

Vergütung für geleistete Vorgriffsstunden

Lehrkräfte zwischen dem 30. und 50. Lebensjahr sind in NRW verpflichtet, über die schulformabhängige regelmäßige Pflichtstundenzahl gem. § 2 der VO zu § 5 SchFG eine zusätzliche wöchentliche Pflichtstunde gem. § 4 der VO zu § 5 SchFG abzuleisten. Der zeitliche Ausgleich erfolgt durch Absenkung der Pflichtstundenzahl schrittweise ab dem Schuljahr 2008/09.

Scheidet eine Lehrkraft vor Beginn der Rückgewährphase bzw. Kompensationsphase aus dem Schuldienst des Landes NRW aus, sei es wegen vorzeitiger Versetzung in den Ruhestand, sei es aufgrund einer Versetzung in ein anderes Bundesland oder aus anderen Gründen, wurde für die erbrachte Vorgriffsstunde kein finanzieller Ausgleich gezahlt. Klagen auf finanziellen Ausgleich haben die Verwaltungsgerichte erster Instanz abgewiesen unter Hinweis darauf, dass es sich einerseits bei der Pflichtstunde nicht um Mehrarbeit handele und andererseits die Verordnung keinen finanziellen Ausgleich vorsehe.

Jetzt steht nach mehreren Urteilen des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 15.10.2003 fest, dass das Land NRW die Rechte der aus dem Schuldienst des Landes Nordrhein-Westfalen ausgeschiedenen Lehrkräfte dadurch verletzt hat, dass es sich weigert, eine Regelung über den finanziellen Ausgleich für nicht mehr im Wege des zeitlichen Ausgleichs kompensierbaren Vergütungsstunden zu erlassen.

Mit den Urteilen des Oberverwaltungsgerichts Münster ist ein Durchbruch geschafft, und das Land NRW wird der vom Oberverwaltungsgericht Münster festgestellten Rechtsverletzung abhelfen müssen.

Aus den Gründen des Urteils des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 15.10.2003, AZ: 6 A 4237/01:

„Bei der in § 4 VO zu § 5 SchFG enthaltenen Vorgriffsstundenregelung handelt es sich um eine langfristige ungleichmäßige Verteilung der regelmäßigen Lehrerarbeitszeit (a)). Das beklagte Land verstößt dadurch, dass es keine Regelung über einen finanziellen Ausgleich zugunsten derjenigen Lehrkräfte trifft, welche die spätere Pflichtstundenermäßigung nicht mehr (voll) in Anspruch nehmen können, gegen höherrangiges Recht (b)). Die Klägerin hat aus Art. 3 Abs. 1 GG

einen Anspruch auf die Feststellung, dass sie dadurch in ihren Rechten verletzt ist.

a) Die Vorgriffsstundenregelung ist keine allgemeine Pflichtstundenerhöhung, bei der innerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit das Maß der Unterrichtsverpflichtung im Verhältnis zur außerunterrichtlichen Dienstpflicht verändert wird. Vielmehr handelt es sich der Sache nach um eine ungleiche Verteilung der regelmäßigen Lehrerarbeitszeit über einen längeren Zeitraum. § 4 VO zu § 5 SchFG lautete in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Mai 1997 (GV. Nordrhein-Westfalen. S. 88):

*Zusätzliche wöchentliche Pflichtstunden
(Vorgriffsstunden)*

Die Zahl der wöchentlichen Pflichtstunden nach § 3 erhöht sich für Lehrerinnen und Lehrer, die vor Beginn des jeweiligen Schuljahres das 30. Lebensjahr vollendet; aber das 50. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, vorübergehend für einen Zeitraum von bis zu sechs Schuljahren um eine Stunde, und zwar

- 1. an Grundschulen, Berufsschulen, Berufsfachschulen, Fachschulen, Fachoberschulen und Kollegschulen in den Schuljahren 1997/98 bis 2002/03,*
- 2. an Abendrealschulen, Abendgymnasien, Kollegs und Studienkollegs für ausländische Studierende in den Schuljahren 1999/2000 bis 2004/05,*
- 3. an den übrigen Schulen in den Schuljahren 1998/99 bis 2003/04.*

Für Lehrerinnen und Lehrer, die auf der Grundlage des Satzes 1 zu Leistung einer zusätzlichen Pflichtstunde verpflichtet waren, ermäßigt sich die Pflichtstundenzahl nach § 3 ab dem Schuljahre 2008/2009 jeweils für einen entsprechenden Zeitraum um eine Stunde.

Aufgrund einer Änderung zum Schuljahresbeginn 2002/2003 lautet § 4 VO zu § 5 SchFG in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. April 2002 (GV. NW. S. 148) jetzt:

*Zusätzliche wöchentliche Pflichtstunden
(Vorgriffsstunden)*

(1) Die Zahl der wöchentlichen Pflichtstunden nach § 2 Abs. 1 erhöht sich bis zum Ende des Schuljahres 2005/06 für Lehrerinnen und Lehrer, die vor Beginn des jeweiligen Schuljahres das 30. Lebensjahr vollendet, aber das 50. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, vorübergehend für einen Zeitraum von bis zu sechs Jahren um eine Stunde.

(2) Der zeitliche Ausgleich erfolgt durch Absenkung der Pflichtstundenzahl schrittweise ab dem Schuljahr 2008/09. Jeweils im elften Schuljahr nach dem Ende eines Schuljahres, in dem Lehrerinnen und Lehrer zur Leistung einer zusätzlichen Pflichtstunde auf der Grundlage des Absatzes 1 verpflichtet waren, ermäßigt sich ihre Pflichtstundenzahl nach § 2 Abs. 1 für einen der Dauer der Leistung entsprechenden Zeitraum um eine Stunde.

Bereits Wortlaut und Regelungssystematik der Vorschriften zeigen, dass die vorübergehende Erhöhung der wöchentlichen Pflichtstundenzahl und die als Ausgleich hierfür vorgesehene spätere Ermäßigung in einem untrennbaren Zusammenhang stehen. Die Vorleistung, welche die Lehrkräfte über einen Zeitraum von bis zu sechs Jahren erbringen, und der festgelegte, Ausgleich für diese Vorleistung in entsprechendem Umfang stehen in einem Austauschverhältnis, das mit einem zivilrechtlichen Synallagma vergleichbar ist. Das heißt, Leistung der Lehrkräfte und "Rückgabe" durch den Dienstherrn beruhen auf einer gegenseitigen Pflicht. Damit unterscheidet sich die Vorgriffsstundenregelung wesentlich von einer allgemeinen Pflichtstundenerhöhung, die darauf abzielt, unter Beibehaltung der regelmäßigen Arbeitszeit das Verhältnis zwischen Unterrichtszeit und außerunterrichtlicher Tätigkeit zu verändern.

Ebenso zur vergleichbaren niedersächsischen Regelung: Oberverwaltungsgericht für das Land Niedersachsen (OVG Nds.), Urteil vom 7. März 2001 - 2 K 654/99 -, DÖV 2001, 739, 740f; BVerwG, Urteil vom 28. November 2002 - 2 CN 1.01 -, IÖD 2003, 86,- 89; zur vergleichbaren bayerischen Regelung: Bay. VGH, Urteil vom 21. Dezember 2001 -3 N 01.900 -, Juris-Rechtsprechung Nr. MERE 104890200.

Eine allgemeine Pflichtstundenerhöhung der., beschriebenen Art erfolgte im Übrigen zeitgleich und zusätzlich zur Einführung der Vorgriffsstunde durch entsprechende Änderung der VO zu § 5 SchFG für die Lehrkräfte nahezu aller Schulformen (vgl. jeweils Nr. 1.1 der Runderlasse des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 9. Dezember 1996 - Z B 5-22/11-894/96 -, GABl. NW. I 1997, S. 7 und vom 11. November 1997 - Z B 5-22/11-174/97 -, GABl. NW, I 1997, S. 283).

Zur Rechtmäßigkeit dieser Pflichtstundenerhöhung vgl. u.a. Beschlüsse des Senats vom 4. Juli 2003 - 6 A 2419100 -, vom 14. Juli 2003 - 6 A 2040/01 - und vom 9. September 2003 - 6 A 2361/02 -.

Sämtliche Maßnahmen gehörten zum "mittelfristigen- Konzept der Landesregierung zur Sicherung der Unterrichtsversorgung". Die im Vorfeld der Umsetzung dieses Konzepts hierzu vom Verordnungsgeber abgegebenen Erklärungen verdeutlichen, dass es ihm bei der Vorgriffsstundenregelung nicht um eine (zusätzliche) allgemeine Pflichtstundenerhöhung ging, sondern um eine über einen längeren Zeitraum vorgesehene ungleiche Verteilung der regelmäßigen Arbeitszeit, die mit einem sogenannten Arbeitszeitkonto vergleichbar ist. In ihrer Regierungserklärung vor dem Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen am. 19. Juni 1996 hat die damals amtierende Ministerin für Schule und Weiterbildung Gabriele Behler unter anderem ausgeführt (vgl. <http://www.nrw.de/politik/regierungserkl/re960619.htm>):

„(...) In Nordrhein-Westfalen wurden in den vergangenen Jahren, wie in allen anderen westlichen Ländern der Bundesrepublik Deutschland auch, wieder mehr Kinder geboren. Deshalb steigt auch die Zahl der Schülerinnen und Schüler wieder. Ihre Zahl wird an den öffentlichen Schulen von 2,54 Mio. im Schuljahr, 1996/97 um 230.000 auf 2,77. Mio. im Jahr 2004/05 zunehmen. Etwa 70 Prozent dieser Zunahme findet bis zum Ende dieser Legislaturperiode im Jahr 2000 statt. Danach sinkt die Zahl der Schülerinnen und Schüler wieder und wird etwa im Jahr 2012 wieder das heutige Niveau erreichen und dann noch weiter zurückgehen.

Wollte man diese Entwicklung nach herkömmlichem Muster mit einer entsprechenden Steigerung der Zahl der Lehrerstellen bewältigen, so müssten im Schulbereich bis zur Jahrtausendwende etwa 9.100, danach noch einmal 4.400 Stellen zusätzlich geschaffen werden. (...)

Die wichtigsten Maßnahmen, auf die Landesregierung und Lehrerverbände sich verständigt haben, möchte ich Ihnen kurz vorstellen:

Alle Lehrkräfte im Alter von 30 bis 49 Jahren erteilen für die Dauer von sechs Jahren eine Wochenstunde mehr Unterricht. Diese Stunden werden ihnen auf einem Arbeitszeitkonto gutgeschrieben. Dieses Guthaben können sie ab dem Jahre 2008 in Anspruch nehmen. Wir erproben damit eine moderne personalwirtschaftliche Maßnahme, die in immer mehr

Wirtschaftsbetrieben zum Alltag gehört, aber für den öffentlichen Dienst in diesem Umfang bisher einmalig ist. Die Landesregierung wird dem Landtag vorschlagen, diesen Ausgleich durch eine entsprechende Änderung der Verordnung zu § 5 Schulfinanzgesetz abzusichern. (...)"

Die von der Ministerin vorgenommene tatsächliche und rechtliche Einordnung der Vorgriffsstundenregelung als Arbeitszeitkonto ist von den Landtagsfraktionen der Regierungsparteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen geteilt worden.

*Vgl. den Entschließungsantrag vom 19. Juni 1996 in:
LT-Drs. 12/1107.*

Schließlich spricht folgender Gesichtspunkt gegen die Annahme, die Vorgriffsstundenregelung erschöpfe sich in einer allgemeinen Pflichtstundenerhöhung: Zur Leistung der Vorgriffsstunde sind nur Lehrkräfte zwischen dem 30. und dem 50. Lebensjahr verpflichtet. Diesen Lehrkräften würde gegenüber denjenigen, die aufgrund ihres Alters nicht zur Leistung der Vorgriffsstunde verpflichtet sind, eine ungerechtfertigte Schlechterstellung auferlegt, wenn nicht zugleich ein entsprechender Ausgleichsanspruch bindend festgelegt würde. Wären aber die Vorgriffsstunde und die ab dem Schuljahr 2008/2009 vorgesehene Pflichtstundenermäßigung nur - wie der Beklagte reklamiert - eine Ausübung seines Gestaltungsrechts hinsichtlich der Verteilung von unterrichtlicher und außerunterrichtlicher Dienstverpflichtung, bliebe es dem Verordnungsgeber unbenommen, die Ermäßigung ersatzlos zu streichen. Lehrkräfte, welche die Vorgriffsstunde bereits geleistet hätten, wären dann in nicht zu rechtfertigender Weise gegenüber denjenigen, die aufgrund ihres Alters hierzu nicht verpflichtet waren, benachteiligt worden. Ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG läge dann auf der Hand.

b) *Das Fehlen einer Ausgleichsregelung zugunsten solcher Lehrkräfte, die in der sogenannten Ausgleichsphase ab dem Schuljahr 2008/2009 nicht mehr im Dienste des Beklagten stehen oder aus anderen Gründen nicht mehr (voll) in den Genuss der vorgesehenen Pflichtstundenermäßigung kommen, verletzt den Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG. Dieser verbietet, wesentlich Gleiches willkürlich ungleich und wesentlich Ungleiches willkürlich gleich zu behandeln. Der Normgeber hat seine Gestaltungsfreiheit dann überschritten, wenn die gleiche oder ungleiche Behandlung der geregelten Sachverhalte mit Gesetzmäßigkeiten, die in der Natur der Sache selbst liegen, oder mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise nicht mehr vereinbar ist.*

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Oktober 1985 - 2 BvL 4/83 -; BVerfGE 71, 39, 58.

Zwar kann ein ausreichender Grund in der Typisierung und Generalisierung von Sachverhalten liegen, wenn der Normgeber ihrer anders nur schwer Herr werden kann.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. Januar 1998 – 1 BvL 22/93 -; BVerfGE 97, 186, 194 f.

Eine generalisierende bzw. typisierende Behandlung von Sachverhalten kann aber nur dann hingenommen werden, wenn die damit verbundenen Härten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar wären, lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betroffen und der Verstoß gegen den Gleichheitssatz nicht sehr intensiv ist.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 28.04.1999 – 1 BvL 22/95 und 34/95 -; BVerfGE 100, 59, 90.

Gemessen daran wird die Klägerin durch das Fehlen einer Ausgleichsregelung für die geleisteten Vorgriffstunden gegenüber Lehrkräften, deren Pflichtstundenzahl in der Ausgleichsphase ermäßigt wird, in nicht zu rechtfertigender Weise benachteiligt. Der Verzicht des beklagten Landes auf eine solche Regelung kann im äußersten Fall dazu führen, dass einer Lehrkraft über sechs Jahre die Erbringung der Vorleistung in Form der Vorgriffsstunde zugemutet wird, ohne dass sie dafür irgendeinen Ausgleich erhält. Dabei fällt ins Gewicht, dass die Ableistung der Vorgriffsstunde für die betroffenen Lehrkräfte nicht etwa freiwillig, sondern verpflichtet ist. Eine Störung des zuvor beschriebenen gegenseitigen Pflichtenverhältnisses zwischen dem Dienstherrn und der Lehrkraft vor oder während der Ausgleichsphase kann vielfältige Ursachen (z. B. Versetzung in den Ruhestand, Dienstherrnwechsel u. a.) haben. Angesichts der langen Geltungsdauer der Regelung drängt es sich auf, dass eine nennenswerte Zahl von Lehrkräften von einer solchen Störung des Austauschverhältnisses betroffen sein wird. Vor diesem Hintergrund kann der Verzicht auf eine Ausgleichsregelung für Störfälle nicht mit der dem Verordnungsgeber bei der Rechtsetzung zustehenden pauschalisierenden und generalisierenden Betrachtungsweise gerechtfertigt werden.

Vgl. ebenso für die frühere baden-württembergische Vorgriffstundenregelung: Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 9. Oktober 1998 - 4 S 425/98 -, VBIBW 1999, 70, 73f.

Der Vorgriffstundenregelung vergleichbare Modelle über die langfristige ungleichmäßige Verteilung, der Lehrerarbeitszeit in den Ländern Niedersachsen und Bayern sind von den

Verwaltungsgerichten insbesondere auch deswegen als im Einklang mit Art. 3 Abs. 1 GG stehend angesehen worden; weil in diesen Ländern für Störfälle in oder vor der Ausgleichsphase jeweils, ein finanzieller Ausgleich für die betroffenen Lehrkräfte geregelt ist.

Vgl. zur niedersächsischen Regelung: OVG Nds., Urteil vom 7. März 2001 - 2 K 654/99 -, a.a.O.; BVerwG, Urteil vom 28. November 2002 - 2 CN 1.01 -, a.a.O.; zur bayerischen Regelung: Bay. VGH, Urteil vom 21. Dezember 2001 - 3 N 01.900 -, a.a.O..

c) Die Klägerin hat gemäß Art. 3 Abs. 1 GG einen Anspruch auf die Feststellung, dass sie dadurch in ihren Rechten verletzt ist, dass das beklagte Land sich weigert, eine Regelung über den finanziellen Ausgleich für ihre nicht mehr im Wege des zeitlichen Ausgleichs kompensierbaren Vorgriffsstunden zu erlassen. Dementsprechend sind die Bescheide, mit denen der Beklagte gegenüber der Klägerin eine Ausgleichszahlung abgelehnt hat, aufzuheben, damit der Klägerin künftig nicht eine bestandskräftige Entscheidung entgegengehalten werden kann, wenn sie einen. Zahlungsanspruch aufgrund einer zu erlassenden Regelung geltend macht.

In welcher Form das: beklagte Land der festgestellten Rechtsverletzung abhilft, steht in seiner Entscheidungsfreiheit. Nahe liegt der Erlass einer entsprechenden Verordnung. Die durch die Einführung der Vorgriffsstunde erfolgte langfristige ungleichmäßige Verteilung der regelmäßigen Lehrerarbeitszeit unterfällt dem Regelungsgehalt des § 48 Abs. 3: Satz 1 BBesG.

Vgl. zur niedersächsischen Regelung: OVG Nds., Urteil vom 7. März 2001 - 2 K 654/99 -, a.a.O.; BVerwG, Urteil vom 28. November 2002 - 2 CN 1.01 -, a.a.O.; zur bayerischen Regelung: Bay. VGH, Urteil vom 21. Dezember 2001 - 3 N 01.900 -, a.a.O..

Die Vorschrift ermächtigt die Landesregierung, durch Rechtsverordnung, die Gewährung einer Ausgleichszahlung in Höhe der zum Zeitpunkt des Ausgleichsanspruchs geltenden Sätze der Mehrarbeitsvergütung für Beamte zu regeln, bei denen ein Arbeitszeitausgleich aus einer langfristigen ungleichmäßigen Verteilung der Arbeitszeit, während der eine von der für sie jeweils geltenden regelmäßigen Arbeitszeit abweichende Arbeitszeit festgelegt wurde, nicht oder nur teilweise, möglich ist. Die Bezugnahme auf die Sätze der Mehrarbeitsvergütung ist eine Rechtsfolgenverweisung im Hinblick auf die Mehrarbeitsvergütungsverordnung. Sie bezieht sich allein auf die pro Unterrichtsstunde zu vergütenden Beträge.

*Bay. VGH; Urteil vom 21. Dezember 2001 - 3 N 01.900 -,
a.a:0..*

§ 48 Abs. 3 Satz 1 BBesG setzt bei Vorliegen der bezeichneten (teilweisen) Unmöglichkeit des Arbeitszeitausgleich das Bestehen eines entsprechenden finanziellen Ausgleichsanspruchs voraus. Ob die Vorschrift über ihren Wortlaut hinaus nicht nur als Ermächtigungsnorm zu verstehen ist, sondern zugleich den Dienstherrn verpflichtet, für Fälle mit den dort näher umschriebenen Voraussetzungen, den erforderlichen finanziellen Ausgleich durch Erlass einer Verordnung zu regeln, braucht angesichts der von der Klägerin beantragten Feststellung nicht entschieden zu werden.

Vgl. zur Annahme der Verpflichtung zum Erlass einer Verordnung im Sinne von § 49 Abs. 3 Satz. 1 BBesG: BVerwG, Urteil vom 4. Juli 2002 - 2 C 13.01 -, a.a.0..

Welchen Inhalt die Regelungen über den finanziellen Ausgleich haben, steht ebenfalls - wie die Handlungsform - im Gestaltungsspielraum des beklagten Landes. Dies gilt insbesondere für die Frage, ab welchem Zeitpunkt der finanzielle Ausgleich zu leisten ist. Diesbezüglich darf der Beklagte in sein Gestaltungsermessen einstellen, dass die Ausgleichsphase für die im Dienst verbliebenen Lehrkräfte erst ab dem Schuljahr 2008/2009 beginnt.“

Es bleibt abzuwarten und wird beobachtet, wann und in welcher Form das Land Nordrhein-Westfalen die Rechtsverletzung beseitigt.

06.11.2003