



# IW-Report 7/19

## Anpassung der Lehrerbesoldung in Nordrhein-Westfalen

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD im nordrhein-westfälischen Landtag „Gesetz über Gleichen Lohn für Gleiche Arbeit – Anpassung der Lehrerbesoldung an ihre Ausbildung“ – Drucksache 17/3812

Dr. Tobias Hentze

Köln, 21.02.2019

**Inhaltsverzeichnis**

<b>Zusammenfassung</b>	<b>2</b>
<b>1 Hintergrund</b>	<b>3</b>
<b>2 Kurzfristige Auswirkungen</b>	<b>5</b>
<b>3 Langfristig Auswirkungen</b>	<b>6</b>
<b>4 Fazit</b>	<b>7</b>
<b>Literatur</b>	<b>9</b>
<b>Abstract</b>	<b>10</b>

**JEL-Klassifikation:**

H52 – Staatsausgaben für den Bildungssektor

H61 – Öffentlicher Haushalt; Budgetsysteme

## Zusammenfassung

Die SPD-Fraktion im nordrhein-westfälischen Landtag schlägt eine Anhebung der Besoldung für Grund-, Haupt-, Real-, Sekundar- und Gesamtschullehrer der entsprechenden Jahrgangsstufen (im Folgenden wird der Einfachheit halber nur auf Grundschullehrer abgestellt) von A12 auf A13 vor. Um Ungleichbehandlungen zu vermeiden, soll laut Gesetzentwurf die Höherstufung nicht nur für neue, sondern auch für bereits sich im Schuldienst befindende Lehrer gelten. Begründet wird das Vorhaben damit, dass Grundschullehrer seit 2009 eine ebenso umfangreiche Ausbildung absolvieren wie Gymnasiallehrer.

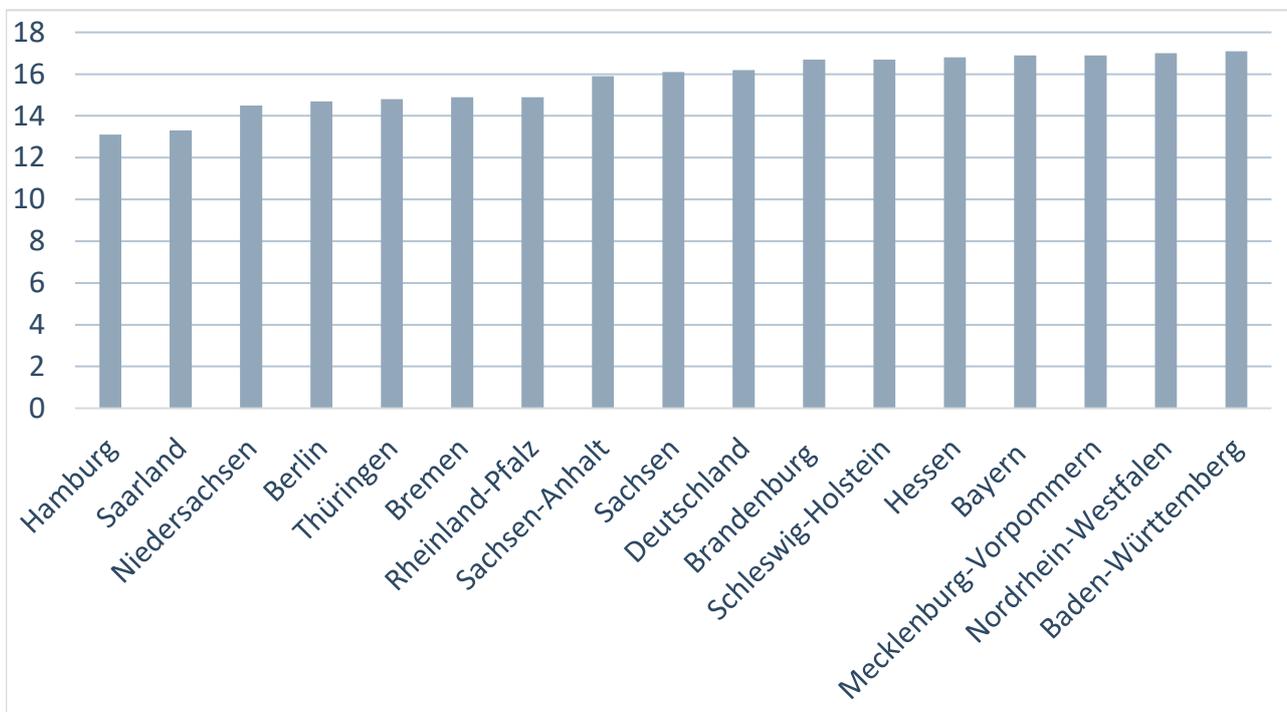
Aufgrund der begrenzten Finanzmittel ist es Aufgabe der Politik, Prioritäten zu setzen. Im Fokus sollte dabei eine effiziente Verwendung der Steuergelder stehen. Denn zu jeder Handlungsoption bestehen Alternativen, die die Höhe der Opportunitätskosten bestimmen. Die zusätzlichen Ausgaben einer besseren Bezahlung von Grundschullehrern von rund 600 Millionen Euro im Jahr würden zu keinem direkten Nutzen für die Allgemeinheit führen, da die Anzahl der Grundschullehrer unverändert bliebe. Daher sollte in Erwägung gezogen werden, statt einer höheren Lehrerbeseoldung die Qualität an den Schulen zu verbessern, zum Beispiel durch eine Modernisierung von Gebäuden und Ausstattung. In diesem Bereich gibt es in Nordrhein-Westfalen einen erheblichen Nachholbedarf.

## 1 Hintergrund

Der Bildungsbereich nimmt für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands eine zentrale Rolle ein. Bildungsausgaben wird daher ein stark wachstumsfördernder Charakter zugeschrieben. Die Grundschulen nehmen dabei eine wichtige Funktion ein. Während die Personalausstattung der Schulen Aufgabe der Länder ist, sind die Kommunen für die Infrastruktur insbesondere in Form der Gebäude verantwortlich. Auf beiden Feldern fällt Nordrhein-Westfalen (NRW) gegenüber anderen Bundesländern ab. Auch wenn es über längere Zeit Verbesserungen gegeben hat, weisen die nordrhein-westfälischen Grundschulen eine unterdurchschnittliche Betreuungsrelation von Lehrern zu Schülern auf (Abbildung 1-1).

### Abbildung 1-1: Anzahl Schüler je Lehrer an Grundschulen

Für das Jahr 2017



Quelle: Kultusministerkonferenz, 2019

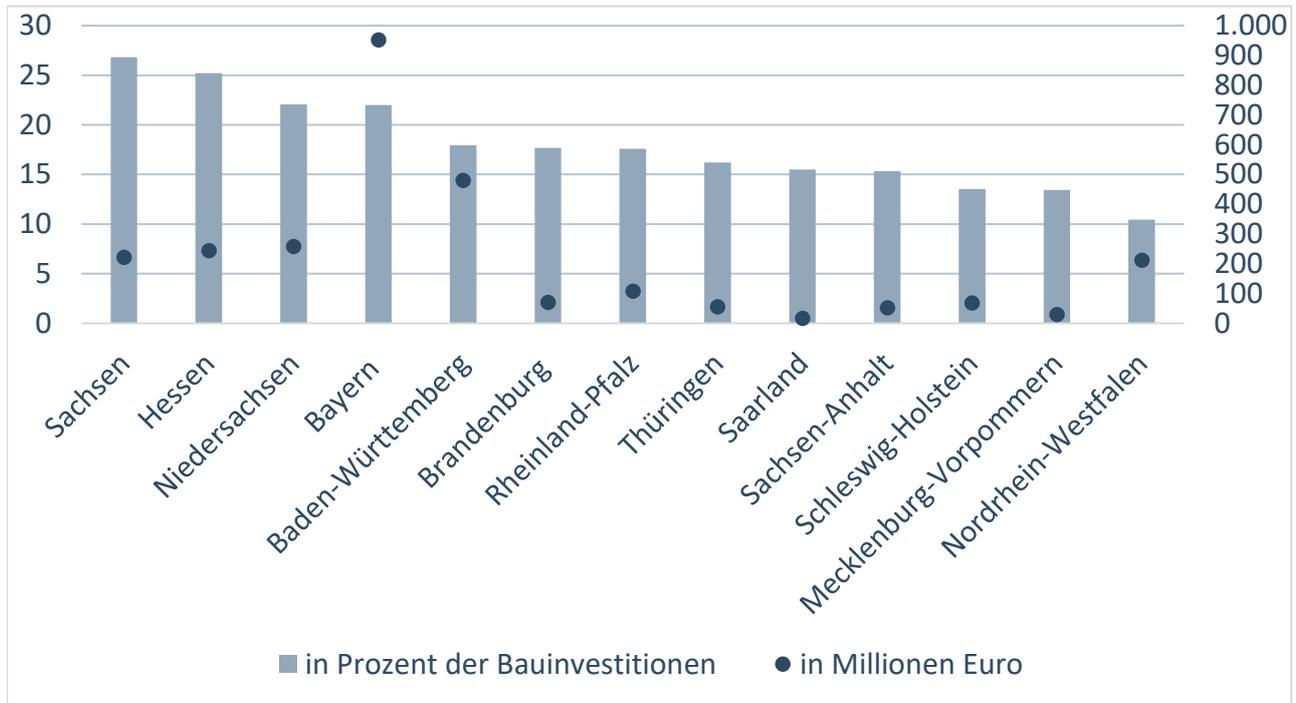
Auch bei den Investitionen in die Schulgebäude weist NRW gegenüber vielen anderen Bundesländern einen Rückstand auf. In den ersten neun Monaten des Jahres 2018 flossen 212 Millionen Euro in die Schulbauten. Das war nicht nur deutlich weniger als in Bayern oder Baden-Württemberg, sondern auch als in Hessen, Niedersachsen oder Sachsen. In Relation zu den gesamten Baumaßnahmen in einem Bundesland liegt NRW deutlich hinter allen anderen Flächenländern zurück (Abbildung 1-2).

Insgesamt sind die Ausgaben je Grundschüler in NRW geringer als in den meisten anderen Bundesländern. Mit 5.100 Euro lag NRW im Jahr 2015 rund 900 Euro unter dem Durchschnitt (Statistisches Bundesamt, 2018a, 7). Das Bildungssystem in NRW weist erhebliche Schwächen

auf (Anger et al., 2018). Dies zeigt, dass gezielte Ausgaben zur Steigerung der Bildungsqualität – sowohl im Personalbereich als auch in der Infrastruktur – sinnvoll sind.

### Abbildung 1-2: Investitionen in Schulbauten

In Prozent (linke Skala) und in Millionen Euro (rechte Skala) für Januar bis September 2018



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2018b; Institut der deutschen Wirtschaft

Aufgrund der begrenzten Finanzmittel und der sich teils widersprechenden Ziele ist es Aufgabe der Politik, Prioritäten zu setzen. Im Fokus sollte dabei eine effiziente Verwendung der Steuergelder stehen. Denn zu jeder Handlungsoption bestehen Alternativen, die die Höhe der Opportunitätskosten bestimmen. Die Frage ist, inwieweit eine Anhebung der Besoldung für Grund-, Haupt-, Real-, Sekundar- und Gesamtschullehrer der entsprechenden Jahrgangsstufen (im Folgenden wird der Einfachheit halber nur auf Grundschullehrer abgestellt) von A12 auf A13 dieser Anforderung gerecht wird. Um Ungleichbehandlungen zu vermeiden, soll laut Gesetzentwurf die Höherstufung nicht nur für neue, sondern auch für bereits sich im Schuldienst befindende Lehrer gelten. Begründet wird das Vorhaben damit, dass Grundschullehrer seit 2009 eine ebenso umfangreiche Ausbildung absolvieren wie Gymnasiallehrer.

## 2 Kurzfristige Auswirkungen

Die zusätzlichen Belastungen für den Landeshaushalt sind offenkundig. Das Vorhaben führt zu strukturellen Mehrausgaben, das heißt unabhängig von der konjunkturellen Entwicklung und damit der Steuereinnahmen sind die Mehrausgaben zu finanzieren. Laut Gesetzentwurf handelt es sich bei der Höherstufung um 51.208 Stellen (im Gesetzentwurf steht auf Seite 2 eine Ziffer zu viel). Einschließlich Strukturzulage und Ersatzschulfinanzierung sollen sich die Mehrausgaben pro Jahr auf 435 Millionen Euro belaufen. Bei der Berechnung der Ersatzschulfinanzierung wurde anders als beschrieben kein pauschaler Zuschlag von 8 Prozent, sondern von knapp 11 Prozent erhoben. Dies macht einen Unterschied von 10 Millionen Euro.

Hinzu kommen laut Gesetzentwurf zusätzliche Versorgungsausgaben von 136 Millionen Euro in der „Endstufe“ – es ist nicht ersichtlich, wie der Betrag für die Versorgungsausgaben kalkuliert ist –, so dass sich insgesamt ein Wert von 571 Millionen Euro ergibt. Das deckt sich in etwa mit der Kalkulation des Finanzministeriums in Höhe von rund 600 Millionen Euro pro Jahr (Landtag NRW, 2018, 40). Da das Vorhaben immerhin rund 1 Prozent der Steuereinnahmen entspricht, sollte ein entsprechender Nutzen damit einhergehen.

In der Politik mag die vage Hoffnung bestehen, dass Arbeitszufriedenheit und Motivation der Grundschullehrer bei besserer Bezahlung unmittelbar steigen. Wenn dies ein Beweggrund für die Besoldungsanpassung sein sollte, würde dies im Umkehrschluss bedeuten, dass zumindest ein Teil der Grundschullehrer heute nicht zufrieden und nicht besonders motiviert wäre. Je nach individuellen Umständen kann dies – wie in jeder Berufsgruppe – mit Blick auf die Arbeitsbelastung der Fall sein. Unter diesen Umständen könnte eine höhere Bezahlung als Ausgleich für eine außerordentlich hohe Belastung interpretiert werden. Hinsichtlich der grundsätzlichen Vergütung wäre eine Unzufriedenheit dagegen überraschend. Denn für jeden heutigen Grundschullehrer war bei Beginn des Studiums die Besoldungsstruktur transparent nachvollziehbar und wurde bei Eintritt in den Schuldienst noch einmal konkretisiert. Zudem liegt NRW bei der Einstiegsbesoldung von Grundschullehrern bereits in der Spitzengruppe. Eine Auswertung der monatlichen Nettoeinkommen von Grundschullehrern in Deutschland zeigt, dass NRW hinter Hamburg und Baden-Württemberg auf Platz drei rangiert (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, 2017).

Die Frage der Besoldungsstufe ist von einer angemessenen Lohnentwicklung zu trennen (Färber, 2018). Selbstverständlich sollte gewährleistet sein, dass sich die Gehälter von Grundschullehrern – genau wie von allen anderen Beamten – so entwickeln, dass zumindest die Preissteigerung kompensiert wird, und es darüber hinaus auch zu einem realen Lohnanstieg im Einklang mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung kommt.

Insgesamt steht den unmittelbaren Mehrausgaben einer Höherstufung kurzfristig kein eindeutig feststellbarer Nutzen für das Gemeinwesen gegenüber.

### 3 Langfristig Auswirkungen

Die strukturellen Mehrausgaben werden bei Umsetzung des Vorhabens in der Zukunft stetig wachsen. Denn ein politisches Ziel ist es, dass sich mehr angehende Studierende für den Beruf des Grundschullehrers entscheiden, da es bereits einen Engpass gibt, der sich in den kommenden Jahren verschärfen könnte (Klemm und Zorn, 2018). Hinzu kommt, dass jede prozentuale Gehalts- und Pensionsanpassung bei einer höheren Besoldungsstufe zu einer höheren Ausgabe in absoluten Zahlen führt. Der stärkere absolute Effekt auf die Ausgaben gilt ebenso für die Pensionsansprüche. Dabei ist heute schon abzusehen, dass die Pensionszahlungen spätestens Mitte des kommenden Jahrzehnts sich drastisch erhöhen werden, ohne dass der Landeshaushalt auf diese Entwicklung ausreichend vorbereitet wäre. In zehn Jahren würden sich die aus dem Gesetzentwurf ergebenden Mehrausgaben gegenüber dem Status quo bei einem unterstellten Gehaltswachstum von 3 Prozent pro Jahr und unter Berücksichtigung der geplanten Neueinstellungen (Annahme: 15.000 Stellen) schätzungsweise auf rund 1 Milliarde Euro pro Jahr belaufen. Angesichts der nahenden Schuldenbremse schränkt das Vorhaben die Handlungsmöglichkeiten der Landesregierung in der Zukunft ein.

Aus haushaltspolitischer Sicht kommt hinzu, dass andere verbeamtete Berufsgruppen die Höherstufung einer einzelnen Gruppe mit großem Interesse verfolgen werden und sich nach Umsetzung des Regierungsvorhabens die Frage stellen könnten, ob nicht auch sie eine bessere Bezahlung verdient hätten. Die Ausbildungszeit ist dabei nur eine mögliche Begründung für eine Anpassung. Bei anderen Berufsgruppen könnten Personalverantwortung (Polizei) oder eine individuelle Kosten-Nutzen-Rechnung (zusätzliche Steuereinnahmen durch Betriebsprüfungen bei Finanzbeamten) angeführt werden.

Auch innerhalb der Gruppe der Lehrer kann eine Diskussion losbrechen, warum ein Gymnasiallehrer plötzlich mit einem Grundschullehrer gleichgestellt wird. Jenseits von rechtlichen Fragen könnte sich dies negativ auf die Motivation von Gymnasiallehrern auswirken, auch wenn sie de facto nicht schlechter gestellt werden. Aus psychologischer Sicht kann auch die Besserstellung anderer als eigene Degradierung empfunden werden. Dies gilt im Übrigen selbstverständlich auch für die Leiter von Grundschulen, die aufgrund ihrer Leitungsfunktion eine höhere Besoldung als ein Grundschullehrer ohne Leitungsfunktion erwarten werden. Weitere Belastungen für den Landeshaushalt sind daher möglich.

Ein Fachkräfteengpass ist kein alleiniges Phänomen bei Grundschullehrern, sondern ist in verschiedenen Bereichen der Volkswirtschaft zu beobachten. Nicht vergessen werden sollte dabei, dass dies auch eine Folge des wirtschaftlichen Aufschwungs der vergangenen Jahre ist. Im Falle eines längeren Abschwungs kann sich dies umkehren. Dann können auch bei gleichbleibender Bezahlung der Beamtenstatus und damit nicht zuletzt der Beruf des Grundschullehrers aufgrund der hohen Arbeitsplatzsicherheit wieder an Attraktivität gewinnen.

Zweifelsfrei kann eine bessere Bezahlung dazu motivieren, einen bestimmten Beruf zu ergreifen und sich für eine entsprechende Ausbildung zu entscheiden. Daher ist es nicht unwahrscheinlich, dass sich mehr angehende Lehramtsstudenten für die Grundschule entscheiden würden, wenn ausschließlich in diesem Bereich die Besoldung erhöht würde. Der Preis (in dem Fall das

Gehalt) hat eine wichtige Lenkungsfunktion. Dies wäre im Sinne des Schulsystems in NRW, da es an Grundschulen Engpässe gibt, während die Gymnasien einen Überhang an Lehrkräften verzeichnen (Rheinische Post, 2019). In der ökonomischen Theorie müsste der Lohn der Grundschullehrer in diesem Fall steigen – zugleich müsste der Lohn der Gymnasiallehrer allerdings fallen. Insgesamt weist diese Allokation auf ein insgesamt wenig flexibles Schulsystem und einen strukturellen Fehler der Lehrerausbildung in Deutschland hin.

Neben der Frage von Angebot und Nachfrage wäre aus ökonomischer Sicht eine höhere Bezahlung nicht per se aufgrund einer längeren Ausbildung gerechtfertigt, sondern mit den zusätzlichen Qualifikationen, die damit einhergehen können. Daher stellt sich die Frage, ob das zusätzliche Ausbildungsjahr Qualifikation und Leistung der Lehrer tatsächlich verbessert. Wenn die Grundschullehrer mit dem zusätzlichen Ausbildungsjahr bessere Qualifikationen aufweisen als ihre Kollegen mit einem Ausbildungsjahr weniger, wäre eine höhere Bezahlung im Vergleich zu den Kollegen mit weniger Ausbildungsjahren gerechtfertigt. Sollte das Niveau nicht strukturell besser sein, stellt sich die Frage, warum die Ausbildung verlängert wurde. Auch wenn grundsätzlich längere Ausbildungszeiten positive Effekte auf die Qualifikation haben sollten, muss dies nicht für jeden Beruf gelten. Wenn Grundschullehrer mit einem Jahr Ausbildung weniger ihren Berufsanforderungen im Schnitt genauso gerecht werden wie Grundschullehrer mit einem Ausbildungsjahr mehr, wäre die logische Konsequenz die Verkürzung der Ausbildungszeit auf den geringeren Wert.

Während sich die langfristigen Risiken für den Landeshaushalt aus den strukturellen und steigenden Mehrausgaben weitgehend unabhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben, steht auf der Nutzenseite die Hoffnung, dass sich mehr angehende Lehrer bei Aussicht auf eine höhere Besoldung für die Grundschule entscheiden. Anders gesagt liegt der Nutzen für das Gemeinwesen offenbar weniger in der besseren Qualifikation der Grundschullehrer als in einer besseren Allokation der angehenden Lehramtsstudenten, das heißt die Aufteilung zwischen den Schultypen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es dann nicht eher um die Frage der Zuteilung und Bereitstellung von Studienplätzen geht, also eine striktere Vergabe für die Sekundarstufe II und ein großzügigeres Angebot (gegebenenfalls wie geschildert verbunden mit einer Verkürzung des Studiums) für den Grundschulbereich. Dies könnte ohne zusätzliche Haushaltsmittel erreicht werden.

## 4 Fazit

Bildung spielt zweifelsfrei eine entscheidende Rolle für die Zukunftsfähigkeit des Landes. Daher sind zusätzliche Bildungsausgaben – unabhängig von der statistischen Trennung zwischen investiven und konsumtiven Staatsausgaben – grundsätzlich sinnvoll. Im Einzelfall muss sich die Politik stets die Frage stellen, ob es bessere Alternativen gibt. Konkret bedeutet dies, dass bei einer Höherstufung der Grundschullehrer andere Ziele der Landesregierung in den Hintergrund rücken müssen. So muss auf der Ausgabenseite mehr Zurückhaltung bei Investitionen in die Infrastruktur erfolgen, die Entlastung der Bürger muss hintenangestellt und der Abbau der öffentlichen Verschuldung aufgeschoben werden.

Die Politik sollte vor diesem Hintergrund noch einmal darüber nachdenken, was ein effizienter Einsatz von Steuereinnahmen bedeutet. Im Bildungsbereich stellt sich die Frage, ob nicht zum Beispiel lieber zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur getätigt werden sollten.

Angenommen, der Plan der Landesregierung gestaltet sich erfolgreich, so dass mehr angehende Studierende sich für ein Studium des Grundschullehramts entscheiden, ist frühestens in fünf bis sechs Jahren mit mehr Absolventen zu rechnen. Dabei gibt es bereits aktuell einen Mangel an Grundschullehrern. Daher sollten alternative Lösungsansätze forciert werden. Dazu zählt es, Seiten- und Quereinsteigern attraktive Möglichkeiten zu bieten, sich für den Beruf des Grundschullehrers zu interessieren und diese dann zielgenau weiterzubilden (Klemm und Zorn, 2018). Zudem könnten die Versuche verstärkt werden, Grundschullehrer trotz Erreichen des Pensionsalters im Schuldienst zu halten, sofern die individuelle Verfassung das zulässt. Auch ein Ausbau des Einsatzes von (arbeitslosen) Gymnasiallehrern in der Grundschule wäre erfolgsversprechend.

Angesichts des umgekehrten Ungleichgewichts von Stellen und Lehrern im Grundschul- und Gymnasialbereich ist die Politik gefordert, diesen strukturellen Fehler zu beheben. Dies muss keineswegs mittels finanzieller Anreize erfolgen, die zu weiteren Ungleichgewichten, zum Beispiel mit Blick auf andere verbeamtete Berufsgruppen, führen würden. Vielmehr sollte die Infrastruktur in Form von Studienplätzen und Studiendauer entsprechend gestaltet werden. Gerade für den Grundschulbereich stellt sich bundesweit die Frage, ob es ausreichend Studienplätze gibt (Klemm und Zorn, 2018). Dies bedarf einer intensiven Abstimmung zwischen den Bundesländern. Angesichts der hohen Opportunitätskosten öffentlicher Ausgaben sollte die Politik noch einmal darüber nachdenken, wie der offenkundigen Fehlallokation der Lehramtsstudenten begegnet werden kann.

## Literatur

Anger, Christina / Plünnecke, Axel / Schüler, Ruth Maria, INSM-Bildungsmonitor 2018 – Teilhabe, Wohlstand und Digitalisierung, Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Institut der deutschen Wirtschaft, Köln

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, 2017, Bezahlung von Lehrerinnen und Lehrern, <https://www.gew.de/tarif/gehalt/> [1.2.2019]

Färber, Gisela, 2018, Ökonomische Aspekte einer verfassungskonformen Gestaltung von Bezahlung und Versorgung, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Heft 7/8/2018, S. 228-238

Klemm, Klaus / Zorn, Dirk, 2018, Lehrkräfte dringend gesucht – Bedarf und Angebot für die Primarstufe, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh

Kultusministerkonferenz, 2019, Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 2008-2017, Berlin

Landtag NRW, 2018, Plenarprotokoll 17/20, 20. Sitzung, 28.02.2018, Düsseldorf

Rheinische Post, 2019, In NRW-Grundschulen fehlen 1100 Lehrer, [https://rp-online.de/nrw/landespolitik/in-nrw-fehlen-1100-grundschullehrer\\_aid-35673775](https://rp-online.de/nrw/landespolitik/in-nrw-fehlen-1100-grundschullehrer_aid-35673775) [1.2.2019]

Statistisches Bundesamt, 2018a, Bildungsausgaben – Ausgaben je Schülerin und Schüler 2015, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2018b, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts – 1.-3. Vierteljahr 2018, Wiesbaden

## Abstract

According to a draft law by the SPD primary school teachers shall be remunerated in accordance with grammar school teachers as their education and job profile are supposed to be identical. For the federal state of North Rhine-Westphalia this proposal would lead to annual expenses of 600 million Euro while there would be no public benefit since the number of primary school teachers would not increase. From a taxpayer perspective it might be more reasonable to use the resources in a different way, e.g. to hire more teachers or to modernise school buildings and infrastructure.