Bundesarbeitsgericht Fünfter Senat	Urteil vom 13. Juli 2022 - 5 AZR 412/21 - ECLI:DE:BAG:2022:130722.U.5AZR412.21.0
I. Arbeitsgericht Berlin	Urteil vom 7. Oktober 2020 - 60 Ca 1152/20 -
II. Landesarbeitsgericht Berlin-Brandenburg	Urteil vom 15. Juni 2021 - 19 Sa 1625/20 -

---

Entscheidungsstichwort:

Stufenzuordnung einer Lehrerin (TV-L)

BUNDESARBEITSGERICHT

5 AZR 412/21
19 Sa 1625/20
Landesarbeitsgericht
Berlin-Brandenburg

Im Namen des Volkes!

Verkündet am
13. Juli 2022

URTEIL

Metze, Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle

In Sachen

Klägerin, Berufungsklägerin und Revisionsklägerin,

pp.

beklagtes, berufungsbeklagtes und revisionsbeklagtes Land,

hat der Fünfte Senat des Bundesarbeitsgerichts aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 13. Juli 2022 durch den Vizepräsidenten des Bundesarbeitsgerichts Dr. Linck, die Richterinnen am Bundesarbeitsgericht Dr. Volk und Dr. Bubach sowie die ehrenamtlichen Richter Ilgenfritz-Donné und Raabe für Recht erkannt:

1. Auf die Revision der Klägerin wird das Urteil des Landesarbeitsgerichts Berlin-Brandenburg vom 15. Juni 2021 - 19 Sa 1625/20 - teilweise unter Zurückweisung der Revision der Klägerin im Übrigen aufgehoben, soweit es die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Arbeitsgerichts Berlin vom 7. Oktober 2020 - 60 Ca 1152/20 - auch für die Zeit ab 1. August 2021 zurückgewiesen hat.
2. Im Umfang der Aufhebung wird die Sache zur neuen Verhandlung und Entscheidung - auch über die Kosten der Revision - an das Landesarbeitsgericht zurückverwiesen.

Von Rechts wegen!

Tatbestand

Die Parteien streiten über eine Stufenzuordnung. 1

Die Klägerin, die in den Jahren 2001 bis 2014 beim H Verband als Lehrerin tätig war, ist seit 20. August 2014 beim beklagten Land als Lehrerin beschäftigt und in Entgeltgruppe 13 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) eingruppiert. 2

Gemäß dem schriftlichen Arbeitsvertrag der Parteien finden neben dem TV-L ua. die Richtlinien des Landes Berlin über die eingruppierungsmäßige Behandlung der unter den TV-L fallenden Lehrkräfte, deren Eingruppierung nicht tarifvertraglich geregelt ist (iF LehrerRL), Anwendung. Teil A der LehrerRL betrifft diejenigen Lehrkräfte, die die Voraussetzungen für die Übernahme in das Beamtenverhältnis erfüllen, sog. Erfüller. Die Klägerin ist eine solche Erfüllerin. 3

Die Parteien haben eine Nebenabrede zum Arbeitsvertrag geschlossen, wonach die Klägerin der Stufe 1 ihrer Entgeltgruppe zugeordnet und der Unterschiedsbetrag zur Stufe 5 als übertarifliche Zulage gezahlt wird. Der Aufstieg in die nächsthöhere reguläre Stufe soll sich hiervon unabhängig vollziehen, wobei sich die Zulage um den Aufstiegsgewinn reduzieren und von dem Zeitpunkt an entfallen soll, an dem die Stufe 5 regulär erreicht wird. Zum Zeitpunkt des Ab- 4

schlusses der Vereinbarungen handelte es sich bei der Stufe 5 um die höchste erreichbare in Entgeltgruppe 13.

Mit Schreiben vom 2. Dezember 2014 teilte das beklagte Land der Klägerin ua. mit: 5

> „Sie erhalten … Entgelt der Entgeltgruppe 13 Lehr TV-L, Stufe 3. Daneben erhalten Sie gemäß Nebenabrede zum Arbeitsvertrag als übertarifliche Zulage den Differenzbetrag zur Stufe 5. …
>
> Für Lehrkräfte, deren eingruppierungsmäßige Behandlung sich nach Teil A der LehrerRL regelt, wird die Anerkennung förderlicher Zeiten nach § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L aufgrund der übertariflichen Vorweggewährung der Stufe 5 bis zu deren Wegfall ausgesetzt mit der Maßgabe, dass aufgrund des § 16 Abs. 2a TV-L bei einem Wechsel der/des Beschäftigten zu einem anderen Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes eine Stufenfestsetzung unter Berücksichtigung der dazu erlassenen Grundsätze erfolgt.“

Das beklagte Land schließt seit dem Jahr 2009 Vereinbarungen mit Lehrkräften ab, die Erfüller sind. Diese sehen - wie die Vereinbarung mit der Klägerin - eine übertarifliche Zulage mit einer Differenzzahlung zur Stufe 5 vor. 6

Ein Schreiben der Senatsverwaltung vom 31. März 2015 an die Schulleitungen der öffentlichen Schulen legt Grundsätze zur Anerkennung förderlicher Zeiten nach § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L (iF Verwaltungsvorschrift) fest und beinhaltet ua.: 7

> „…
> im Rahmen des von den Tarifvertragspartnern eröffneten Ermessens und unter Berücksichtigung des von SenFin zu § 16 TV-L bereit gestellten Arbeitsmaterials sowie der Regelung, dass die Dienststellen befristet bis zum 28.02.2018 in eigener Zuständigkeit und Verantwortung in zwingend notwendigen Einzelfällen über die Anerkennung von förderlichen Zeiten für die Stufenzuordnung entscheiden können, wurden Grundsätze zur Anerkennung förderlicher Zeiten für Lehrkräfte festgelegt. Diesen Grundsätzen hat der Hauptpersonalrat … zugestimmt.
>
> Die Regelung gilt ab dem 01.01.2012 … für alle Entscheidungen, in denen das Verfahren nicht bereits abgeschlossen ist. …

Der Anwendungsbereich der Grundsätze erstreckt sich sowohl auf die Lehrkräfte, die die fachlichen und pädagogischen Voraussetzungen für die Übernahme in das Beamtenverhältnis erfüllen (Teil A der LehrerRL), als auch auf die sog. ‚Nichtlaufbahnbewerber' (Teil B der LehrerRL).

Die Regelung wird für Lehrkräfte nach Teil A der LehrerRL für die Dauer der übertariflichen Vorweggewährung der Stufe 5 mit der Maßgabe ausgesetzt, dass aufgrund des § 16 Abs. 2a TV-L bei einem Wechsel der/des Beschäftigten eine Stufenzuordnung unter Berücksichtigung der nachfolgenden Grundsätze erfolgt:

1. Allgemeines zur Berücksichtigung von ‚Förderlichen Zeiten' i.S.v. § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L

…

2. Personalmangel

Das Vorliegen des Personalmangels ist in jedem Einzelfall durch die zuständige Schulaufsicht oder den/die Schulleiter/-in zu bestätigen.

Protokollerklärung:

Der Personalmangel wird für Lehrkräfte nach Teil A der LehrerRL für die Dauer der übertariflichen Vorweggewährung der Stufe 5 vorausgesetzt, sodass sich bis dahin eine diesbezügliche Bestätigung erübrigt.

3. Förderliche Zeiten

…

8. Geltungsdauer

Diese Regelung gilt für Einstellungen ab dem 01.01.2012 für den Zeitraum, in dem die Dienststelle von der Senatsverwaltung für Finanzen ermächtigt ist, in eigener Zuständigkeit und Verantwortung über die Anwendung der Regelung zu entscheiden."

Mit Wirkung zum 1. Januar 2018 haben sich die Tarifvertragsparteien in Bezug auf die Entgeltgruppe 13 auf die Einführung einer Stufe 6 geeinigt. 8

Mit Schreiben von 27. Juli 2017 forderte das beklagte Land die Klägerin auf, ggf. förderliche Vorbeschäftigungen mitzuteilen, damit über Beginn und Ablauf der Stufenlaufzeit zur Stufe 6 entschieden werden könne. Die Klägerin kam dem nach, wurde jedoch mit Schreiben vom 17. Oktober 2017 vom beklagten 9

Land darüber informiert, es halte seine fehlerhafte Rechtsauffassung im Schreiben vom Juli 2017 nicht aufrecht.

Mit ihrer im Januar 2020 erhobenen Klage begehrt die Klägerin die Feststellung, das beklagte Land sei verpflichtet, sie seit dem 1. August 2019 nach Entgeltgruppe 13 Stufe 6 TV-L zu vergüten. Sie hat gemeint, nach der Verwaltungsvorschrift sei die Aussetzung wie eine Aufschiebung der Entscheidung über die Anerkennung förderlicher Zeiten auf einen späteren Zeitpunkt zu verstehen. Die Ermessensausübung sei nachzuholen, der Ermessensspielraum habe sich auf Null reduziert. Es liege auch ein Verstoß gegen Treu und Glauben vor, weil das beklagte Land entgegen seinem Schreiben vom Juli 2017 förderliche Zeiten nicht mehr anerkennen wolle. Im Verhältnis zu den sog. Nichterfüllern liege ein Verstoß gegen den arbeitsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz vor. 10

Die Klägerin hat sinngemäß beantragt 11

> festzustellen, dass das beklagte Land verpflichtet ist, die Klägerin seit 1. August 2019 nach Entgeltgruppe 13 Stufe 6 TV-L zu vergüten und die monatlichen Differenzbruttobeträge zwischen der gezahlten Vergütung und der Vergütung nach Entgeltgruppe 13 Stufe 6 mit fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz jeweils ab dem auf den Fälligkeitstag folgenden Tag zu verzinsen.

Das beklagte Land hat Klageabweisung beantragt und gemeint, für die Anerkennung förderlicher Zeiten käme es auf den Zeitpunkt der Einstellung an. Die Vereinbarung einer übertariflichen Zulage schließe eine Anerkennung aus. Hieran habe sich durch die Einführung der Stufe 6 nichts geändert. 12

Das Arbeitsgericht hat die Klage abgewiesen. Das Landesarbeitsgericht hat die Berufung der Klägerin zurückgewiesen. Mit der zugelassenen Revision verfolgt die Klägerin ihr Feststellungsbegehren weiter. 13

Entscheidungsgründe

Die zulässige Revision der Klägerin ist teilweise begründet. Für den Zeitraum vom 1. August 2019 bis zum 31. Juli 2021 hat das Landesarbeitsgericht die Berufung der Klägerin gegen das die Klage abweisende Urteil des Arbeitsgerichts zutreffend zurückgewiesen. Für die Zeit ab dem 1. August 2021 hat die Revision dagegen Erfolg. Mit der vom Landesarbeitsgericht gegebenen Begründung kann die Berufung der Klägerin insoweit nicht zurückgewiesen werden. Auf der Grundlage der bisherigen Feststellungen kann der Senat nicht abschließend entscheiden, ob die Klägerin für die Zeit ab dem 1. August 2021 Anspruch auf Vergütung nach Entgeltgruppe 13 Stufe 6 TV-L hat. Das führt zur teilweisen Aufhebung des Berufungsurteils und Zurückverweisung der Sache zur neuen Verhandlung und Entscheidung an das Landesarbeitsgericht, § 562 Abs. 1, § 563 Abs. 1 Satz 1 ZPO. 14

I. Die Klage ist zulässig. Es handelt sich um eine im öffentlichen Dienst allgemein übliche Stufenfeststellungsklage *(st. Rspr., vgl. nur BAG 1. Juni 2017 - 6 AZR 741/15 - Rn. 14, BAGE 159, 214)*. Dies gilt auch im Hinblick auf die Feststellung der Verzinsungspflicht *(vgl. BAG 25. November 2021 - 6 AZR 150/21 - Rn. 13)*. Das nach § 256 Abs. 1 ZPO erforderliche Feststellungsinteresse ist gegeben. Dem steht der Vorrang der Leistungsklage für die Vergangenheit nicht entgegen, weil durch die Feststellungsklage der Streit insgesamt beseitigt und das Rechtsverhältnis der Parteien abschließend geklärt werden kann *(vgl. BAG 18. Februar 2021 - 6 AZR 205/20 - Rn. 15 mwN)*. Es besteht lediglich Streit über die Stufenzuordnung, nicht über die Höhe der sich daraus ergebenden Zahlungsdifferenz. 15

II. Die Feststellungsklage ist für die Zeit vom 1. August 2019 bis zum 31. Juli 2021 unbegründet und die Revision der Klägerin insoweit zurückzuweisen. Für diesen Zeitraum hat die Klägerin keinen Anspruch auf Vergütung nach Entgeltgruppe 13 Stufe 6 TV-L. Das hat das Landesarbeitsgericht zutreffend erkannt. 16

1. Ein Anspruch auf Vergütung nach Entgeltgruppe 13 Stufe 6 TV-L folgt nicht aus § 611a Abs. 2 BGB iVm. den arbeitsvertraglichen Regelungen und Abs. 3 Satz 1 der Nebenabrede. Ein Entgelt nach Stufe 6 haben die Parteien nicht vereinbart. Zunächst haben die Parteien eine Einstufung in Stufe 1 verabredet. Sodann hat das beklagte Land mit Schreiben vom 2. Dezember 2014 ein - auch rückwirkendes - Angebot auf Einstufung in Stufe 3 der Entgeltgruppe 13 TV-L unterbreitet. Die Klägerin hat dieses Änderungsangebot durch widerspruchslose Fortsetzung der Tätigkeit stillschweigend angenommen *(§ 151 BGB; vgl. zu den Anforderungen BAG 17. August 2021 - 1 AZR 175/20 - Rn. 23)*. 17

2. Ein Anspruch auf die begehrte Stufe 6 folgt nicht aus § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L iVm. den Regelungen des Arbeitsvertrags. Nach dem aufgrund der arbeitsvertraglichen Bezugnahme auf das Arbeitsverhältnis anwendbaren § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L kann der Arbeitgeber unabhängig von den Regeln zur Stufenzuordnung nach § 16 Abs. 2 Sätze 1 bis 3 TV-L bei Neueinstellungen zur Deckung des Personalbedarfs sog. förderliche Zeiten bei einem anderen Arbeitgeber bei der Stufenzuordnung ganz oder teilweise berücksichtigen. Während § 16 Abs. 2 Satz 1 TV-L den Begriff der Einstellung verwendet, mithin nicht zwischen Neueinstellung und Wiedereinstellung differenziert, verlangt § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L eine Neueinstellung. Ausgehend vom Wortsinn liegt eine solche nur bei der erstmaligen Begründung eines Arbeitsverhältnisses vor *(vgl. zum Begriff der Einstellung BAG 27. Januar 2011 - 6 AZR 382/09 - Rn. 17; BeckOK TV-L/Felix Stand 1. März 2022 TV-L § 16 Rn. 54)*. Das Arbeitsverhältnis zwischen der Klägerin und dem beklagten Land wurde im August 2014 begründet. Damit lag weder zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelung zur begehrten Stufe 6 der Entgeltgruppe 13 TV-L am 1. Januar 2018 noch zu einem späteren Zeitpunkt seit dem im Antrag genannten Datum des 1. August 2019 eine Neueinstellung nach § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L vor. 18

3. Ein Anspruch auf eine Stufenzuordnung zur Stufe 6 der Entgeltgruppe 13 TV-L folgt nicht aus der Verwaltungsvorschrift iVm. § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L. Für die Dauer der Vorweggewährung der Stufe 5 ist die Ermessensausübung in Bezug auf die Anerkennung förderlicher Zeiten ausgesetzt. 19

a) Bei den von der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft des beklagten Landes erlassenen Regelungen vom 31. März 2015, die mit „Grundsätze zur Anerkennung förderlicher Zeiten nach § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L“ überschrieben sind, handelt es sich um eine Verwaltungsvorschrift, die regelmäßig nur verwaltungsinterne Bedeutung hat *(vgl. BAG 31. Juli 2014 - 6 AZR 822/12 - Rn. 32, BAGE 148, 381; 23. September 2010 - 6 AZR 174/09 - Rn. 20)*. Mit Verwaltungsvorschriften richtet sich der Dienstherr an nachgeordnete weisungsabhängige Organe, Ämter oder Dienststellen. Sie sollen ein einheitliches und den rechtlichen Anforderungen entsprechendes Verwaltungshandeln sichern. Ihnen fehlt der normative Charakter. Allerdings kann die Verwaltung auch an die von ihr erlassenen Vorschriften im Verhältnis zu Dritten - dazu gehören auch Arbeitnehmer - gebunden sein. Eine derartige Bindungswirkung setzt voraus, dass die Verwaltungsvorschriften sich ihrem Inhalt nach auch an die Arbeitnehmer wenden und für diese Personen Rechte, Handlungspflichten oder Obliegenheiten begründet werden sollen *(vgl. BAG 10. Juli 2013 - 10 AZR 915/12 - Rn. 48 mwN, BAGE 145, 341)*. Eine solche Bindungswirkung der Verwaltungsvorschrift vom 31. März 2015 ist in Bezug auf die Arbeitnehmer zu bejahen. Für die von den Regelungen erfassten Lehrkräfte werden Rechte im Rahmen der Anerkennung förderlicher Zeiten begründet, die auf Basis der geregelten inhaltlichen Details das Verwaltungshandeln bei der Anwendung des § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L lenken sollen. Diese Details umfassen Anforderungen an die Tätigkeit, ihre Art und den Umfang ebenso wie an zeitliche Aspekte. 20

b) Die Klägerin unterfällt dem persönlichen Geltungsbereich der Verwaltungsvorschrift, der in Abs. 3 geregelt ist. Sie ist nach den nicht angegriffenen Feststellungen des Landesarbeitsgerichts *(§ 559 Abs. 2 ZPO)* eine Erfüllerin. Damit handelt es sich bei ihr um eine Lehrkraft nach Teil A der LehrerRL. 21

c) Die Klägerin wird vom zeitlichen Geltungsbereich der Verwaltungsvorschrift erfasst, auch wenn ihr Arbeitsverhältnis mit dem beklagten Land schon am 20. August 2014 begonnen hat und die Verwaltungsvorschrift erst unter dem Datum des 31. März 2015 von der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft erlassen wurde. Die Regelungen gelten nach ihrem Abs. 2 bereits ab 22

dem 1. Januar 2012. Die Einschränkung, dass sie - lediglich - für die Entscheidungen gelten sollen, in denen das Verfahren nicht bereits abgeschlossen ist, schließt die Anwendung auf die Klägerin nicht aus, denn bei ihr war das Verfahren der Stufenzuordnung nicht abgeschlossen. Bei Begründung des Arbeitsverhältnisses im August 2014 und bei Abschluss der Änderungsvereinbarung vom Dezember 2014 war das Handeln des beklagten Landes durch die Verwaltungspraxis bestimmt, die im Schreiben vom 2. Dezember 2014 zum Ausdruck kommt. Damit wurde der Klägerin der Differenzbetrag zur Stufe 5 als übertarifliche Zulage zugesagt und ihr mitgeteilt, dass die Anerkennung förderlicher Zeiten nach § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L aufgrund der übertariflichen Vorweggewährung der Stufe 5 bis zu deren Wegfall ausgesetzt wird. Unter dem Aussetzen von etwas wird allgemein verstanden, dass etwas vorübergehend unterbrochen bzw. vorübergehend nicht weitergeführt wird *(vgl. Duden Das große Wörterbuch der deutschen Sprache 3. Aufl. Stichwort „aussetzen“)*. Damit handelt es sich im Fall der Klägerin noch um kein abgeschlossenes Verfahren iSd. Abs. 2 der Verwaltungsvorschrift.

d) Auch wenn die Klägerin vom Geltungsbereich der zu § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L ergangenen Verwaltungsvorschrift erfasst wird, hat sie entgegen der Auffassung der Revision keinen Anspruch auf Anerkennung förderlicher Zeiten für den Zeitraum vom 1. August 2019 bis zum 31. Juli 2021. Das hat das Landesarbeitsgericht zutreffend erkannt. 23

aa) Förderliche Zeiten iSv. § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L finden bei der Stufenzuordnung der Klägerin bis zum 31. Juli 2021 keine Berücksichtigung, denn Abs. 4 der Verwaltungsvorschrift bestimmt, dass die Verwaltungsvorschrift für die Erfüller für die Dauer der übertariflichen Vorweggewährung der Stufe 5 ausgesetzt wird. Ein Fall der Rückausnahme von Abs. 4 der Verwaltungsvorschrift liegt nicht vor. Die Klägerin ist keine Lehrkraft, die unmittelbar von einem Arbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst in ein anderes Arbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst iSd. § 16 Abs. 2a Halbs. 1 TV-L gewechselt hat. Nach den bindenden Feststellungen des Landesarbeitsgerichts war sie vor Begründung des Arbeitsverhältnisses mit dem beklagten Land beim H Verband lehrend tätig. Damit war die 24

Verwaltungsvorschrift im Fall der Klägerin vorübergehend nicht anwendbar. Eine Ermessensentscheidung über die Anerkennung förderlicher Zeiten war somit - zeitlich begrenzt bis zum regulären Erreichen der Stufe 5 - vom beklagten Land nicht zu treffen.

bb) Die Entscheidung des beklagten Landes zur Aussetzung der Ermessensentscheidung über die Anerkennung förderlicher Zeiten ist wirksam, sie hält einer gerichtlichen Kontrolle stand. 25

(1) Grundsätzlich ist die Stufenzuordnung nach § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L auf der Tatbestandsebene reine Rechtsanwendung. Bei den Merkmalen der bezweckten Deckung eines Personalbedarfs und der Förderlichkeit einer vorherigen beruflichen Tätigkeit handelt es sich um Tatbestandsvoraussetzungen. Erst wenn diese einschränkenden Voraussetzungen objektiv erfüllt sind, wird dem Arbeitgeber auf der Rechtsfolgenseite Ermessen eröffnet *(vgl. BAG 5. Juni 2014 - 6 AZR 1008/12 - Rn. 18 mit zahlreichen weiteren Nachweisen, BAGE 148, 217)*. Die Ausübung des Ermessens durch den öffentlichen Arbeitgeber unterliegt aufgrund des in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG verankerten Grundsatzes der Gewaltenteilung nur einer gerichtlichen Ermessenskontrolle, ohne dass jedoch die zur Überprüfung der getroffenen Entscheidung berufenen Gerichte ihr eigenes Ermessen an die Stelle des Ermessens der Behörde setzen könnten. Die gerichtliche Kontrolle bezieht sich nur auf das Ergebnis der Ermessensausübung *(vgl. BAG 31. Juli 2014 - 6 AZR 822/12 - Rn. 32, BAGE 148, 381)*. Nur im Fall der Ermessensreduzierung auf Null, dh., wenn aufgrund der konkreten Umstände des Einzelfalls nur eine einzige Entscheidung ermessensfehlerfrei ist, kann das Gericht das beklagte Land verpflichten, die begehrte Entscheidung zu treffen *(vgl. BAG 15. Oktober 2021 - 6 AZR 268/20 - Rn. 21; 1. Juni 2017 - 6 AZR 433/15 - Rn. 27 mwN)*. 26

(2) Das beklagte Land hat zu Beginn des Arbeitsverhältnisses der Klägerin eine Ermessensentscheidung getroffen. Es hat entschieden, ihr eine Vergütung nach Stufe 3 der Entgeltgruppe 13 TV-L sowie eine übertarifliche Zulage in Höhe des Differenzbetrags zur Stufe 5 zu zahlen und eine Entscheidung über die Anerkennung förderlicher Zeiten bis zum regulären Erreichen der Stufe 5 zurückzu- 27

stellen. Hiervon ausgehend hat die Klägerin in Anwendung des § 16 Abs. 3 Satz 1 iVm. § 17 Abs. 1 TV-L die Stufe 5 tarifgemäß zum 1. August 2021 erreicht. Mit dieser Maßnahme hat das beklagte Land sein Ermessen ausgeübt, indem es die Aussetzungsregelung des Abs. 4 der Verwaltungsvorschrift umgesetzt hat. Auch wenn sich die entscheidende Stelle an den Vorgaben einer Verwaltungsvorschrift orientiert, trifft sie eine eigene Ermessensentscheidung, denn Verwaltungsvorschriften entfalten als verwaltungsinterne öffentlich-rechtliche Vorgaben keine unmittelbare Wirkung im Arbeitsverhältnis *(vgl. BAG 31. Juli 2014 - 6 AZR 822/12 - Rn. 32, BAGE 148, 381)*, sondern bedürfen der Umsetzung im Einzelfall.

(3) Es bedarf keiner Entscheidung, ob § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L auf der Rechtsfolgenseite dem Arbeitgeber ein billiges Ermessen nach § 315 BGB eröffnet *(in diesem Sinne Spengler/Dick in HaKo-TVöD/TV-L 3. Aufl. § 16 Rn. 12; für die Vorweggewährung von Lebensaltersstufen zur Deckung des Personalbedarfs in § 27 Abschnitt C BAT vgl. BAG 31. Januar 2002 - 6 AZR 508/01 - EzBAT § 27 BAT Abschnitt A-VKA Nr. 7)* oder ob dieser bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen der Norm in der Entscheidung frei ist, bei Neueinstellungen von § 16 Abs. 2 Sätze 1 bis 3 TV-L abweichende Stufenzuordnungen vorzunehmen *(dazu BVerwG 13. Oktober 2009 - 6 P 15.08 - Rn. 39; LAG Baden-Württemberg 16. Januar 2009 - 7 Sa 75/08 -)*. Diese Frage ist höchstrichterlich noch nicht geklärt *(vgl. BAG 5. Juni 2014 - 6 AZR 1008/12 - Rn. 21, BAGE 148, 217; 23. September 2010 - 6 AZR 174/09 - Rn. 17)*, sie kann auch im Streitfall offenbleiben, weil das beklagte Land in jedem Fall die Entscheidung treffen durfte, etwaige förderliche Zeiten nicht anzuerkennen und stattdessen von Beginn des Arbeitsverhältnisses an der Klägerin eine übertarifliche Zulage in Höhe des Differenzbetrags zur Stufe 5 zu zahlen. Die Anerkennung förderlicher Zeiten wäre nicht die einzig ermessenfehlerfreie Entscheidung gewesen. Nach den Feststellungen des Landesarbeitsgerichts hat das beklagte Land seine Entscheidung damit begründet, für die Gruppe der Erfüller einen besonderen Anreiz schaffen zu wollen, in die Dienste des beklagten Landes einzutreten. Dabei handelt es sich um ein nachvollziehbares Verwaltungshandeln, sieht sich das beklagte Land doch mangels Übernahme von Lehrkräften ins Beamtenverhältnis trotz Erfüllung der fach- 28

lichen und pädagogischen Voraussetzungen in einer schwächeren Position im Konkurrenzwettstreit der Bundesländer um qualifiziertes Lehrpersonal. Angesichts des finanziellen Vorteils, direkt zu Beginn des Arbeitsverhältnisses eine Vergütung nach Stufe 5 der Entgeltgruppe zu erhalten, liegt zumindest auch eine Kompensation des Nachteils der mangelnden Anerkennung förderlicher Zeiten bei der Stufenzuordnung vor. Überdies ist die ausgesetzte Anerkennung zeitlich begrenzt. Damit ist im Ergebnis nach jedem Prüfungsmaßstab die Annahme des beklagten Landes nicht zu beanstanden, seine Interessen überwögen die der Klägerin.

4. Ein Anspruch auf Vergütung nach Entgeltgruppe 13 Stufe 6 TV-L folgt auch nicht aus dem arbeitsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz. 29

a) Der arbeitsrechtliche Gleichbehandlungsgrundsatz verlangt, dass ein Arbeitgeber, der Teilen seiner Arbeitnehmer freiwillig nach einem bestimmten erkennbaren generalisierenden Prinzip Leistungen gewährt, diese Gruppen mit anderen Gruppen von Arbeitnehmern, die sich in gleicher oder vergleichbarer Lage befinden, gleichbehandelt. Untersagt ist ihm sowohl eine willkürliche Schlechterstellung einzelner Arbeitnehmer innerhalb einer Gruppe als auch eine sachfremde Gruppenbildung *(vgl. BAG 8. September 2021 - 10 AZR 322/19 - Rn. 75 mwN)*. Der Gleichbehandlungsgrundsatz beschränkt die Gestaltungsmacht des Arbeitgebers. Wird er verletzt, muss der Arbeitgeber die von ihm gesetzte Regel entsprechend korrigieren. Der benachteiligte Arbeitnehmer hat Anspruch auf die vorenthaltene Leistung *(st. Rspr., vgl. nur BAG 27. April 2016 - 5 AZR 311/15 - Rn. 35)*. 30

b) Danach liegt keine sachfremde Gruppenbildung vor. Die Differenzierung zwischen der Gruppe der Erfüller und der Gruppe der Nichterfüller beruht nach den Feststellungen des Landesarbeitsgerichts auf dem Anliegen des beklagten Landes, den Erfüllern einen speziellen Anreiz bieten zu können, in seine Dienste einzutreten, obwohl keine Übernahme in das Beamtenverhältnis erfolgt. Dieser Anreiz liegt darin, den Bewerbern bereits vorab eine Vergütung nach Stufe 5 der jeweiligen Entgeltgruppe zu zahlen, auch wenn gemessen an den regulären Stufenlaufzeiten des § 16 Abs. 3 Satz 1 TV-L hierauf zum Zeitpunkt der Einstellung 31

und im weiteren Verlauf zunächst noch kein Anspruch besteht. Die Differenzierung zwischen den Gruppen dient dem anzuerkennenden Ziel, möglichst vollständig ausgebildetes, qualifiziertes Lehrpersonal zu gewinnen. Zum maßgeblichen Zeitpunkt des Abschlusses der Nebenabrede im Jahr 2014 konnte das beklagte Land auch nicht voraussehen, dass der TV-L in der Zukunft um eine weitere Entgeltstufe erweitert würde.

c) Eine Ungleichbehandlung liegt auch nicht innerhalb der Gruppe der Erfüller vor. Diejenigen Erfüller, die eine Nebenabrede zur Aussetzung der Anerkennung förderlicher Zeiten abgeschlossen haben, werden im Vergleich zu den Erfüllern, die eine solche Vereinbarung nicht getroffen haben, nicht aus sachfremden Gründen ungleich behandelt. Mit dem Abschluss der Vereinbarung haben diese Erfüller, um den finanziellen Vorteil einer Entlohnung in Höhe der Stufe 5 zu erhalten, der - zeitweisen - Aussetzung der Anerkennung förderlicher Zeiten zugestimmt. 32

5. Diesem Ergebnis kann auch nicht der Inhalt des Schreibens des beklagten Landes vom 27. Juli 2017 entgegengehalten werden. Ein Verstoß gegen Treu und Glauben *(§ 242 BGB)* von Seiten des beklagten Landes ist nicht zu erkennen. Das Landesarbeitsgericht hat ohne Rechtsfehler erkannt, dass durch das Schreiben, mit dem der Klägerin Gelegenheit geboten wurde, berücksichtigungsfähige Zeiten mitzuteilen, kein Vertrauenstatbestand dahingehend geschaffen wurde, etwaige förderliche Zeiten in jedem Fall anzuerkennen. Eine Entscheidung über eine solche Anerkennung ist dem Schreiben nicht zu entnehmen. 33

III. Für die Zeit ab dem 1. August 2021 ist die Revision begründet. Das Landesarbeitsgericht konnte die Klage nicht mit der gegebenen Begründung abweisen. Das Berufungsurteil ist daher teilweise aufzuheben *(§ 562 Abs. 1 ZPO)*. Für eine Entscheidung des Senats bezogen auf diese Zeit fehlt es an erforderlichen Feststellungen. Daher ist die Sache insoweit zur neuen Verhandlung und Entscheidung an das Landesarbeitsgericht zurückzuverweisen *(§ 563 Abs. 1 Satz 1 ZPO)*. 34

1. Rechtsfehlerhaft hat das Landesarbeitsgericht einen Anspruch der Klägerin auf eine höhere Stufenzuordnung für die gesamte, auch künftige Zeit ab dem 1. August 2021 abgelehnt und sich dabei darauf gestützt, dass nach Abs. 4 der Verwaltungsvorschrift für die Dauer der Vorweggewährung der Stufe 5 iVm. der Nebenabrede die Möglichkeit der Anerkennung förderlicher Zeiten nach § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L jedenfalls zum Zeitpunkt der Entscheidung des Berufungsgerichts am 15. Juni 2021 noch ausgesetzt sei. Mit dieser Begründung kann der Feststellungsantrag indes nicht abgewiesen werden. 35

a) Der Antrag der Klägerin, mit dem sie die Feststellung einer Vergütungspflicht nach Entgeltgruppe 13 Stufe 6 TV-L seit dem 1. August 2019 erreichen will, ist nicht nur vergangenheits- und gegenwartsbezogen, sondern auch - unbegrenzt - in die Zukunft gerichtet. Damit hat seine Prüfung als Minus auch in ihm enthaltene Zeitabschnitte zu umfassen. Besteht ein entsprechender Anspruch auf eine höhere Stufenzuordnung für einen im Antrag enthaltenen Zeitabschnitt, hätte das Landesarbeitsgericht ihn als ein Weniger nach § 308 Abs. 1 ZPO unter Klageabweisung im Übrigen zuerkennen müssen *(vgl. BAG 19. Dezember 2019 - 6 AZR 563/18 - Rn. 12, BAGE 169, 163; 19. Mai 2015 - 3 AZR 771/13 - Rn. 19 ff., BAGE 151, 343; BGH 11. April 2006 - X ZR 139/03 - Rn. 9 ff., BGHZ 167, 166)*. Der von der Klägerin geltend gemachte Vergütungsanspruch entsteht monatlich neu, so dass eine Teilung nach Zeitabschnitten möglich ist. 36

b) Die nach Verkündung des Berufungsurteils neu entstandene Tatsache des regulären Erreichens der Stufe 5 durch die Klägerin mit dem 1. August 2021 ist bei der Entscheidung über die Revision zu berücksichtigen. Zwar unterliegt nach § 559 Abs. 1 Satz 1 ZPO nur das Parteivorbringen der Beurteilung des Revisionsgerichts, das aus dem Berufungsurteil oder dem Sitzungsprotokoll ersichtlich ist. Die Berücksichtigung materiell-rechtlich bedeutsamer Tatsachen, die erst nach der letzten mündlichen Verhandlung in der Tatsacheninstanz entstanden sind, ist daher regelmäßig ausgeschlossen. Aus Gründen der Prozessökonomie gilt das jedoch dann nicht, wenn die neu entstandenen Tatsachen unstreitig sind und schützenswerte Belange der anderen Beteiligten nicht entgegenstehen *(vgl. für das Rechtsbeschwerdeverfahren BAG 2. August 2017 - 7 ABR 51/15 -* 37

Rn. 16). Das reguläre Erreichen der Stufe 5 mit dem 1. August 2021 ist zwischen den Parteien unstreitig. Einer Berücksichtigung in der Revision stehen mit Blick auf die Prozessökonomie keine schützenswerten Belange des beklagten Landes entgegen.

2. Das beklagte Land hat für die Zeit ab dem 1. August 2021 das ihm obliegende Ermessen nach § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L zur Anerkennung förderlicher Zeiten nicht ausgeübt. Der Senat kann in der Sache nicht endentscheiden, ob der Klägerin daraus ein Anspruch auf Vergütung nach Entgeltgruppe 13 Stufe 6 TV-L erwächst. Es fehlt an Feststellungen dazu, ob eine Ermessensreduzierung auf Null vorliegt. Daher ist die Sache insoweit zur neuen Verhandlung und Entscheidung an das Berufungsgericht zurückzuverweisen. Das Landesarbeitsgericht wird zu prüfen haben, ob die Klägerin einen Rechtsanspruch auf die Ausübung des Ermessens durch das beklagte Land dahin hat, dass sie nach dem Auslaufen der Aussetzung nach Abs. 4 der Verwaltungsvorschrift der Stufe 6 ihrer Entgeltgruppe zuzuordnen ist. 38

a) Mit Ablauf des 31. Juli 2021 hat die in der Nebenabrede vereinbarte Vorweggewährung der Stufe 5 der Entgeltgruppe 13 TV-L geendet. Nach Abs. 3 Satz 1 der Nebenabrede vollzieht sich der Aufstieg in die nächsthöhere reguläre Stufe unabhängig von der übertariflichen Zulagenzahlung. Die Klägerin wurde zu Beginn des Arbeitsverhältnisses auf Grundlage des konkludent angenommenen Änderungsangebots des beklagten Landes vom 2. Dezember 2014 in die Stufe 3 der Entgeltgruppe 13 TV-L eingestuft. Sie erreichte somit die Stufe 5 regulär mit dem 1. August 2021 *(§ 16 Abs. 3 Satz 1 iVm. § 17 Abs. 1 TV-L)*. 39

b) Mit dem Ende der Vorweggewährung der Stufe 5 endete die Aussetzung der Anwendbarkeit der Verwaltungsvorschrift gemäß deren Abs. 4. Mit dem 1. August 2021 hätte das beklagte Land daher sein Ermessen nach § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L dazu ausüben müssen, ob etwaige förderliche Zeiten aus vorheriger beruflicher Tätigkeit der Klägerin für die Stufenzuordnung zu ihren Gunsten anzuerkennen sind. Die erfolgte Aussetzung der Ermessensausübung bewirkt eine lediglich vorübergehende Nichtanwendung der Verwaltungsvorschrift zur Anerkennung förderlicher Zeiten, nicht jedoch deren dauerhafte Unanwendbarkeit. 40

c) Das beklagte Land hat sein Ermessen nach § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L zum 1. August 2021 nicht ausgeübt. Das Landesarbeitsgericht hätte daher prüfen müssen, ob das beklagte Land aufgrund einer Ermessensreduzierung auf Null die Klägerin ab diesem Zeitpunkt der Stufe 6 zuzuordnen hatte. Eine solche Prüfung hat das Landesarbeitsgericht nicht vorgenommen, darin liegt der Rechtsfehler bei der Beurteilung des klägerischen Begehrens für die Zeit ab 1. August 2021. Bei neuer Verhandlung und Entscheidung wird das Berufungsgericht Folgendes zu berücksichtigen haben: 41

aa) Die Entscheidung des beklagten Landes über die Berücksichtigung von Zeiten einer förderlichen Tätigkeit zur Deckung des Personalbedarfs steht grundsätzlich in seinem Ermessen *(ausführlich hierzu BAG 5. Juni 2014 - 6 AZR 1008/12 - Rn. 21 mwN, BAGE 148, 217)*. Nur im Fall der Ermessensreduzierung auf Null, dh., wenn aufgrund der konkreten Umstände des Einzelfalls nur eine einzige Entscheidung ermessensfehlerfrei ist, kann das Gericht das beklagte Land verpflichten, die abgelehnte Entscheidung zu treffen *(vgl. BAG 15. Oktober 2021 - 6 AZR 268/20 - Rn. 21; 1. Juni 2017 - 6 AZR 433/15 - Rn. 27 mwN)*. 42

bb) Wenn keine Ermessensreduzierung auf Null eingetreten ist, kommt regelmäßig nur ein Verbescheidungsurteil in Betracht, mit dem das Gericht die Behörde verpflichtet, den Antragsteller unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts abermals zu bescheiden *(vgl. BAG 15. Oktober 2021 - 6 AZR 268/20 - Rn. 25; 1. Juni 2017 - 6 AZR 433/15 - Rn. 27)*. Eine solche Neubescheidung ist jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits. Hier wäre durch das Landesarbeitsgericht ein Hinweis auf eine - sachdienliche - Klageänderung erforderlich, um der Klägerin eine entsprechende Antragstellung zu ermöglichen. Verbliebe es beim bisherigen Feststellungsantrag, wäre die Klage dagegen unbegründet. 43

cc) Das Landesarbeitsgericht wird Feststellungen dazu zu treffen haben, ob die Zeiten der vorherigen Berufstätigkeit der Klägerin als förderlich iSv. § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L unter Berücksichtigung der Verwaltungsvorschrift anzuerkennen sind. Dies ist zwischen den Parteien streitig. Es wird unter Berücksichtigung des zu erwartenden weiteren Vortrags der Parteien auch zu prüfen haben, ob die 44

Klägerin dargelegt hat, dass dem beklagten Land bei seiner Entscheidung über die Berücksichtigung förderlicher Beschäftigungszeiten kein Ermessensspielraum geblieben ist, oder ob es sich in anderer Weise in Bezug auf die Gewährung der Stufe 6 selbst gebunden hat *(vgl. BAG 15. Oktober 2021 - 6 AZR 268/20 - Rn. 22)*. Nur wenn dies der Fall ist, kann offenbleiben, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L erfüllt sind *(vgl. BAG 15. Oktober 2021 - 6 AZR 268/20 - Rn. 26; zu den Tatbestandsvoraussetzungen vgl. BAG 15. Oktober 2021 - 6 AZR 254/20 - Rn. 18 ff. mwN)*. Für ein Verbescheidungsurteil wäre auch die Erfüllung dieser Tatbestandsvoraussetzungen zu prüfen.

Linck Bubach Volk

Raabe Ilgenfritz-Donné

ECLI:DE:BAG:2022:130722.U.5AZR412.21.0