

Gutachten
zu der Frage, ob es möglich ist, allen Lehrkräften,
die nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder beschäftigt sind,
eine Reduktion der Unterrichtsverpflichtung zu gewähren

I. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin hat aufgrund einer entsprechenden Bitte der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst mit der Erstellung eines Gutachtens zu folgender Frage beauftragt:

Ist es nach § 44 Nr. 2 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder i. V. m. der Verordnung über die Arbeitszeit der Beamten im Land Berlin oder anderer Verwaltungsanordnungen oder Erlasse möglich, allen Lehrkräften, welche nach Tarifvertrag der Länder beschäftigt sind, pauschal eine Reduktion der Unterrichtsverpflichtung zu gewähren, so dass diese grundsätzlich einer geringeren Unterrichtsverpflichtung nachgehen müssen als verbeamtete Kolleg*innen/Lehrkräfte?

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Abgeordnetenhauses, eines seiner Organe oder der Abgeordnetenhausverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Leitung der Abteilung Wissenschaftlicher Dienst.

II. Einführung

Die wöchentliche Arbeitszeit der angestellten Lehrkräfte im Land Berlin ist in § 44 Nr. 2 des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L)¹ geregelt². Dieser lautet wie folgt:

„Zu Abschnitt II - Arbeitszeit –

Die §§ 6 bis 10 finden keine Anwendung. Es gelten die Bestimmungen für die entsprechenden Beamten in der jeweils geltenden Fassung. Sind entsprechende Beamte nicht vorhanden, so ist die Arbeitszeit im Arbeitsvertrag zu regeln.“

Die Arbeitszeit der angestellten Lehrkräfte ist dementsprechend an die Arbeitszeit der verbeamteten Lehrkräfte „gekoppelt“, die sich wiederum u. a. aus der AZVO³ ergibt (sog. beamtenrechtliche Verweisung).

Gemäß § 1 Abs. 1 AZVO beträgt die regelmäßige Arbeitszeit der Landesbeamtinnen und Landesbeamten derzeit im Durchschnitt 40 Stunden in der Woche, sofern in der Verordnung nichts anderes geregelt ist. Im Rahmen dieser Arbeitszeit müssen die Lehrkräfte einer bestimmten Unterrichtsverpflichtung nachkommen, die als wöchentliche Pflichtstunden oder auch Unterrichtsdeputat bezeichnet werden und deren Höhe sich aus der Anlage zur AZVO ergibt, vgl. § 1 Abs. 3 Satz 1 AZVO.⁴ Die Einbettung der Pflichtstunden in die allgemeine beamtenrechtliche Arbeitszeitregelung trägt dem besonderen Umstand Rechnung, dass die Arbeitszeit der Lehrerinnen und Lehrer nur hinsichtlich der Unterrichtsstunden genau messbar ist, während sie hinsichtlich des Zeitaufwandes für Unterrichtsvorbereitung, Korrekturen, Elternbesprechungen, Konferenzen usw. nicht im

¹ Abrufbar unter: <https://www.tdl-online.de/tv-l/tarifvertrag.html>, zuletzt abgerufen am 28. April 2020.

² Erfasst werden gemäß § 44 Nr. 1 TV-L alle Lehrkräfte an allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen (z.B. Berufs-, Berufsfach- und Fachhochschulen), nicht jedoch Lehrkräfte an Schulen, die der Ausbildung und Fortbildung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes dienen, sowie an Krankenpflegeschulen und ähnlichen der Ausbildung dienenden Einrichtungen.

³ Verordnung über die Arbeitszeit der Beamten (Arbeitszeitverordnung) in der Fassung vom 16. Februar 2005 (GVBl. 2005, 114), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 19. Dezember 2017 (GVBl. S. 695).

⁴ Je nach Schulart variiert die Pflichtstundenzahl zwischen 25 und 32 Pflichtstunden (vgl. Anlage der AZVO). Zudem sieht die Verordnung Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden vor, die zu einer Verringerung der Pflichtstundenzahl führen (z. B. bei Schwerbehinderung oder aus Altersgründen), vgl. § 1 Abs. 3 Satz 2 bzw. § 1 Abs. 4 AZVO.

Einzelnen bestimmt, sondern nur grob pauschalisierend geschätzt werden kann.⁵ Der Dienstherr hat einen weiten Gestaltungsspielraum im Hinblick auf die Frage, wie er das Verhältnis der Arbeitszeit für die Erledigung der Unterrichtsverpflichtung und für die Erledigungen der sonstigen Arbeiten einschätzt und regelt. Diese Einschätzung ist gerichtlich nur in engen Grenzen überprüfbar.⁶

Die Regelungen des TV-L gelten für die Beschäftigten des Landes Berlin und somit auch für die angestellten Lehrkräfte entweder, weil sie Mitglied in einer den TV-L abschließenden Gewerkschaften sind (d. h. kraft beiderseitiger Tarifbindung unmittelbar und zwingend, vgl. § 4 Abs. 1 TVG⁷ i. V. m. § 3 Abs. 1 TVG) oder aber, weil die Anwendung des TV-L arbeitsvertraglich vereinbart wurde (mittels einer Bezugnahme- oder Verweisungsklausel).

Ausgehandelt wird der TV-L von der „Tarifgemeinschaft der Länder“ (TdL) mit den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes. Bei der TdL handelt es sich um eine Arbeitgebervereinigung, zu der sich die Bundesländer mit Ausnahme des Landes Hessen zusammengeschlossen haben.⁸ Zweck der TdL ist es, die Interessen ihrer Mitglieder an der Einheitlichkeit der Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst zu wahren und die Bundesländer in den Tarifverhandlungen zu vertreten.⁹ Auch das Land Berlin ist seit 1. Januar 2013 wieder Mitglied der TdL.¹⁰

⁵ BVerwG v. 29.11.1979 – 2 C 40.77; OVG Berlin-Brandenburg v. 25.10.2007 – 4 B 10/07.

⁶ OVG Berlin-Brandenburg (Fn. 5).

⁷ Tarifvertragsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1323), zuletzt geändert durch Artikel 4f des Gesetzes vom 18. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2651).

⁸ <https://www.tdl-online.de/aufgaben.html>, zuletzt aufgerufen am 28. April 2020.

⁹ Vgl. § 1 Abs. 2 der Satzung der TdL vom 12. Februar 1959 in der Fassung vom 12. Dezember 2012, zuletzt geändert am 26. September 2018, abrufbar unter: https://www.tdl-online.de/fileadmin/downloads/linke_Navigation/Satzung_der_TdL_vom_26.09.18.pdf, zuletzt abgerufen am 28. April 2020.

¹⁰ <https://www.berlin.de/sen/finanzen/personal/nachrichten/artikel.12246.php>, zuletzt abgerufen am 28. April 2020.

III. Gutachten

Fraglich ist, ob es möglich ist, die dargestellte Rechtslage dahin gehend zu ändern, dass angestellte Lehrkräfte einer geringeren Unterrichtsverpflichtung nachkommen müssen als verbeamtete Lehrkräfte.

1. Reduktion der Unterrichtsverpflichtung durch Anpassung des TV-L

a) Grundsätzliche Möglichkeit

Grundsätzlich wäre es denkbar, die Verweisung auf die Arbeitszeit der verbeamteten Lehrkräfte aufzulösen und eine eigene Arbeitszeitregelung für die angestellten Lehrerinnen und Lehrer zu schaffen. Hierzu wäre eine Änderung des § 44 Nr. 2 Satz 2 und 3 des TV-L erforderlich.

b) Praktische Erwägungen

Dies ist jedoch vor allem aufgrund von praktischen Erwägungen schwierig. Anders als beispielsweise die Entgelttabellen, die das Entgelt für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst für einen befristeten Zeitraum festlegen und daher in regelmäßigen Abständen neu verhandelt werden, gilt § 44 Nr. 2 TV-L unbefristet und kann gemäß den im TV-L getroffenen Regelungen auch nicht einzeln gekündigt werden.¹¹ Eine Änderung dieser Vorschrift wäre daher nur möglich, wenn sich die Tarifvertragsparteien auf eine Anpassung verständigen würden, oder aber durch Kündigung des ganzen Tarifvertrages bzw. durch Kündigung der Regelungen zur Arbeitszeit (vgl. § 39 Abs. 1 bzw. § 39 Abs. 3 Buchstabe a und § 39 Abs. 4 Buchstabe a TV-L).

Zu beachten ist dabei, dass die TdL den Tarifvertrag nicht stellvertretend für die Länder, sondern im eigenem Namen abgeschlossen hat.¹² Da im Kopf des Tarifvertrages kein Vertretungsverhältnis angegeben ist und das Land Berlin auch nicht als Partei genannt wird, ist auf Arbeitgeberseite nur die TdL berechtigt, den Tarifvertrag zu kündigen, zu ändern oder anzupassen.¹³

¹¹ Vgl. dazu die Kündigungsbestimmungen des § 39 TV-L.

¹² Vgl. S. 1 des TV-L.

¹³ *Treber* in: Schaub, Arbeitsrechts-Handbuch, 18. Auflage 2019, § 196 Rn. 22; BAG v. 26.04.2000 – 4 AZR 170/99 = NZA 2000, 1010 (1012).

Das gleiche ergibt sich auch aus der Satzung der TdL. Diese sieht gemäß § 12 Nr. 5 vor, dass insbesondere über den Abschluss und die Kündigung von Tarifverträgen und sonstigen Vereinbarungen im Sinne von § 1 Abs. 2 eine Beschlussfassung der Mitgliederversammlung notwendig ist.¹⁴

Als Mitglied der TdL kann das Land Berlin somit nicht allein über die Regelung des § 44 Nr. 2 verfügen, sondern ist auf einen entsprechenden Beschluss der gesamten TdL angewiesen.

Selbst wenn eine Kündigung erfolgen würde, wäre dadurch die beamtenrechtliche Verweisung nicht sofort aufgelöst. Nach § 4 Abs. 5 TVG gelten die Rechtsnormen eines Tarifvertrages weiter, bis sie durch eine andere Abmachung ersetzt werden (sogenannte Nachwirkung). Das betrifft zumindest die Bestimmungen eines Tarifvertrages, die unmittelbar und zwingend für das Arbeitsverhältnis der beiderseits Tarifgebundenen gelten.¹⁵ Gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 TVG sind dies alle Rechtsnormen eines Tarifvertrages, die den Inhalt, den Abschluss oder die Beendigung von Arbeitsverhältnissen regeln, was auch auf § 44 Nr. 2 TV-L zutrifft.

Zwar können die nachwirkenden Tarifregelungen nicht nur durch einen Tarifvertrag, sondern theoretisch auch durch eine Betriebsvereinbarung oder eine individualvertragliche Regelung abgeändert oder gänzlich aufgehoben werden.¹⁶ Jedoch benötigt das Land Berlin auch hierfür gemäß § 7 Nr. 3 der Satzung der TdL die Zustimmung der Mitgliederversammlung.

Ähnliches gilt für den Fall, dass § 44 Nr. 2 TV-L nur aufgrund einzelvertraglicher Bezugnahme Anwendung findet. Auch hier bestehen die Regelungen des Tarifvertrages zunächst weiter. Im Falle einer Neuregelung hängt es von der Formulierung der jeweiligen Bezugnahme Klausel und der Art und Weise der Neuregelung ab, ob auch solche Arbeitsverhältnisse erfasst werden.¹⁷

¹⁴ Die Anforderungen an die Beschlussfassung richten sich nach den §§ 10 und 11 der Satzung.

¹⁵ *Treber* (Fn. 13), § 208 Rn. 13.

¹⁶ *Treber* (Fn. 13), § 208 Rn. 20.

¹⁷ *Treber* (Fn. 13), § 206 Rn. 20-35.

Zu berücksichtigen ist darüber hinaus, dass eine Neuregelung des § 44 Nr. 2 TV-L stets das Verhandlungsergebnis zweier Tarifvertragspartner mit mitunter unterschiedlichen Interessen darstellt. Es ist daher schwer zu prognostizieren, ob und wenn ja, wie sich eine von der Arbeitgeberseite gewünschte Regelung durchsetzen ließe. Welche Forderungen in einer etwaigen Tarifverhandlung vertreten werden, richtet sich ebenfalls nach der Beschlussfassung der Mitgliederversammlung der TdL (vgl. § 12 Nr. 5 der Satzung der TdL). Das Land Berlin besitzt somit nicht die (alleinige) Verhandlungsmacht, um eine entsprechende Änderung der § 44 Nr. 2 TV-L durchzusetzen.

c) Ergebnis zu 1.:

Eine Änderung des § 44 Nr. 2 TV-L ist zwar theoretisch möglich, in Anbetracht der damit einhergehenden Unwägbarkeiten allerdings wenig erfolgversprechend.

2. Reduktion der Unterrichtsverpflichtung durch Anpassung der AZVO

Fraglich ist, ob eine Reduktion der Unterrichtsverpflichtung für angestellte Lehrkräfte durch eine Anpassung der AZVO erreicht werden könnte. Dafür müsste es zulässig sein, die Pflichtstundenzahl der angestellten Lehrkräfte entgegen der tarifvertraglichen Bestimmung des § 44 Nr. 2 TV-L in der Verordnung abweichend von der Pflichtstundenzahl der verbeamteten Lehrkräfte zu regeln.

a) Rangverhältnis der Rechtsquellen

Maßgeblich hierfür ist grundsätzlich das Verhältnis der Rechtsquellen zueinander.

Kommt es zu einem Widerspruch zwischen zwei Normen – d. h. in diesem Fall einer Verweisung auf die Arbeitszeitregelungen der Beamtinnen und Beamten im TV-L und eine davon abweichende Regelung hinsichtlich der Pflichtstundenzahl in der AZVO – geht grundsätzlich die ranghöhere Norm vor (Rangprinzip). Kollidieren zwei Normen auf derselben Stufe, gilt nur die speziellere (Spezialitätsprinzip) bzw. jüngere Norm (Ablöseprinzip). Für das Verhältnis zwischen tarif- und arbeitsvertraglichen Regelungen ist zudem das Günstigkeitsprinzip des § 4 Abs. 3 TVG zu beachten (vgl. dazu unter 4.).¹⁸

¹⁸ Fandel/Kock, in: jurisPK-BGB, Band 2, 9. Auflage 2020, § 611a BGB Rn. 271 ff.

Gesetze sind im Verhältnis zu Tarifnormen grundsätzlich ranghöher. Bedeutsam ist aber auch die Wirkungsweise eines Gesetzes. Je nachdem, ob ein Gesetz zwingender Natur ist oder nicht, können die Tarif- oder Arbeitsvertragsparteien abweichende Regelungen vereinbaren. Teilweise wird das Verhältnis zu rangniedrigeren Rechtsquellen vom Gesetzgeber auch festgelegt, indem abweichende Regelungen durch Tarifvertrag oder Arbeitsvertrag ausdrücklich zugelassen werden. Fehlt es an einer solchen Vorgabe, ist der Charakter eines Gesetzes durch Auslegung zu ermitteln.¹⁹

Dies zugrunde gelegt, kann eine Rechtsverordnung zwar zwingendes Recht enthalten, das den Regelungen eines Tarifvertrages oder Arbeitsvertrages vorgeht. Gegen die Zulässigkeit einer Regelung der Pflichtstundenzahl für angestellte Lehrkräfte in der AZVO sprechen jedoch, wie im Folgenden dargelegt, die Strukturunterschiede zwischen Beamten und Beschäftigten, der Sinn und Zweck der beamtenrechtlichen Verweisung sowie die verfassungsrechtlich gewährleistete Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 GG²⁰.

b) Strukturunterschiede zwischen Beamten- und Arbeitsverhältnis

Beamte und Beschäftigte stehen nicht in derselben Ordnungsbeziehung zu ihrem Dienstherrn bzw. Arbeitgeber.²¹ Ihre Rechtsverhältnisse werden durch unterschiedliche Rechtsträger geregelt und unterscheiden sich in grundlegenden Punkten. Für die Beschäftigten werden insbesondere Art und Umfang von Leistung und Gegenleistung durch einen zwischen den Parteien ausgehandelten Arbeitsvertrag bestimmt. Sie erwerben durch Vorleistung Entgeltansprüche gegen ihren öffentlichen Arbeitgeber.²² Das Berufsbeamtenverhältnis wird hingegen durch das besondere öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnis im Sinne des Art. 33 Abs. 4 GG und die verfassungsrechtlich anerkannten Grundsätze nach Art. 33 Abs. 5 GG geprägt. Demnach ist eine Beamtin bzw. ein Beamter verpflichtet, die ganze Persönlichkeit für den Dienstherrn einzusetzen und diesem – grundsätzlich auf Lebenszeit – die volle Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen. Als Korrelat hierzu hat der Dienstherr seinen Beamtinnen und Beamten und deren Familien einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren und das Fürsorgeprinzip zu

¹⁹ *Hamacher*, in: Moll, Münchener Anwaltshandbuch Arbeitsrecht, 3. Auflage 2012, § 70 Rn. 24.

²⁰ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546).

²¹ Ständige Rspr., vgl. BAG v. 03.04.2003 - 6 AZR 633/01 = EuZW 2003, 773 (773).

²² VGH München v. 26.01.1994 – 3 N 93.3869 = NVwZ 1994, 1036 (1038); BAG v. 28.07.1992 – 3 AZR 173/92 = NZA 1993, 215 (217 f.).

beachten.²³ Die Eigenart des beamtenrechtlichen Rechtsverhältnis ist unter anderem dadurch geprägt, dass die Beamtin bzw. der Beamte dem Staat als Dienstherrn gegenübersteht, der in seiner Stellung als Gesetzgeber zugleich für die Regelung des Rechtsverhältnisses sowie die Verteilung der gegenseitigen Rechte und Pflichten allein zuständig und verantwortlich ist.²⁴

Dementsprechend wird auch die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten durch Gesetz und nicht durch Arbeits- und/oder Tarifvertrag festgelegt. Die AZVO ist eine Rechtsverordnung, die auf der Unterscheidung zwischen diesen beiden Systemen beruht. Sie wurde auf Grundlage von § 52 Abs. 1 LBG²⁵ erlassen, wonach der Berliner Senat ermächtigt ist, die regelmäßige Arbeitszeit der Landesbeamtinnen und Landesbeamten durch Rechtsverordnung zu regeln. Würde man in dieser Rechtsverordnung nun Regelungen für angestellte Lehrkräfte treffen, würden zwei grundlegend unterschiedliche Ordnungs- und Regelungsbereiche miteinander vermischt. Dies wäre nicht nur systemwidrig, sondern widerspräche auch dem Sinn und Zweck der Verordnung.

c) Sinn und Zweck der beamtenrechtlichen Verweisung

Das Land Berlin hat sich mit den übrigen Bundesländern im Rahmen der TdL zusammengeschlossen, um die Einheitlichkeit der Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst zu wahren. Durch seine Mitgliedschaft hat es akzeptiert, dass die TdL die für das Land gültigen Tarifverträge aushandelt und sich verpflichtet, diese auch durchzuführen. Sinn und Zweck der Regelung des § 44 Nr. 2 TV-L ist, dass angestellte und verbeamtete Lehrkräfte hinsichtlich der Arbeitsorganisation und der Dauer der Arbeitszeit gleichgestellt werden. Durch den Verweis auf die Arbeitszeitregelungen der entsprechenden Beamtinnen und Beamten wollten die Tarifvertragsparteien eine Ungleichbehandlung von angestellten und verbeamteten Lehrkräften, die gegebenenfalls nebeneinander an einer Schule unterrichten, ungeachtet weiterer Differenzierungsgründe gerade vermeiden.²⁶ Diesem im Tarifvertrag zum Ausdruck gebrachten Willen würde es widersprechen, nun die Pflichtstundenzahl der beiden Gruppen nach Abschluss des Tarifvertrages in einer Rechtsverordnung abweichend voneinander zu regeln.

²³ VGH München (Fn. 22); grundlegend dazu BVerfG v. 12.06.2018 – 2 BvR 1738/12, 2 BvR 1395/13, 2 BvR 1068/14, 2 BvR 646/15 = NVwZ 2018, 1121 Rn. 117 ff. mit vielen weiteren Nachweisen.

²⁴ BVerfG (Fn. 23) Rn. 124.

²⁵ Landesbeamtengesetz vom 19. März 2009 (GVBl. S. 70), zuletzt geändert durch Art. 1 G zur Einführung der pauschalen Beihilfe vom 4. April 2020 (GVBl. S. 204).

²⁶ BAG v. 08.05.2008 – 6 AZR 359/07 Rn. 12; BAG v. 15.12.2005 – 6 AZR 227/05 Rn. 14.

Zudem würde dies einen Verstoß gegen die Mitgliedspflichten gemäß § 7 Nr. 1 der Satzung der TdL darstellen.

d) Tarifaufonomie

Art. 9 Abs. 3 GG schützt das Recht der Koalitionsfreiheit. Nach Satz 1 ist für „jedermann und für alle Berufe“ gewährleistet, „zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden“.²⁷ Geschützt ist nicht nur die Koalition in ihrem Bestand und ihrer organisatorischen Ausgestaltung, sondern auch die koalitionspezifische Betätigung.²⁸

Ein wesentlicher Bestandteil dieser Betätigungsfreiheit ist die Tarifaufonomie, d. h. die Befugnis Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen der Mitglieder weitestgehend unabhängig von staatlicher Rechtssetzung selbstständig und eigenverantwortlich zu regeln.²⁹ Dies geschieht insbesondere durch den Abschluss von Tarifverträgen. Das bedeutet nicht, dass der Gesetzgeber nicht ebenso tätig werden kann. Jede staatliche Regelung auf diesem Gebiet tangiert aber den durch Art. 9 Abs. 3 GG eingeräumten Aufonomiebereich. Daher kann der Staat hier nur dann Regelungen erlassen, wenn damit Grundrechte Dritter und andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtsgüter geschützt werden sollen und die Regelung verhältnismäßig ist. Die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit steigen dabei umso mehr, als die jeweilige Materie aus Sachgründen am besten von den Tarifvertragsparteien geregelt werden kann. Dazu gehört nicht nur das Arbeitsentgelt, sondern auch die anderen materiellen Arbeitsbedingungen wie z. B. die Arbeitszeit.³⁰ Eine wie hier bereits bestehende tarifvertragliche Regelung genießt zudem einen größeren Schutz als die Tarifaufonomie in Bereichen, die die Koalitionen bisher ungeregelt gelassen haben.³¹

Unter Berücksichtigung dieser Vorgaben fällt besonders ins Gewicht, dass das Land Berlin durch die TdL an dem Abschluss der hier interessierenden tarifvertraglichen Regelung ja selbst beteiligt gewesen ist. Dieselbe Regelung würde das Land dann im Anschluss – in seiner Rolle als Gesetzgeber – ausgerechnet für die Beschäftigtengruppe

²⁷ Treber (Fn. 13), § 188 Rn. 5.

²⁸ Treber (Fn. 13) § 189 Rn. 15.

²⁹ Klumpp, in: Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, Bd. 3, 4. Auflage 2019, § 226 Rn. 4; BVerfG v. 24.04.1996 - 1 BvR 712/86 = NJW 1997, 513 (513).

³⁰ Franzen, in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 20. Auflage 2020, § 1 TVG Rn. 7; BVerfG (Fn. 29) (513).

³¹ BVerfG (Fn. 29) (514).

ändern, für die sie zuvor vereinbart worden war. Dies würde als ein widersprüchliches Verhalten des Landes gewertet werden.

Zwar könnten – abstrakt betrachtet – die Arbeitsbedingungen auf diese Art und Weise trotz Nichtverbeamtung attraktiver gestaltet und so die Leistungs- und Funktionsfähigkeit der Schulen vor dem Hintergrund einer verstärkten Konkurrenz um Lehrkräfte erhalten bzw. zumindest gefördert werden, was prinzipiell ein legitimes Ziel darstellt. Gegen die Zulässigkeit eines solch einseitigen Eingriffs sprechen allerdings die unter b) und c) dargelegten Gründe und die Tatsache, dass es sich um zwei unterschiedliche Regelungs- und Ordnungssysteme handelt.

All dies hat zur Folge, dass die vorgesehene Regelung in der AZVO einer gerichtlichen Überprüfung wohl nicht standhalten würde.

e) Ergebnis zu 2.:

Eine Reduktion der Unterrichtsverpflichtung für angestellte Lehrkräfte durch Anpassung der AZVO ist nicht möglich. Eine solche Regelung widerspräche den Strukturunterschieden zwischen Beamten- und Arbeitsverhältnis sowie dem Sinn und Zweck der tarifvertraglichen Regelung des § 44 Nr. 2 TV-L. Zudem würde sie aller Voraussicht nach einen unzulässigen Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte Tarifautonomie darstellen.

3. Reduktion der Unterrichtsverpflichtung durch Verwaltungsanordnungen / Erlasse

Eine Reduktion der Unterrichtsverpflichtung durch Verwaltungsanordnungen oder Erlasse ist ebenfalls nicht möglich. Bei Verwaltungsanweisungen handelt es sich um Regelungen, die die Dienststelle in Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Rechte als Dienstherr oder Arbeitgeber gegenüber allen ihren Beschäftigten, jedenfalls aber gegenüber einer unbestimmten Anzahl der Beschäftigten trifft, ohne dass es auf ihre Form ankommt.³² Dazu gehören auch Erlasse.³³ Verwaltungsanweisungen können norminterpretierenden Charakter haben oder eine höherrangige gesetzliche oder tarifvertragliche Vorschrift

³² Koch, in: Schaub, Arbeitsrechts-Handbuch (Fn. 13), § 271 Rn. 24; BVerwG v. 11.12.2012 – 6 P 2/12 = NVwZ-RR 2013, 322 (322).

³³ Linck, in: Schaub, Arbeitsrechts-Handbuch (Fn. 13) § 3 Rn. 4.

konkretisieren.³⁴ Sie können daher eine bestehende Vorschrift allenfalls ausfüllen, nicht aber von ihr abweichen.

Ergebnis zu 3.:

Da § 44 Nr. 2 TV-L i. V. m. der AZVO die Pflichtstundenzahl abschließend festgelegt hat, bleibt kein Raum für eine Regelung durch Verwaltungsanordnung oder Erlass.

4. Reduktion der Unterrichtsverpflichtung über die Arbeitsverträge

Eine Reduktion der Unterrichtsverpflichtung könnte möglicherweise über eine Anpassung des jeweiligen Arbeitsvertrages erreicht werden.

a) Günstigkeitsprinzip

Gemäß § 4 Abs. 3 TVG sind abweichende Abmachungen von einem Tarifvertrag zulässig, soweit sie eine Änderung zugunsten des Arbeitnehmers enthalten. Es ist daher möglich, mit günstigeren individualvertraglichen Regelungen von den Bestimmungen eines Tarifvertrages abzuweichen. Dieses sogenannte Günstigkeitsprinzip ist Ausdruck der Privatautonomie und folgt aus der Tatsache, dass der Tarifvertrag als Schutzinstrument für die Beschäftigten lediglich Mindestarbeitsbedingungen statuieren soll.³⁵ Nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) sind dabei alle Regelungen zu vergleichen, die in einem inneren Zusammenhang stehen. Es hat ein „Sachgruppenvergleich“ zu erfolgen, bei dem nur die Regelungen eines Tarifvertrages mit den abweichenden vertraglichen Abmachungen zu vergleichen sind, die jeweils in einem inneren, sachlichen Zusammenhang stehen.³⁶

Soll im Arbeitsvertrag von der Pflichtstundenzahl abgewichen werden, müssen daher die Arbeitszeit sowie das Arbeitsentgelt in den Vergleich miteinbezogen werden.³⁷ Zudem ist zu berücksichtigen, dass für den Günstigkeitsvergleich grundsätzlich auf den Zeitpunkt abzustellen ist, zu dem sich Tarifvertrag und einzelvertragliche Abrede erstmals gegenüberstehen. Ändert sich eine der Regelungen, ist der Vergleich erneut vorzunehmen.

³⁴ BVerwG (Fn. 32) (332).

³⁵ Giesen, in: BeckOK Arbeitsrecht, Hrsg. Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching, 55. Edition, Stand: 01.03.2020, § 4 TVG Rn. 29.

³⁶ BAG v. 12.12.2012 – 4 AZR 329/11 = BeckRS 2013, 69845 Rn. 46.

³⁷ BAG v. 15.04.2015 – 4 AZR 587/13 = NZA 2015, 1274 Rn. 35.

Für eine Reduktion der Unterrichtsverpflichtung über den Arbeitsvertrag bedeutet dies folgendes: Bei gleichbleibender Arbeitszeit und gleichbleibendem Arbeitsentgelt wäre eine reduzierte Pflichtstundenzahl günstiger und hätte Vorrang vor der tarifvertraglichen Regelung, da sie zumindest indirekt die Gesamtarbeitszeit verringern würde, die eine angestellte Lehrkraft ihrem Beruf zu widmen hätte.³⁸ Auf diese Weise könnte also von der derzeitigen tarifvertraglichen Regelung abgewichen werden.

b) Arbeitsvertraglicher Gleichbehandlungsgrundsatz

Dem stände auch der arbeitsvertragliche Gleichbehandlungsgrundsatz nicht entgegen. Nach der Rechtsprechung handelt es sich dabei um eine privatrechtliche Ausprägung des Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG. Er verpflichtet die Arbeitgeberin bzw. den Arbeitgeber dazu, seine Beschäftigten bzw. Gruppen von Beschäftigten gleich zu behandeln, soweit sie sich in gleicher oder vergleichbarer Lage befinden. Eine unterschiedliche Pflichtstundenzahl von angestellten und verbeamteten Lehrkräften stellt keinen Verstoß gegen diesen Grundsatz dar, da diese – wie unter 2 b) dargelegt – unterschiedlichen Regelungs- und Ordnungssystemen angehören und somit nicht vergleichbar sind.³⁹

c) Weitere zu beachtende Gesichtspunkte

Angesichts der Tragweite und der Bedeutung für andere Bundesländer kann das Land Berlin eine solche Maßnahme jedoch nur mit Ermächtigung der Mitgliederversammlung der TdL beschließen und durchführen, vgl. § 7 Nr. 4 der Satzung. Eine Anpassung der Arbeitsverträge wäre daher nur unter Einbeziehung der übrigen TdL-Mitglieder möglich.

Bedacht werden muss dabei auch, dass arbeitsvertragliche Regelungen vergleichsweise unflexibel sind. Die Arbeitsvertragsparteien sind an den vereinbarten Inhalt eines unbefristeten Arbeitsvertrages grundsätzlich gebunden und können diesen nicht einfach einseitig ändern.⁴⁰ Sowohl die Anpassung der bestehenden Verträge als auch die erneute Anpassung einer arbeitsvertraglich geregelten Pflichtstundenzahl wäre nur im Einvernehmen mit den Beschäftigten, durch Änderungskündigung oder aber durch eine günstigere Tarifregelung möglich. Da mit einer Änderungskündigung das bisherige Vertragsverhältnis insgesamt beendet und der bzw. dem Beschäftigten zugleich die

³⁸ BAG v. 15.12.2005 – 6 AZR 227/05 = NZA-RR 2007, 107 Rn. 20.

³⁹ *Linck* (Fn. 33), § 112 Rn. 10 mit weiteren Nachweisen; *Preis* (Fn. 30), § 611a BGB Rn. 600.

⁴⁰ *Rolfs* (Fn. 35), § 2 KSchG Rn. 1.

Fortsetzung zu neuen, geänderten Arbeitsbedingungen angeboten wird, unterliegt deren Zulässigkeit ähnlich hohen Anforderungen wie auch eine „normale“ Kündigung.⁴¹ Eine Reduktion der Pflichtstundenzahl über den Arbeitsvertrag würde deshalb grundsätzlich dazu führen, dass diese für die Dauer des Arbeitsverhältnisses Bestand hätte.

d) Befristete Reduktion der Pflichtstundenzahl

Zu prüfen ist daher, ob die Reduktion der Pflichtstunden zeitlich befristet werden könnte.

Das BAG geht wohl davon aus, dass die Befristung einzelner Arbeitsbedingungen grundsätzlich möglich ist.⁴² Ein vergleichbarer Fall wurde jedoch von der Rechtsprechung – soweit ersichtlich – bisher noch nicht entschieden. Zwar gibt es Urteile, die sich mit der Zulässigkeit einer befristeten Reduktion oder Erhöhung von Pflichtstunden beschäftigen. Diese ging in den zugrundeliegenden Fällen jedoch stets mit einer entsprechenden Anpassung der Arbeitszeit und dementsprechend auch mit einer Anpassung des Arbeitsentgelts einher.⁴³ Die Zulässigkeit einer befristeten Reduktion, die sich ausschließlich auf die Pflichtstunden bezieht, kann somit nur mittels der vom BAG aufgestellten allgemeinen Grundsätze begutachtet werden.

Ob eine solche Vertragsklausel wirksam ist, bemisst sich demnach nicht nach dem Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG)⁴⁴, sondern – wie bei der Kontrolle von Allgemeinen Geschäftsbedingungen – gemäß den §§ 305 ff. BGB^{45,46} Voraussetzung ist, dass es sich um eine Vertragsbedingung handelt, die für eine Vielzahl von Arbeitsverträgen vorformuliert und von der Arbeitgeberin bzw. dem Arbeitgeber gestellt wurde, was bei einer pauschalen Pflichtstundenreduktion für angestellte Lehrkräfte anzunehmen sein wird.

⁴¹ *Rolfs* (Fn. 35), § 2 KSchG Rn. 6 ff.

⁴² *Koch*, (Fn. 32) § 38 Rn. 78; *Müller-Glöge*, in: Erfurter Kommentar (Fn. 30), § 3 TzBfG Rn. 17.

⁴³ Vgl. z. B. BAG v. 27.07.2005 – 7 AZR 486/04 = NZA 2006, 40; BAG v. 23.03.2016 – 7 AZR 828/13 = NZA 2016, 881.

⁴⁴ Teilzeit- und Befristungsgesetz vom 21. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1966), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 22. November 2019 (BGBl. I S. 1746).

⁴⁵ Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S.738), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. März 2020 (BGBl. I S. 541).

⁴⁶ BAG v. 18.05. 2011 – 10 AZR 206/10 Rn. 27 – juris; BAG v. 25.04.2018 – 7 AZR 520/16 Rn. 20 ff. – juris.

Geprüft wird anhand der sogenannten Inhaltskontrolle nach § 307 Abs. 1 BGB, ob die Verwenderin bzw. der Verwender seine Vertragspartnerin bzw. seinen Vertragspartner durch die Klausel entgegen den Geboten von Treu und Glauben unangemessen benachteiligt. Unangemessen ist jede Beeinträchtigung eines rechtlich anerkannten Interesses der bzw. des Beschäftigten, die nicht durch begründete und billigenwerte Interessen der Arbeitgeberin bzw. des Arbeitgebers gerechtfertigt ist oder durch gleichwertige Vorteile ausgeglichen wird. Erforderlich ist daher eine wechselseitige Berücksichtigung und Bewertung der beiderseitigen Interessen.⁴⁷ Dabei sind die im Arbeitsrecht geltenden Besonderheiten gemäß § 310 Abs. 4 Satz 2 BGB angemessen zu berücksichtigen.⁴⁸ Ferner muss die Regelung hinreichend transparent sein (§ 307 Abs. 1 Satz 2 BGB).

Obwohl die Bestimmungen des TzBfG nicht auf die Befristung einzelner Arbeitsbedingungen anzuwenden sind, gilt im Rahmen der Abwägung nach § 307 Abs. 1 BGB die dem TzBfG zugrunde liegende Wertung, dass der unbefristete Vertrag der Normalfall und der befristete Vertrag die Ausnahme ist (vgl. BT-Drucks. 14/4374 S. 1 und S. 12). Das sozialpolitisch erwünschte unbefristete Arbeitsverhältnis soll ein dauerhaftes Auskommen sichern und zu einer längerfristigen Lebensplanung beitragen. Dies wird nicht allein durch den Abschluss eines unbefristeten Arbeitsvertrags ermöglicht, sondern nur dann, wenn auch der Umfang der Arbeitszeit unbefristet vereinbart wird.⁴⁹ Daher sind Umstände, die die Befristung eines Arbeitsvertrages nach § 14 Abs. 1 BGB rechtfertigen würden, entscheidend zugunsten des Arbeitgebers zu berücksichtigen.⁵⁰

Das Interesse der angestellten Lehrkräfte an unbefristeten Arbeitsbedingungen wird durch die zeitlich begrenzte Geltung der reduzierten Pflichtstundenzahl zumindest beeinträchtigt. Die angestellte Lehrkraft muss damit rechnen, dass sich die Pflichtstundenzahl nach Ablauf der Befristung erhöht. Je nachdem wie groß die Differenz zwischen der arbeitsvertraglichen und der tarifvertraglichen Pflichtstundenzahl ist, kann sich dies auf den Arbeitsumfang und damit auch auf die Organisation des Arbeitsalltages auswirken.

⁴⁷ BAG v. 25.04.2018 – 7 AZR 520/16 Rn. 33 – juris.

⁴⁸ BAG v. 18.05.2011 – 10 AZR 206/10 Rn. 32 – juris.

⁴⁹ BAG v. 27.07.2005 – 7 AZR 486/04 Rn. 55 – juris.

⁵⁰ BAG v. 25.04.2018 – 7 AZR 520/16 Rn. 36 – juris.

Für das Land wäre eine flexible Gestaltung der Pflichtstundenzahl deshalb von Interesse, weil es so auf einen sich möglicherweise verändernden Unterrichtsbedarf durch steigende oder sinkende Schülerinnen- und Schülerzahlen reagieren könnte. Zwar ist die Unwissenheit über den künftigen Arbeitskräftebedarf Teil des Arbeitgeberrisikos, das nicht auf die Beschäftigten verlagert werden darf. Besonders zu berücksichtigen ist jedoch auch der Versorgungsauftrag für die im Land lebenden schulpflichtigen Personen.⁵¹ Zudem besteht auch bei der derzeitigen Rechtslage eine gewisse Unsicherheit in Hinblick auf den Arbeitsumfang, da das Land bereits jetzt die in der AZVO geregelte Pflichtstundenzahl zuungunsten der Lehrkräfte anpassen könnte. Von Bedeutung ist auch, dass dem Land zumindest bei der Erhöhung der Pflichtstunden gewisse Grenzen gesetzt wären. Aufgrund des Günstigkeitsprinzips hätte die über den Tarifvertrag geltende Pflichtstundenzahl der AZVO wieder Vorrang, wenn die arbeitsvertragliche Regelung nicht mehr günstiger wäre.

Ob sich vor diesem Hintergrund eine Befristung der Pflichtstundenzahl gerichtsfest vereinbaren ließe, lässt sich nicht mit abschließender Sicherheit sagen. Die Wertungen des TzBfG zugrunde gelegt, wäre eine wiederholte Befristung der Pflichtstundenzahl sicherlich problematischer zu beurteilen als eine einmalige Befristung, die auf einem anerkannten Sachgrund beruht.

Beachtet werden muss in jeden Fall, dass die Unwirksamkeit einer befristeten Regelung zur Folge hätte, dass die Pflichtstundenzahl dauerhaft reduziert wäre. Zudem ist auch für eine befristete Regelung eine Ermächtigung der TdL notwendig.

e) Ergebnis zu 4.:

Eine Reduktion der Unterrichtsverpflichtung über den Arbeitsvertrag ist möglich. Denkbar wäre gegebenenfalls auch, diese zeitlich zu befristen. Damit eine solche Befristungsabrede Bestand hat, muss sie den strengen Anforderungen der §§ 305 ff. BGB genügen und darf die angestellte Lehrkraft nicht entgegen den Geboten von Treu und Glauben unangemessen benachteiligen. Ist die Befristung unwirksam, gilt die reduzierte Pflichtstundenzahl als unbefristet vereinbart.

⁵¹ U. a. deshalb hat das BAG in seiner Entscheidung v. 27.07.2005 – 7 AZR 486/04 die befristete Arbeitszeiterhöhung einer Lehrkraft mit den entsprechenden Auswirkungen auf das Entgelt als zulässig erachtet. Dem lag allerdings ein personalwirtschaftliches Konzept des Arbeitgebers sowie eine Kollektivvereinbarung zwischen den Tarifvertragsparteien über einen Interessensausgleich zugrunde, wodurch die Interessen der Beschäftigten nach Auffassung des Gerichts angemessen berücksichtigt waren.

5. Zusammenfassung der Ergebnisse

Eine pauschale Reduktion der Unterrichtsverpflichtung ausschließlich für angestellte Lehrkräfte könnte über eine Änderung des § 44 Nr. 2 TV-L erreicht werden, indem die dortige Verweisung auf die Bestimmungen der entsprechenden Beamten aufgelöst und durch eine eigenständige tarifvertragliche Regelung ersetzt wird. Dem stehen jedoch zahlreiche praktische Erwägungen entgegen. Insbesondere besitzt das Land Berlin als Mitglied der TdL nicht die alleinige Verhandlungsmacht, um eine solche Regelung durchzusetzen.

Eine Reduktion der Unterrichtsverpflichtung über eine Anpassung der AZVO ist nicht möglich, da angestellte und verbeamtete Lehrer nicht demselben Regelungs- und Ordnungssystem angehören. Zudem würde dies dem Sinn und Zweck der Regelung des § 44 Nr. 2 TV-L widersprechen und womöglich auch gegen die verfassungsrechtlich geschützte Tarifautonomie (Artikel 9 Abs. 3 GG) verstoßen.

Auch über Erlasse bzw. Verwaltungsanordnungen kann nicht von der derzeitigen Rechtslage abgewichen werden, da solche Regelungen bestehende Vorschriften allenfalls ausfüllen, nicht aber ersetzen können.

Denkbare wäre eine Reduktion der Unterrichtsverpflichtung über eine Anpassung der Arbeitsverträge. Zu beachten ist allerdings, dass diese grundsätzlich für die gesamte Dauer des Arbeitsverhältnis gilt. Eine gewisse Flexibilisierung ließe sich mit einer befristeten Reduktion erreichen, die jedoch nur wirksam vereinbart werden kann, wenn sie den strengen Anforderungen der §§ 305 ff. BGB genügt. Sowohl eine unbefristete als auch eine befristete Reduktion der Unterrichtsverpflichtung kann das Land Berlin jedoch auch auf diesem Weg nur mit der Ermächtigung der Mitgliederversammlung der TdL beschließen und durchführen.

* * *