besoldungsrechtlich relevant sind.

D. Verfassungsmäßigkeit der Lehrerbesoldung in Schleswig-Holstein

Die Lehrkräfte in Schleswig-Holstein werden unterschiedlich und damit ungleich besoldet.⁷²⁾ Beamtenrechtlich folgt dies aus zwei wesentlichen Gesichtspunkten:

1. dem Merkmal der **Vor- und Ausbildung** (wesentlich für die Laufbahnzuordnung),
2. dem Merkmal der **Leistung und Verantwortung** (wesentlich für die Besoldungsgruppenzuordnung).

Andere Unterscheidungsmerkmale (Erfahrungsstufen, Ortszuschlag usw.) knüpfen alle im Wesentlichen an die dadurch bedingten Vorentscheidungen an und bleiben daher im Folgenden außer Betracht.

1. Differenzierungsgrund: Unterschiedliche Vor- und Ausbildung

Die unterschiedliche Vor- und Ausbildung der Beamtinnen und Beamten gilt als zentrales Abgrenzungskriterium der ehemaligen Laufbahnen des gehobenen und des höheren Dienstes. Nach der Rechtsprechung kann eine unterschiedliche Ausbildung ein zulässiges Differenzierungskriterium sein, um Beamtinnen und Beamten, die die gleiche Tätigkeit ausüben, in verschiedene Laufbahnen einzuteilen und verschiedenen Besoldungsgruppen zuzuweisen. Eine derartige Ungleichbehandlung ist sachgerecht und mit Art. 33 Abs. 5, 3 Abs. 1 GG vereinbar.⁷³⁾

Durch die Novellierung des Landesbeamtengesetzes (LBG) in Schleswig-Holstein entsprechen nun der gehobene Dienst der Laufbahngruppe 2 mit erstem Einstiegsamt und der höhere Dienst der Laufbahngruppe 2 dem mit zweitem Einstiegsamt. Die Zugangsvoraussetzungen für die Laufbahnen ergeben sich aus § 14 LBG. Gem. § 14 Abs. 3 LBG erfordert die Laufbahn der Laufbahngruppe 2 mit dem ersten Einstiegsamt mindestens ein mit einem Bachelorgrad abgeschlossenes Hochschulstudium, während die Laufbahngruppe 2 mit zweitem Einstiegsamt nach Abs. 4 mindestens ein mit einem Mastergrad abgeschlossenes Hochschulstudium verlangt.

1. Rechtsprechung zu diesem Differenzierungsgrund

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts⁷⁴⁾ rechtfertigt sich der Unterschied zum einen aus dem gesetzgeberischen Gestaltungsfreiraum und zum anderen aus dem Erfordernis des sachlichen Grundes für eine Ungleichbehandlung. Da für die Unterscheidung jeder mögliche sachliche Grund ausreicht, sind weitergehende spezifische Anforderungen an diesen Grund nicht zu stellen. Eine Ungleichbehandlung der Lehrämter ist gestattet, sofern das Dienstrecht eine unterschiedliche Vor- und Ausbildung vorschreibt. Die Ausbildung stellt keinen eigenständigen Faktor neben der Berufstätigkeit dar, sondern soll zu denjenigen Kriterien zählen, anhand derer sich ermitteln lässt, ob die Beschäftigten die gleiche Arbeit verrichten. Maßgeblich soll dabei lediglich sein, dass die Ausbildung für die ordnungsgemäße Erfüllung der Dienstaufgaben »von Bedeutung« ist. Hierfür ausschlaggebend ist eine Gesamtbetrachtung mit der Fragestellung, ob die Dienstleistenden unter Zugrundelegung einer Gesamtheit von Faktoren wie Art der Arbeit, Ausbildungsanforderungen und Arbeitsbedingungen als »in vergleichbarer Situation befindlich« angesehen werden können. Dies gilt auch dann, wenn unterschiedlich eingestufte Lehrkräfte im Einzelfall eine gleiche oder wesentlich gleiche Tätigkeit ausüben.⁷⁵⁾

Nach der Rechtsprechung des OVG Münster⁷⁶⁾ ist es rechtlich nicht zwingend, ausschließlich auf die ausgeübte Tätigkeit und daneben nicht auch auf die dafür maßgebliche Vor- und Ausbildung abzustellen. Diese gesetzgeberischen Überlegungen haben nach Auffassung des OVG Münster nicht etwa deshalb zurückzutreten, weil im Einzelfall zwei unterschiedlich eingestufte Lehrkräfte die gleiche Tätigkeit ausüben.

⁷²⁾ Vgl. Übersichten unter B. V.

⁷³⁾ BVerfGE 64, 367, 380 ff.; BVerwG, DVBl 2001, 747; OVG Münster, Beschluss vom 23.05.2006, Az.: 6 A 3712/04.

⁷⁴⁾ BVerwG aaO.

⁷⁵⁾ a.a.O.

⁷⁶⁾ OVG Münster, a.a.O.

2. Kritik an dieser Rechtsprechung

Gegen diese Rechtsprechung lässt sich zunächst anführen, dass sie die Regelung des § 18 BBesG⁷⁷⁾ nur unzureichend berücksichtigt. Nach dieser Vorschrift sind die Funktionen der Beamten [...] nach den mit ihnen verbundenen Anforderungen sachgerecht zu bewerten und Ämtern zuzuordnen. Maßgeblich ist demnach der Zusammenhang von »Status und Funktion«⁷⁸⁾. Dabei stellt die Funktion maßgeblich auf die dem Beamten zugewiesene Tätigkeit ab.⁷⁹⁾ Diese prägt das Amt im statusrechtlichen Sinne und nur eine dem Status entsprechende Tätigkeit darf dem Beamten zugewiesen werden.⁸⁰⁾ Prägend für die funktionsgerechte Besoldung ist demnach nicht die Vor- oder Ausbildung, sondern die ausgeübte Tätigkeit.⁸⁰⁾

Die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte lässt diese Argumentation regelmäßig außer Betracht. Denn der Beamte »habe keinen Anspruch auf eine bestimmte Bewertung seines Dienstpostens« durch Besoldungsgesetze oder -ordnungen.⁸²⁾ Selbst wenn man diese Argumentation für die subjektiven Rechte der (einzelnen) Beamten bejaht, folgt daraus noch keineswegs, dass die genannte Regelung deshalb objektiv-rechtlich unverbindlich ist.⁸³⁾ Die Regelung verpflichtet somit insbesondere die Verordnungsgeber der Länder, auch wenn dem Einzelnen kein einklagbares Recht zugestanden wird. Demnach geht das geltende Recht von einem Zusammenhang von Status, Funktion und Besoldungshöhe aus.⁸⁴⁾

3. Die »alten« Lehrämter / Übergangsphase

Früher waren die Ausbildungsstätten, Studiengänge, -dauer und -abschlüsse der Lehrerinnen und Lehrer ungleich⁸⁵⁾. Dementsprechend waren es auch diese Unterschiede, die in der Vergangenheit zur Rechtfertigung unterschiedlicher Laufbahnen bzw. Besoldungsgruppen herangezogen wurden.

In den nächsten Jahrzehnten wird es weiterhin noch Lehrämter mit nur teilweise gleicher Vor- und Ausbildung geben. Dies sind namentlich:

- das Lehramt für Grund- und Hauptschulen,
- das Lehramt für die Realschule,
- das Lehramt für Gymnasien.

Hinsichtlich dieser nach und nach »aussterbenden«⁸⁶⁾ Lehrämter ist fraglich, ob die teilweise unterschiedliche Ausbildung zukünftig noch eine unterschiedliche Besoldung rechtfertigt. Daher ist an dieser Stelle näher zu untersuchen, welche Gemeinsamkeiten und welche Unterschiede in der Vor- und Ausbildung dieser Lehrämter bestehen bzw. bestanden haben.

Gem. § 11 SH.LLVO erwerben die Laufbahnbewerberinnen und Laufbahnbewerber die Befähigung für ihre Laufbahn u.a. durch Vorbereitungsdienst und Bestehen der Zweiten Staatsprüfung (Nr. 1) oder bei einem Laufbahnwechsel (Nr. 3) durch Erfüllung der hierfür maßgebenden Kriterien. Für die Einstellung in den Vorbereitungsdienst der jeweiligen Laufbahn bestehen zunächst Unterschiede zwischen dem gehobenen (= Erstes Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2) und dem höheren Dienst (= Zweites Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2).

Während die Einstellung in den Vorbereitungsdienst des gehobenen Dienstes für die Laufbahn der Grund- und Hauptschullehrerinnen oder Grund- und Hauptschullehrer (§ 17 SH.LLVO) und die Laufbahn der Realschullehrerinnen oder Realschullehrer (§ 19 SH.LLVO) das Bestehen der jeweiligen Ersten Staatsprüfung nach einem Studium

77) In Schleswig-Holstein inhaltsgleich übernommen, vgl. § 21 SHBesG.

78) BVerfGE 70, 251, 267; BVerwGE 126, 182, 184.

79) Battis, BBG, 4. Aufl. 2009, § 10 Rn. 11; ausführlicher R. Summer, Amt und Funktion, in FS-Knöpfle, 1996, S. 369 ff.

80) BVerwGE 65, 270, 272 f.; 126, 182, 184; BVerfGE 70, 251.

81) Gusy a.a.O.

82) BVerfGE 64, 367, 379; BVerwGE 87, 310; Plog/Wiedow, BBG, Band 3, § 18 Nr. 2 (Nachw.).

83) Vgl. BVerwG, Urteil vom 23.05.2002, Az.: 2 A 5/01; Buchholz 240 § 18 BBesG Nr. 27.

84) Gusy a.a.O.

85) Vgl. Unterpunkt B. I.

86) Alle Lehrkräfte dieser Ämter werden voraussichtlich bis zum Jahr 2055 pensioniert sein.

von mindestens sechs Semestern mit mindestens zwei Fächern voraussetzt, setzt die Einstellung in den Vorbereitungsdienst des höheren Dienstes der Laufbahn der Studienrätinnen oder Studienräte an Gymnasien (§ 21 SH.LLVO) das Bestehen der Ersten Staatsprüfung nach einem Studium von mindestens acht Semestern mit mindestens zwei Fächern voraus.

An dieser Stelle ist zunächst festzuhalten, dass alle Laufbahnen das Studium zweier Fächer an einer Universität oder einer gleichgestellten Hochschule erfordern. Für die Einstellung in den Vorbereitungsdienst wird jeweils das Bestehen der jeweiligen Ersten Staatsprüfung bzw. das Bestehen eines entsprechenden Hochschullabschlusses eines Masterstudienganges gefordert.

Unterschiedlich ist auf den ersten Blick lediglich die **Mindeststudiendauer**. Eine unterschiedlich lange Ausbildungsdauer vermag eine – bis ins Pensionsalter reichende – Ungleichbehandlung für sich genommen nicht rechtfertigen. Allerdings muss an dieser Stelle auch berücksichtigt werden, dass sich nicht ausschließlich nur die Ausbildungsdauer der Laufbahnen unterscheidet, sondern teilweise auch die Studieninhalte und die Zahl der zu erbringenden Leistungsnachweise innerhalb des Studiums. Daher sind die weiteren Unterschiede des Studiums⁸⁷⁾ näher zu untersuchen.

Die Studienanforderungen und -inhalte sind in der Landesverordnung über die Ersten Staatsprüfungen der Lehrkräfte (Prüfungsordnung der Lehrkräfte I - POL I) geregelt. In §§ 1 - 30 POL I sind die Allgemeinen Vorschriften zu Studium und Prüfung der Lehrkräfte normiert, die Anlage enthält Bestimmungen zu den einzelnen Voraussetzungen und Anforderungen in den Prüfungsfächern der Ersten Staatsprüfung der jeweiligen Laufbahnen bzw. Lehrämter. Hiernach lassen sich folgende Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Studium der jeweiligen Laufbahnen festhalten:

Gemeinsamkeiten der Ausbildung:

- Grundstudium mit Zwischenprüfung, dann Hauptstudium,
- zwei Fächer der jeweiligen Schulart sowie Pädagogik (Gegenstand der Prüfungen),
- Prüfung: Hausarbeit, Klausurarbeiten sowie mündliche Prüfung,
- Erste Staatsprüfung (bzw. gleichwertiger Abschluss).

Ausbildungsvoraussetzungen:⁸⁸⁾

Regelstudienzeiten:

| | |
|----------------------------------|------------|
| Grund- und Hauptschullehrer (GH) | 7 Semester |
| Realschullehrer (Real) | 7 Semester |
| Gymnasiallehrer (Gym) | 9 Semester |

Semesterwochenstunden (Obergrenze):

| | |
|------|----------------|
| GH | bis zu 120 SWS |
| Real | bis zu 120 SWS |
| Gym | bis zu 160 SWS |

Gewichtung der Studienanteile in SWS:

| | Pädagogische | | | |
|------|--------------|--------|--------|--------|
| | Studien | Fach 1 | Fach 2 | Gesamt |
| GH | 40 | 40 | 40 | 120 |
| Real | 26 | 47 | 47 | 120 |
| Gym | 24 | 68 | 68 | 160 |

Inhaltlich: Im Rahmen der Gymnasiallehrerausbildung fachlich mehr Vertiefung

⁸⁷⁾ Der Vorbereitungsdienst ist für alle im Wesentlichen gleich, vgl. § 12 SH.LLVO.

⁸⁸⁾ Gemäß Prüfungsordnung Lehrkräfte I – POL I vom 22.01.2008

Leistungsnachweise über die Grundkenntnisse der jeweiligen Fächer:

| | | |
|------|----|---------------------------------|
| GH | 6 | (davon mind. 2 in Fachdidaktik) |
| Real | 7 | (davon mind. 2 in Fachdidaktik) |
| Gym | 10 | (davon mind. 3 in Fachdidaktik) |

Festzustellen ist nach diesem Überblick, dass das Studium der jeweiligen Lehrämter im Wesentlichen gleich aufgebaut ist. Im Laufe der Jahre sind Ausbildungsstätten, Ausbildungsabschlüsse, Prüfungsanforderungen sowie theoretische und praktische Studienanteile vergleichbarer geworden.

Unterschiedlich ausgestaltet sind indes die Regelstudienzeiten, die Zahl der Semesterwochenstunden, die Gewichtung zwischen der pädagogischen und der fächerbezogenen Ausbildung und schließlich die Zahl der zu erbringenden Leistungsnachweise.

Wie bereits angeführt, kann die unterschiedlich lange Ausbildungsdauer eine bis ins Pensionsalter reichende Ungleichbehandlung (für sich genommen) nicht rechtfertigen.

Die Semesterwochenstundenanzahl kann die ungleiche Besoldung ebenfalls nicht rechtfertigen. Zum einen handelt es sich gem. § 5 Abs. 3 POL I lediglich um eine Obergrenze des zeitlichen Gesamtumfangs der Lehrveranstaltungen innerhalb eines Semesters, die Gesamtstundenanzahl wird also nicht zwingend jedes Semester erreicht. Zum anderen besteht nicht für jede Lehrveranstaltung Anwesenheitspflicht. Lehrveranstaltungen ohne Zwang müssen ebenso wie freiwillig erbrachte Leistungen außer Betracht bleiben.

Im Übrigen ist festzustellen, dass die Semesterwochenstundenobergrenze beim Lehramt für Grund- und Hauptschulen und für die Realschulen identisch ist und im Vergleich zum Lehramt für das Gymnasium lediglich $\frac{1}{4}$ weniger Umfang aufweist. Unabhängig von den Unterschieden zwischen Sommer- und Wintersemestern und den vorlesungsfreien Zeiträumen beträgt die Wochenstundenzahl beim Gymnasiallehramt 6,15, bei Grund- und Hauptschullehramt und Realschullehramt 4,62.⁸⁹⁾

Ferner kann die Gewichtung der Studienanteile nicht als sachlicher Differenzierungsgrund für eine unterschiedliche Besoldung geeignet sein. Der unterschiedliche Schwerpunkt der Ausbildung auf Pädagogik und fachliches Wissen ist durch die jeweilige Schulform einerseits und das Lebensalter der Schülerinnen und Schüler andererseits bedingt. Zwar hat das Studium der Lehrkräfte für das Gymnasium (Sekundarstufe II) einen stärkeren wissenschaftlichen Ansatz, als das fachliche Studium der anderen Lehrämter. Dies ist jedoch dem Umstand geschuldet, dass die Oberstufe die Lücke zwischen dem allgemeinbildenden Abschluss und der Aufnahme eines Studiums schließen soll und dementsprechend vertiefte Anforderungen an das Fachwissen zu verlangen sind.

Die Anzahl der zu erbringenden Leistungsnachweise über die Grundkenntnisse der jeweiligen Fächer kann die ungleiche Besoldung ebenfalls nicht rechtfertigen. Einerseits nimmt die Anzahl der zu erbringenden Leistungsnachweise bei steigender Gewichtung auf die fächerbezogene Ausbildung zu. Andererseits nimmt damit aber die Anzahl der erforderlichen Leistungsnachweise im Bereich der pädagogischen Ausbildung ab.

Hiernach ist festzuhalten, dass keiner dieser Unterschiede in der universitären Ausbildung – einzeln betrachtet – einen geeigneten sachlichen Differenzierungsgrund für eine unterschiedliche Besoldung darstellt.

Folgerichtig führt auch eine Gesamtbetrachtung zu keinem anderen Ergebnis. Zwar mag das Lehramt für das Gymnasium auf den ersten Blick eine zeitlich längere und fachlich anspruchsvollere Ausbildung darstellen, jedoch schwindet dieser Eindruck bei näherer Betrachtung, denn – mit Ausnahme der Regelstudienzeit bzw. der Mindestsemesteranzahl – relativieren sich diese Unterschiede. Allenfalls lässt sich eine Zulage mit Verweis auf die längere Studiendauer rechtfertigen.

Auffällig ist hingegen die beinahe identische Ausgestaltung des Studiums für das Lehramt an Grund- und Hauptschulen und das Lehramt an Realschulen. Nach dem Wortlaut von § 3 Abs. 2 S. 2 SH.LLVO gelten die Laufbahnen der Lehrerinnen und Lehrer, die derselben Laufbahngruppe angehören und als Befähigung eine im Wesentlichen

89) 1 Semester entspricht 26 Wochen.

gleiche Vorbildung und Ausbildung voraussetzen, als einander gleichwertig. Dies ist hier der Fall, denn die Laufbahn der Grund- und Hauptschullehrer und die Laufbahn der Realschullehrer gehören derselben Laufbahngruppe (Erstes Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 der Fachrichtung Bildung) an und setzen – wie oben herausgearbeitet – eine im Wesentlichen gleiche Vor- und Ausbildung voraus.

Im Ergebnis kommt es aber nicht maßgeblich auf die Vor- und Ausbildung an. Es ist vielmehr die ausgeübte Tätigkeit, die die funktionsgerechte Besoldung prägt. Im Übrigen kann das Erfordernis eines sachlichen Grundes für eine Ungleichbehandlung nicht zur Annahme eines solchen sachlichen Grundes führen.

4. Veränderungen durch das Lehrkräftebildungsgesetz

Nunmehr wurden die Ausbildungsanforderungen für **alle neuen** Lehrerinnen und Lehrer mit der Einführung des LehrBG vereinheitlicht:

- Die universitäre Ausbildung ist für Lehrkräfte aller Schulstufen und -formen obligatorisch,
- alle Studiengänge beginnen mit einem dreijährigen Bachelorstudium und schließen mit einem zweijährigen Masterstudiengang ab,
- gleiche Anzahl ECTS-Leistungspunkte, Praxissemester für alle,
- alle Studiengänge schließen mit einem Masterabschluss ab,
- alle Lehrkräfte müssen einen 18-monatigen Vorbereitungsdienst absolvieren,
- alle Lehrkräfte schließen ihre Ausbildung mit einem Staatsexamen (Staatsprüfung) ab.

Hiernach steht fest, dass eine differenzierte Besoldung der **zukünftigen Lehrkräfte** nicht mehr auf Unterschiede in der Lehrerausbildung gestützt werden kann. Dies gilt konkret für:

- das Lehramt an Grundschulen,
- das Lehramt an Gymnasien und Gemeinschaftsschulen (Sekundarschullehramt),
- das Lehramt an Gemeinschaftsschulen (ein Fach der Sekundarstufe I, ein Fach der Sekundarstufe II, vgl. § 33 Abs. 1 S. 1 LehrBG).

5. Ergebnis

In Schleswig-Holstein sind die Ausbildungsanforderungen an die unterschiedlichen Lehrämter nach dem Lehrkräftebildungsgesetz gleich. Ein sachlicher Grund für eine unterschiedliche Zuordnung in das erste bzw. zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 besteht nicht. Demnach kann eine ungleiche Besoldung der zukünftigen Lehrämter nicht auf eine unterschiedliche Vor- und Ausbildung der Lehrerinnen und Lehrer gestützt werden. Ferner ist festzustellen, dass zukünftig alle Lehrkräfte die Zugangsvoraussetzungen für das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 gemäß § 14 Abs. 4 LBG, § 20 Abs. 2 und 3 ALVO erfüllen. Die Zugangsvoraussetzungen stellen zwar lediglich Mindestanforderungen dar und eine Eingruppierung aller Lehrkräfte in das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 (= A 13) ist somit nicht zwingend; in jedem Fall kann den § 14 LBG und § 20 ALVO aber der gesetzgeberische Wille entnommen werden, dass grundsätzlich eine Einordnung in den ehemaligen höheren Dienst, mithin in das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2, erfolgen sollte.

Hinsichtlich der Lehrkräfte, welche vor Einführung des LehrBG ausgebildet wurden und noch werden, besteht ebenfalls kein sachlicher Grund für eine unterschiedliche Laufbahnzuordnung und eine ungleiche Besoldung. Die Ausbildung dieser Lehrkräfte ist – mit Ausnahme der Mindeststudiendauer der Gymnasiallehrer – als im Wesentlichen gleich anzusehen. Im Übrigen deuten Vorschriften wie § 3 Abs. 6 GemVO und § 33 Abs. 2 S. 1 LehrBG, wonach Lehrkräfte mit der Befähigung für die Grund- und Hauptschule in der gesamten Sekundarstufe I eingesetzt werden können und sollen, darauf hin, dass der Gesetzgeber in Schleswig-Holstein selbst davon ausgeht, dass die Befähigung der Lehrkräfte (Vor- und Ausbildung) neben der ausgeübten Tätigkeit lediglich eine untergeordnete Rolle spielt. Die Möglichkeit eines Laufbahnaufstiegs nach einer gewissen Bewährungszeit (§ 9 Abs. 4 SH.LLVO) verdeutlicht zudem, dass die ursprüngliche Laufbahnbefähigung einer Lehrkraft durch gezeigte Leistungen als höherwertig angesehen werden kann.

Somit kann die Vor- und Ausbildung der Lehrkräfte keinen sachlichen Grund (mehr) für eine unterschiedliche laufbahnrechtliche Zuordnung und eine hieraus resultierende ungleiche Besoldung darstellen.

II. Differenzierungsgrund: Unterschiedliche Anforderungen und Leistungen

Als weiterer Differenzierungsgrund wird auf Unterschiede hinsichtlich der Verantwortung und der beruflichen Anforderungen und Leistungen der Lehrerinnen und Lehrer unterschiedlicher Schulstufen abgestellt.

1. Rechtsprechung zu diesem Differenzierungsgrund

Das Bundesverfassungsgericht stellte hinsichtlich der Grundlagen des Besoldungsrechts fest, dass innerhalb der Gruppe der Lehrkräfte im reichverzweigten und vielgestaltigen deutschen Schulwesen unter anderem der Stellenwert der einzelnen Schularten als Unterscheidungsgrund in Betracht kommt.⁹⁰⁾ Nach der Rechtsprechung des OVG Münster ist eine Differenzierung etwa anhand der »Verschiedenartigkeit der Ausbildungsziele« zulässig.⁹¹⁾

2. Kritik an dieser Rechtsprechung

Die Annahme, dass mit einem höheren Schulabschluss auch höhere Anforderungen und Leistungen an die Lehrkraft einhergehen, mag einst eine Berechtigung gehabt haben. Eine solche Auffassung entsprach der Tradition des deutschen Schulwesens, welches – im Unterschied etwa zu einer angelsächsischen Tradition – nicht dem Ideal der Menschen- oder Charakterbildung, sondern demjenigen der Vermittlung von Wissens- und Bildungsstandards verpflichtet ist.⁹²⁾

Diese Annahme, dass mit einem höheren Schulabschluss auch höhere Anforderungen und Leistungen an die Lehrerin/den Lehrer einhergehen, lässt sich etwa wie folgt relativieren:

Mit einem höheren Schulabschluss steigen vor allem auch die Anforderungen an die Schülerinnen und Schüler. Diese müssen den steigenden Anforderungen der höheren Klassenstufen gerecht werden und komplexere Materien erfassen, verstehen und lernen. Die Wiedergabe des Stoffes in Form von Klausuren und Prüfungen wird für die Schülerinnen und Schüler umfangreicher und schwerer. Auf der anderen Seite können die Lehrkräfte mit steigender Klassenstufe auf einem besseren Grundwissen und -verständnis der Schülerinnen und Schüler aufbauen. Im Übrigen sollen die Schülerinnen und Schüler in der Oberstufe (Sekundarstufe II) auf ein Hochschulstudium vorbereitet werden, dementsprechend wird von ihnen ein wesentlich höheres Maß an Selbstständigkeit gefordert als in niedrigeren Klassenstufen.

Zwar steigt mit der jeweiligen Klassenstufe auch für die Lehrerin/den Lehrer der Vor- und Nachbereitungsaufwand (etwa Erstellung und Korrekturen von Klassenarbeiten und Klausuren) des Unterrichts, jedoch reduziert sich im Verhältnis auch die Wochenstundenanzahl der Lehrkräfte. Gegenwärtig hat eine Grundschullehrkraft eine Unterrichtsverpflichtung von 28 Wochenstunden und eine Gymnasiallehrkraft von 25,5 Wochenstunden.⁹³⁾ Im Übrigen divergiert der Korrekturaufwand je nach Unterrichtsfach sehr stark, insofern muss dieser – ebenso wie die Fachrichtung der jeweiligen Lehrfächer – bei der Betrachtung der Lehrerbesoldung gänzlich außer Betracht bleiben.

Es mag weiterhin zu berücksichtigen sein, dass die Anforderungen an die pädagogischen Fähigkeiten der Lehrerinnen und Lehrer an Grund- und Gemeinschaftsschulen am höchsten sind und lediglich die Anforderungen an die fachlichen Fähigkeiten parallel zum Schulziel steigen.⁹⁴⁾

90) BVerfGE 64, 367, 383 (unter Hinweis auf BVerfGE 13, 356, 362).

91) OVG Münster, Beschluss vom 04.10.2006, Az.: 2247/05.

92) Gusy, a.a.O.

93) Pflichtstundenverordnung SH vom 30.04.2014.

94) Vgl. auch Gewichtung der Studienanteile in SWS unter D. I. 3.

3. Schulziele in Verfassungen und Gesetzen

In der Gegenwart – und vielmehr noch in der Zukunft – kann dieses Ideal (Vermittlung von Wissen) nicht mehr die maßgebliche Grundlage der Lehrerbesoldung sein. Diese Auffassung von der Beschränkung der Schulziele und -inhalte auf Bildungsniveau und Bildungsinhalte entspricht weder dem gewandelten Auftrag der Schule nach Grundgesetz und Schulgesetz noch der gewandelten Realität der Schule.⁹⁵⁾

Dies zeigt sich in den Schulzielen von Verfassungen und Gesetzen. Die Landesverfassungen nennen als Schulziele nicht allein das Erlernen bestimmter Inhalte, sondern auch die Vermittlung bestimmter sozialer und kultureller Werte. Soziales Handeln, Toleranz und Verantwortung sind Einstellungen, welche nicht allein und auch nicht überwiegend von der Kenntnis bestimmter Fakten abhängen.⁹⁶⁾ Die erzieherische Funktion der Schule – und damit der Erziehungsauftrag des Staates – wird durch Art. 7 Abs. 1 GG vorausgesetzt und findet seine Grenze in Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG. Die eben genannten Artikel sind durch Art. 2 a VerfSH Bestandteil der Verfassung des Landes Schleswig-Holsteins.

Nicht erkennbar ist hingegen, dass im dualen Erziehungssystem des Grundgesetzes die Vermittlung dieser Werte ausschließlich dem Elternhaus zugewiesen und damit aus dem Bereich der Schule ausgeschlossen ist.⁹⁷⁾ Vielmehr soll die Erziehung zwar dualistisch, aber durchaus aufeinander bezogen und inhaltlich verschränkt erfolgen.⁹⁸⁾ Dieser gesellschaftspolitische (gewandelte) Auftrag der Schulen ist nunmehr auch Inhalt von § 4 SchulG. In diesem Sinne gibt es nahezu keine Inhalte, welche dem schulischen Erziehungsauftrag entzogen sind.

Festzuhalten ist demnach, dass sich eine Beschränkung der Schulen auf die Vermittlung von Wissen und Inhalten in den Verfassungen und Ländergesetzen nicht finden lässt. Vielmehr weiten die Gesetze die Erziehungsziele und -aufträge weit über jene begrenzten Ziele aus.

4. Inklusion und weitere pädagogische Ziele

Ein gegenwärtig im Fokus stehendes Ziel ist die Inklusion. Inklusiv Schule oder inklusive Bildung heißt, dass alle Schülerinnen und Schüler, unabhängig von ihrem sonderpädagogischen Förderungsbedarf sowie ihrer sozialen und ethnischen Herkunft, gemeinsam in einer Regelschule unterrichtet werden. Das ist ein Schritt mehr als eine integrative Beschulung. Bei der schulischen Integration liegt der Fokus darauf, wie ein Kind unterstützt werden muss, damit es am Unterricht der Regelschule teilnehmen kann. Die Beschulung eines Kindes mit sonderpädagogischen Förderungsbedarf stellt damit eine Ausnahme dar und die Schule konzentriert sich darauf, dieses Kind dem allgemein bildenden Schulsystem möglichst weitgehend anzupassen.⁹⁹⁾

Bei der inklusiven Bildung wird dieser Fokus erweitert. Entscheidend ist also, wie ein Schulsystem gestaltet sein muss und welche Bedingungen eine Schule erfüllen muss, damit alle Kinder eines Einzugsgebiets unterrichtet werden können und alle Kinder ohne Vorbehalt zur schulischen Gemeinschaft gehören. Die Rahmenbedingungen dafür setzt das aktuelle Schulgesetz.¹⁰⁰⁾ Dort heißt es in § 4 Abs. 11 SchulG:

»Zur Erreichung der Bildungs- und Erziehungsziele sind Schülerinnen und Schüler mit Behinderung besonders zu unterstützen. Das Ziel einer inklusiven Beschulung steht dabei im Vordergrund.«

Die weiteren gegenwärtigen pädagogischen Ziele der Schulen in Schleswig-Holstein stellen sich wie folgt dar (§ 4 SchulG):

- Förderung und Ausbildung der Schülerinnen und Schüler nach Begabung, Fähigkeiten und Neigung,
- Entwicklung der kognitiven, emotionalen, sozialen, kreativen und körperlichen Fähigkeiten,
- Vermittlung von kultureller und gesellschaftlicher Orientierung,
- Förderung und Ermunterung zum eigenständigen und kritischen Denken,
- Förderung der Bereitschaft zur Empathie und der Fähigkeit, dass eigene Weltbild in Frage zu stellen und Unsicherheiten selbstvertrauend auszuhalten,
- Schule soll zu der Fähigkeit verhelfen, in einer sich ständig wandelnden Welt ein erfülltes Leben zu führen,

95) Gusy, a.a.O.

96) a.a.O.

97) Vgl. A. Schmitt-Kammler, *Elterliches und schulisches Erziehungsrecht nach dem Grundgesetz*, 1983.

98) So etwa Gröschner, in Dreier, *Grundgesetz*, Band 1, 2. Aufl. 2004, Art. 6 Rn. 138 f.

99) www.schleswig-holstein.de/Bildung/DE/Rund_um_Schule/Inklusion.

100) a.a.O.

- Schule soll dazu befähigen, Verantwortung im privaten, familiären und öffentlichen Leben zu übernehmen und für sich und andere Leistungen zu erbringen, insbesondere auch in Form von ehrenamtlichem Engagement,
- Vermittlung der Kenntnisse gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und historischer Zusammenhänge,
- Schaffung eines Verständnisses für Natur und Umwelt und die Bereitschaft wecken, an der Erhaltung der Lebensgrundlagen von Pflanzen, Tieren und Menschen,
- Förderung der Offenheit gegenüber kultureller und religiöser Vielfalt, des Willens zur Völkerverständigung und der Friedensfähigkeit,
- Förderung des Verständnisses der besonderen Verantwortung und Verpflichtung Deutschlands in einem gemeinsamen Europa sowie der Bedeutung einer gerechten Ordnung der Welt,
- Förderung des Verständnisses für die Bedeutung der Heimat, den Beitrag der nationalen Minderheiten und Volksgruppen zur kulturellen Vielfalt des Landes sowie des Respekts vor der Minderheit der Sinti und Roma,
- Anleitung der Schülerinnen und Schüler zur freien Selbstbestimmung in Achtung Andersdenkender, zum politischen und sozialen Handeln und zur Beteiligung an der Gestaltung der Arbeitswelt und der Gesellschaft im Sinne der freiheitlichen demokratischen Grundordnung,
- Förderung von Heterogenität und Inklusion.

Alle diese pädagogischen Ziele der Schule und die aus ihnen resultierenden Anforderungen an die Lehrkräfte gehen über die bloße Vermittlung von Bildungs-inhalten weit hinaus. Es ist auch nicht erkennbar, dass die sich hier stellenden Anforderungen und die danach zu erbringenden Leistungen der Lehrerinnen und Lehrer sich im Wesentlichen parallel zum Schulziel oder danach zu vermittelnden Bildungsinhalten orientieren. Vielmehr spricht wesentlich mehr dafür, dass diese Anforderungen sich ganz besonders dort stellen, wo im hoch differenzierten und hoch selektiven deutschen Schulsystem kohortenübergreifender Unterricht zu leisten ist oder aber sich die genannten Herausforderungen zu besonderen beruflichen Anforderungen verdichten, also vor allem im Bereich der Grund- und Gemeinschaftsschulen. Gerade hier stellen sich die spezifischen Anforderungen von fehlender Integration, Lernbehinderungen und Heterogenität und müssen dementsprechend in besonderer Weise und Intensität abgearbeitet werden.¹⁰¹⁾

Folgerichtig basiert die Gleichsetzung von beruflichen Anforderungen an die Lehrkräfte einerseits und zu vermittelnden Inhalten der Schule andererseits auf einer unzulässigen Verengung von Schulauftrag und Schulgeschehen. Auch wenn die allein fachlichen bzw. fachspezifischen Anforderungen etwa an Lehrkräfte der Oberstufe höher sein mögen als an Lehrkräfte anderer Schulformen, so kennt das Schulrecht doch zahlreiche andere Anforderungen, welche in höherem Maße an die Lehrkräfte anderer Schulstufen adressiert sind. Das Abstellen allein auf die fachlichen Anforderungen in den Besoldungsgesetzen stellt also eine der gewandelten schulischen Realität wie dem gewandelten Schulrecht nicht mehr adäquate Verengung des Anforderungsspektrums dar.¹⁰²⁾

Demnach können hohe fachspezifische berufliche Anforderungen und Leistungen keine zureichenden sachlichen Gründe für eine Differenzierung hinsichtlich der Lehrerbesoldung sein.

5. Ergebnis

In der Vergangenheit sind die beruflichen Anforderungen und Leistungen der Lehrerinnen und Lehrer ganz oder überwiegend am Niveau der zu vermittelnden Inhalte gemessen worden. Die an Grund- und Hauptschulen tätigen Lehrkräfte wurden hierdurch besoldungsrechtlich, möglicherweise auch gesellschaftlich abgewertet. Die schulische Realität hat sich aber inzwischen gewandelt. Eine Differenzierung nach Bildungsniveau und Ausbildungsziel wurde weitgehend abgeschafft. Vielmehr sind nun gemeinsames Lernen und Heterogenität sowie Inklusion bestimmendes Prinzip der Schulausbildung.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sachwidrig, wenn nicht gar willkürlich, auch in Zukunft allein die Frage nach den vermittelten Bildungsinhalten zum Anknüpfungspunkt für eine unterschiedliche Lehrkräftebesoldung zu machen.¹⁰³⁾

¹⁰¹⁾ Gusy, S. 23.

¹⁰²⁾ a.a.O.

¹⁰³⁾ So auch Gusy, a.a.O.

III. Gesamtergebnis

Die bisher immer angeführten sachlichen Gründe für eine Ungleichbehandlung – unterschiedliche Vor- und Ausbildung sowie unterschiedliche berufliche Anforderungen und Leistungen – vermögen eine Ungleichbehandlung in der Gegenwart als auch in der Zukunft nicht zu rechtfertigen. Vielmehr scheinen diese beiden Differenzierungsmerkmale nach den gewandelten Vorgaben des Schul- und Bildungsrechts sowie den geänderten faktischen Vor- und Rahmenbedingungen schulischen Lehrens und Arbeitens nunmehr als willkürlich. Somit entspricht die Lehrerbeseoldung in Schleswig-Holstein nicht den neuen tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten. Eine Anpassung bzw. Neuregelung des Besoldungsrechts ist demnach zwingend erforderlich und geboten.

E. Anpassung bzw. Neuregelung der Besoldung

Im ersten Teil des Gutachtens wurde festgestellt, dass die Lehrkräftebesoldung in Schleswig-Holstein anzupassen bzw. neu zu regeln ist. Fraglich ist nunmehr, welchen Gestaltungsspielraum der Gesetzgeber bei einer Anpassung des Besoldungsrechts hat und welche Vorgaben und Grenzen er dabei zu beachten hat.

I. Gestaltungsfreiheit

Bei der Konkretisierung der aus Art. 33 Abs. 5 GG resultierenden Pflicht zur amtsangemessenen Alimentierung besitzt der Gesetzgeber einen weiten Entscheidungsspielraum.¹⁰⁴⁾ Dies gilt sowohl hinsichtlich der Struktur als auch der Höhe der Besoldung;¹⁰⁵⁾ diese ist der Verfassung nicht unmittelbar, als fester und exakt bezifferter bzw. bezifferbarer Betrag, zu entnehmen.¹⁰⁶⁾ Insofern stellt die in Art. 33 Abs. 5 GG enthaltene Garantie eines »amtsangemessenen« Unterhalts lediglich eine den Besoldungsgesetzgeber in die Pflicht nehmende verfassungsrechtliche Gestaltungsrichtlinie dar.¹⁰⁷⁾ Innerhalb seines weiten Spielraums politischen Ermessens darf der Landesgesetzgeber das Besoldungsrecht den tatsächlichen Notwendigkeiten und der fortschreitenden Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse anpassen.¹⁰⁸⁾

II. Möglichkeiten und Grenzen einer Anpassung bzw. Neuregelung

Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers deckt – neben einer Anpassung in Form einer Angleichung – grundsätzlich auch strukturelle Neuregelungen der Besoldung in Form von Systemwechseln ab,¹⁰⁹⁾ welche die Bewertung eines Amtes und die damit einhergehende besoldungsrechtliche Einstufung betreffen.¹¹⁰⁾ Bei der Einstufung von Ämtern handelt es sich vor allem um eine politische, vom parlamentarischen Gesetzgeber zu entscheidende Frage, mit deren Beantwortung die Wertigkeit eines bestimmten Amtes definiert wird. Dementsprechend kann der Gesetzgeber ein Amt neu (höher, gleich oder niedriger) bewerten, die Struktur der Besoldungsordnung oder die der einzelnen Besoldungsgruppen, die Struktur des Beamtengehalts sowie die Zahlungsmodalitäten grundsätzlich für die Zukunft ändern.¹¹¹⁾ Eine veränderte Bewertung unter Abweichung von der bisherigen Relation der Ämter zueinander ist – bei entsprechender Besitzstandswahrung – selbst dann denkbar, wenn sich der Amtsinhalt beziehungsweise die Merkmale, nach denen die betreffenden Ämter zu beurteilen sind, nicht verändert haben.¹¹²⁾

Der Gesetzgeber darf sich bei einer von ihm für notwendig gehaltenen Neuregelung nicht von unsachlichen Erwägungen leiten lassen.¹¹³⁾ Nimmt er aufgrund einer politischen Entscheidung beziehungsweise einer veränderten politischen Wertschätzung eine besoldungsmäßige Neubewertung eines Amtes vor, muss er dafür Sorge tragen, dass eine derartige besoldungsrechtliche Neubewertung den veränderten Anforderungen des Amtes und dessen prägenden Merkmalen gerecht wird. Führt die gesetzgeberische Neubewertung zu einer deutlichen Verringerung der Besoldung, bedarf es hierfür sachlicher Gründe.¹¹⁴⁾

Nach alledem steht es dem Gesetzgeber in Schleswig-Holstein frei, ob er eine Anpassung der Lehrkräftebesoldung innerhalb der bestehenden Regelungen oder eine strukturelle Neuregelung der Besoldung in Form eines Systemwechsels vornimmt. Wenn der Gesetzgeber die Besoldung der Lehrer neu regelt, muss er im Wesentlichen folgende Grundsätze beachten:

- amtsangemessene Besoldung,
- Qualitätssicherung,

104) BVerfGE 8, 1, 22 f.; 114, 258, 288; 117, 372, 381; 121, 241, 261.

105) BVerfGE 81, 363, 375 f.

106) BVerfGE 44, 249, 265 ff.; 117, 330, 352.

107) BVerfGE 117, 330, 352.

108) BVerfGE 130, 263 (Rn. 148 – Juris).

109) So geschehen bei der Besoldung der Hochschulprofessoren, vgl. BVerfGE 130, 263, 318.

110) BVerfGE 26, 141, 158 f.; 56, 146, 161 ff.; 64, 367, 379; BVerfG, Beschluss vom 15.07.1999, Az.: 2 BvR 544/97, NVwZ 1999, S. 1328.

111) BVerfG, Beschluss vom 15.01.1985, Az.: 2 BvR 1148/84, NVwZ 1985, S. 333; BVerfG, Beschluss vom 15.07.1999, Az.: 2 BvR 544/97, NVwZ 1999, S. 1328.

112) BVerfGE 26, 141, 158; 56, 146, 163; 64, 367, 379.

113) a.a.O.

114) BVerfGE 130, 263 (Rn. 151 - Juris).

- gleichwertige Ämter sind auch gleichwertig zu besolden,
- Vergleich innerhalb und auch zwischen den verschiedenen Besoldungsordnungen.

III. Stellungnahme

Wie bereits herausgearbeitet, sind sachliche Gründe für eine ungleiche Besoldung der Lehrer nicht mehr vorhanden. Insofern verlangt der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG eine Gleichbehandlung und somit eine gleiche Besoldung.

Alle künftigen Lehrerinnen und Lehrer werden ein Studium mit einem Masterabschluss sowie einen Vorbereitungsdienst mit einer Staatsprüfung absolvieren und erfüllen somit die Voraussetzungen für das zweite Einstiegsamt in der Laufbahngruppe 2.

Zwar mögen die Vorgaben der Verfassung zur Beamtenbesoldung grundsätzlich eine abgestufte Besoldung gebieten,¹¹⁵⁾ doch hat die Untersuchung gezeigt, dass die Lehrkräfte an Grundschulen, Gemeinschaftsschulen und Gymnasien im Wesentlichen dieselben Anforderungen und Leistungen im Schulalltag zu erfüllen haben.

Nach alledem ergeben sich folgende Schlussfolgerungen für die künftige Lehrerbesoldung in Schleswig-Holstein:

- 1. Die künftigen Lehrerinnen und Lehrer sind grundsätzlich alle gleich zu besolden.**
- 2. Die geforderte Ausbildung – unabhängig vom jeweiligen Lehramt – gebietet dem Gesetzgeber die Einordnung aller Lehrerinnen und Lehrer in das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 (ehemaliger höherer Dienst).**
- 3. Die neuen Lehrämter (konkret: Grund- und Sekundarschullehrer) lassen Befähigungs-, Anforderungs- und Leistungsunterschiede nicht mehr erkennen, daher ist eine abgestufte Besoldung nicht zu rechtfertigen.**
- 4. Die bisherigen Lehrerinnen und Lehrer tragen im Schulalltag dieselbe Verantwortung und haben dieselben Leistungen zu erbringen wie die neu ausgebildeten Lehrkräfte, eine unterschiedliche Besoldungsgruppenzuordnung ist daher nicht gerechtfertigt.**
- 5. Eine Verringerung der Besoldungshöhe ist wegen der qualitätssichernden Funktion des Alimentationsprinzips und wegen der hierfür fehlenden sachlichen Gründe nicht umsetzbar.**
- 6. Selbst bei Vorliegen sachlicher Gründe wäre eine Absenkung der Besoldung zwar grundsätzlich zulässig und möglich, in diesem Fall müsste aber das Besoldungsrecht für alle Beamtinnen und Beamten in Schleswig-Holstein vollumfänglich neu geregelt werden, ohne dass hierbei eine Berufsgruppe herausgenommen wird.**

¹¹⁵⁾ Vgl. BVerfGE 114, 258 (Rn. 128 - Juris).

F. Gesamtergebnis und Zusammenfassung

Die Befugnis, die Höhe der Besoldung durch Gesetz zu regeln, könnte hiernach den Gesetzgeber – mit dem stereotypen Verweis auf eine angespannte Haushaltslage – dazu verleiten, Besoldungsabsenkungen in Betracht zu ziehen. Die verbeamteten Lehrerinnen und Lehrer werden aber in einem gewissem Umfang vom Alimentationsprinzip vor Besoldungskürzungen geschützt (Gewährung einer amtsangemessenen Mindestbesoldung, Qualitätssicherung). Darüber hinaus gebietet das Alimentationsprinzip aber, ebenso wie Art. 3 Abs. 1 GG, für jede nachteilige Änderung der Besoldung das Vorliegen eines sachlichen Grundes.¹¹⁶⁾ Allein fiskalische Gründe können Besoldungsabsenkungen nur ausnahmsweise rechtfertigen und sind darüber hinaus im Regelfall nur ergänzend heranzuziehen.¹¹⁷⁾ Grundsätzlich müssten vorliegen:

1. Haushaltsnotlage, kurz bevorstehende Zahlungsunfähigkeit,
2. Begründung, weshalb die Absenkung unausweichlich ist und die Abhängigkeit der Beamtenbesoldung von der allgemeinen Einkommensentwicklung nicht für die Entschuldung ausreicht,
3. eine Absenkung muss in ein Konzept eingebettet sein, in das auch andere verfassungsrechtliche finanzkräftige Pflichten einbezogen werden¹¹⁸⁾,
4. eine Absenkung zur Haushaltskonsolidierung ist nur unter materiellen und verfahrensrechtlichen Sicherungen zulässig¹¹⁹⁾.

Sollte der Gesetzgeber in Schleswig-Holstein eine Absenkung des Besoldungsniveaus nach diesen Voraussetzungen rechtfertigen können, so gebietet wiederum der allgemeine Gleichheitssatz, dass eine Absenkung der Besoldung aller Beamtinnen und Beamten in Schleswig-Holstein erfolgen müsste. Demnach kann der Gesetzgeber nicht gezielt die Besoldung nur einer Beamtengruppe neu regeln und im Zuge dieser Neuregelung die Besoldung dieser Gruppe absenken. Ein solches Vorgehen liefe auf ein – der Wortgebrauch mag zum Abschluss dieser Betrachtung erlaubt sein – »Rosinenpicken« hinaus, welches dem Gesetzgeber nicht erlaubt ist.

Die Lehrerbesoldung in Schleswig-Holstein bedarf zweifelsohne einer Neuregelung. Dabei ist zu beachten, dass es Differenzierungsgründe, die eine Ungleichbehandlung rechtfertigen würden, nach der hier vorgenommenen Prüfung nicht mehr gibt. Dies betrifft aber nicht nur die künftigen, sondern vor allem auch die seit Jahren im Schuldienst des Landes Schleswig stehenden Lehrkräfte. Es wäre inakzeptabel, diese Lehrkräfte von der Konzeption einer geänderten Besoldung auszuschließen.

¹¹⁶⁾ Vgl. Wolff, DÖV 2003, S. 494 ff.; BVerfGE 130, 263 (Rn. 151 - Juris).

¹¹⁷⁾ Ausführlich hierzu Wolff, DÖV 2003, S. 494 ff.

¹¹⁸⁾ Einschnitte in das Besoldungssystem sind nur zulässig, solange sie sich im Kontext der Staatsausgaben als stimmig erweisen.

¹¹⁹⁾ Sie darf im Ausmaß nicht über das Erforderliche hinausgehen, muss verfahrensrechtlich so gestaltet sein, dass sie auch wirklich rückgängig gemacht wird, wenn die Gründe entfallen sind, und muss zeitlich begrenzt sein.

