



Bericht

der Landesregierung

Verbeamtung von Lehrerinnen und Lehrern

Drucksache 15/261

Federführend ist die Ministerin für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur

Inhalt:

1. Beschluss des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom 12. Juli 2000
(Drucksache 15/261)
2. Bestandsaufnahme: Beschäftigungsstatus von Lehrkräften in den Ländern
(Stichtag: 11.10.2000)
3. Fazit
4. Stand der Bemühungen, ein einheitliches Dienstrecht zu etablieren

1. **Beschluss des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom 12. Juli 2000 (Drucksache 15/261)**

Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat auf Antrag des SSW mit Beschluss vom 12.07.2000 die Landesregierung aufgefordert,

- sich auf Bundesebene verstärkt dafür einzusetzen, dass eine einheitliche Regelung für den Status von Lehrerinnen und Lehrern im Landesdienst geschaffen wird.
- vor der zweiten Lesung des Haushalts 2001 - spätestens in der November-sitzung des Schleswig-Holsteinischen Landtages - einen Bericht vorzulegen über die Perspektiven und Möglichkeiten, eine einheitliche Regelung für den Status von Lehrerinnen und Lehrern zeitnah auf Bundesebene umzusetzen.

2. **Bestandsaufnahme: Beschäftigungstatus von Lehrkräften in den Ländern (Stichtag: 11.10.2000)**

Die Möglichkeiten und Perspektiven, eine einheitliche Regelung für den Status von Lehrkräften zeitnah auf Bundesebene umzusetzen, hängen u.a. maßgeblich davon ab, wie sich die Einstellungspraxis in den jeweiligen Ländern gegenwärtig gestaltet. Bei den hier betrachteten Einstellungsvorgängen handelt es sich um die Vergabe unbefristeter Beschäftigungsmöglichkeiten; ein befristeter Vertretungseinsatz kann generell nur im Angestelltenverhältnis erfolgen. Die nachfolgende Bestandsaufnahme geht zurück auf eine von Hessen zum Stichtag 11.10.2000 erstellte Länderübersicht. Danach erfolgen Einstellungen von Lehrkräften in den Schuldienst überwiegend im Beamtenstatus.

In **Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen** werden Lehrkräfte im Angestelltenverhältnis beschäftigt. Als einziges der neuen Länder begründet **Brandenburg** zum Teil auch Beamtenverhältnisse. In **Bremen** werden Lehrkräfte generell mit $\frac{3}{4}$ der regelmäßigen Arbeitszeit als Angestellte eingestellt. Lehrkräften an Berufsschulen wird der Status zur Wahl gestellt, allgemein erfolgt bei besonderem Bedarf und bei drohender Abwanderung die Übernahme in das Beamtenverhältnis.

Berlin, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz stellen grundsätzlich im Angestelltenverhältnis ein, dabei teilweise auf Teilzeitbasis, geben jedoch von Anfang an eine Zusage auf spätere Verbeamtung. Umgekehrt stellen **Bayern, Nordrhein-Westfalen** und das **Saarland** grundsätzlich im Beamtenverhältnis ein; für einen Teil der Lehrkräfte werden jedoch zunächst lediglich Teilzeitverträge vergeben, die mit der Perspektive bzw. Zusage auf spätere Verbeamtung gekoppelt sind.

Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen und Schleswig-Holstein nehmen Einstellungen grundsätzlich im Beamtenverhältnis vor.

- 2.1** Die Bestandsaufnahme zeigt, dass drei etwa gleich starke Gruppen von Ländern bestehen, die jeweils ähnliche Einstellungsbedingungen praktizieren.
- In den neuen Ländern und Bremen werden überwiegend dauerhaft Angestelltenverhältnisse begründet. In Bremen und Brandenburg kommt es daneben auch zu Verbeamtungen, wenn eine besondere Bedarfslage besteht.
 - In Berlin, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz erfolgt die Einstellung ebenfalls generell im Angestelltenverhältnis, wird aber mit einer Zusage auf spätere Verbeamtung verbunden. Für einzelne Gruppen von Lehrkräften verfahren Bayern und Nordrhein-Westfalen und das Saarland vergleichbar.
 - Eine weitere Gruppe von Ländern, nämlich Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen und Schleswig-Holstein stellen regelmäßig von Beginn an im Beamtenverhältnis ein.

Es ist davon auszugehen, dass dieser status-quo-Befund laufenden Veränderungen unterliegt, die mit den veränderten Arbeitsmarktbedingungen für Lehrkräfte korrespondieren: Die Beschäftigung von Lehrkräften im Angestelltenverhältnis war in vielen Ländern - und ist es teilweise noch - die Reaktion auf ein Überangebot von Lehrkräften, wie es bis Mitte der 90er-Jahre noch für alle Schularten typisch war.

Im Unterschied zu Beamtenverhältnissen können Angestelltenverträge wirksam auf Teilzeitbasis begründet werden. Auf diese Weise war es möglich, deutlich mehr jungen Lehrkräften einen dauerhaften Arbeitsplatz zu verschaffen und gleichzeitig die Altersstruktur in den Kollegien zu verbessern.

2.2 Zwar haben auch mehrere Länder von der 1997 mit dem Dienstrechtsreformgesetz geschaffenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, die sogenannte Einstellungsteilzeit einzuführen. Damit sollte ermöglicht werden, unter Aufgabe des Freiwilligkeitsprinzips auch beamtete Beschäftigte nur teilzeitbeschäftigt einzustellen. In Schleswig-Holstein ist eine entsprechende Regelung in das Landesbeamtengesetz nicht eingefügt worden, weil sie verfassungsrechtlich angreifbar ist, solange nicht auch Art. 33 Abs. 5 des Grundgesetzes durch eine Verfassungsänderung „modernisiert“ wird. Diese Einschätzung hat sich als zutreffend erwiesen: Das Bundesverwaltungsgericht hat in einer Entscheidung vom 02. März 2000 bestätigt, dass Teilzeitbeschäftigung von Beamten bundesverfassungsrechtlich nur zulässig ist, wenn ihre Freiwilligkeit auch beim Berufseinstieg gewährleistet ist. Eine Einstellungsteilzeit, die vom Grundsatz der Freiwilligkeit abweicht, verstößt gegen Art. 33 Abs. 5 GG. Neben dieser auf das hessische Landesbeamtengesetz bezogenen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts hat zwischenzeitlich auch das hamburgische Obergericht durch Beschluss vom 05. Juli 2000 festgestellt, dass die in Hamburg praktizierte Einstellung von Lehrkräften auf Teilzeitbasis unzulässig ist, wenn sie nicht auf Freiwilligkeit beruht.

2.3 In dem Umfang, in dem der Arbeitsmarkt für Lehrkräfte in jüngerer Zeit ausgeglichen worden ist bzw. sich für einzelne Bereiche Lehrkräftemangel abzeichnet, haben die Länder, die Lehrkräfte als Angestellte beschäftigen und dabei teilweise lediglich Teilzeitverträge vergeben haben, ihre Angebote an die veränderte Arbeitsmarktlage angepasst. So sollen in Rheinland-Pfalz beispielsweise ab Schuljahr 2001/02 im Bereich der Berufsbildenden Schulen wieder alle Lehrkräfte auf vollen Beamtenstellen eingestellt werden. Für die anderen Schularten ist entsprechendes bis zum Sommer 2002 beabsichtigt.

3. Fazit

Der Beschäftigungsstatus ist für die Länder ein Instrument, mit dem sie auf die Bedingungen des Arbeitsmarktes für Lehrkräfte reagieren. Parallel zu den Veränderungen bei Angebot und Nachfrage wird dieses Instrument in erster Linie pragmatisch eingesetzt. Im Hinblick auf durchaus auch regionale Unterschiede des Lehrerarbeitsmarktes werden in den verschiedenen Ländern zahlreiche schulartspezifische Kombinationen zwischen einem zeitlich befristeten (Teilzeit-)Angestelltenverhältnis und anschließender Übernahme in das Beamtenverhältnis praktiziert. Mit differenzierten Einstellungsbedingungen passen sich die Länder dem konkreten, regional und nach Schularten unterschiedlichen „Lehrkräfteangebot“ an. Unbeschadet regionaler Differenzierungen ist im Hinblick auf den Rückgang von Bewerberinnen und Bewerbern für das Lehramt insgesamt allerdings ein Trend zu kurzfristiger, wenn nicht sofortiger Verbeamtung festzustellen, in den sich wegen ihrer besonderen Bedingungen lediglich die neuen Länder nicht einfügen.

Gerade weil der Beschäftigungsstatus für Lehrkräfte den Ländern auch zur Steuerung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit am Lehrerarbeitsmarkt dient, ist allerdings nicht davon auszugehen, dass kurz- oder mittelfristig eine einheitliche Regelung auf Bundesebene umsetzbar wäre. Die Erfolgsaussichten einer entsprechenden Initiative Schleswig-Holsteins auf KMK-Ebene müssten ausgesprochen zurückhaltend bewertet werden.

4. Stand der Bemühungen, ein einheitliches Dienstrecht zu etablieren

- 4.1** Parallel zu den Entwicklungen speziell hinsichtlich des Lehrerbereichs hat sich Schleswig-Holstein für ein einheitliches Dienstrecht eingesetzt. Im Zuge der Diskussion über die Dienstrechtsreform hat Schleswig-Holstein 1996 eine Gesetzesinitiative zur Änderung des Art. 33 Abs. 5 GG in den Bundesrat eingebracht. Hintergrund für diese Initiative bildete die verfassungsrechtliche Problematik einzelner Regelungen der sich im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Dienstrechtsreform, insbesondere die sogenannte Einstellungsteilzeit, die Einführung des Beamtenverhältnisses auf Zeit für Führungskräfte sowie die Überlegungen zu einer grundlegenden Änderung des beamtenrechtlichen Versorgungssystems.

Durch das Dienstrechtsreformgesetz, das Versorgungsreformgesetz und weitere Gesetze ist ein Teil der seinerzeitigen Überlegungen ohne Änderung des Art. 33 Abs. 5 GG verwirklicht worden. Die Probleme insbesondere bei der Versorgung sind jedoch geblieben. Auch ist es fraglich, ob einzelne Bestimmungen, wie z.B. die völlige Regelungsfreiheit hinsichtlich der Teilzeitbeschäftigung, die Führungsfunktionen auf Zeit und die Bildung einer Versorgungsrücklage, in verfassungsrechtlicher Sicht Bestand haben werden. Die verfassungsrechtlichen Bedenken, die in Schleswig-Holstein dazu führten, auf die sogenannte Einstellungsteilzeit zu verzichten, sind mittlerweile durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 02.03.2000 bestätigt worden.

In welchem Umfang die im Versorgungsrecht vorgenommen Änderungen zu der notwendigen Haushaltsentlastung führen, ist nach dem derzeitigen Erkenntnisstand noch offen. Zwar sind einzelne Regelungen denkbar, die ohne eine Änderung des Art. 33 Abs. 5 GG möglich wären. Eine Angleichung der unterschiedlichen Versorgungssysteme im Arbeitnehmer- und Beamtenbereich durch den Verzicht auf eine eigenständige beamtenrechtliche Versorgung würde allerdings eine Verfassungsänderung voraussetzen.

Damit wird deutlich, dass durch eine Änderung des Art. 33 Abs. 5 GG erkennbare rechtliche Risiken gemindert und der Weg zu einer Strukturreform insbesondere im Bereich der Versorgung geöffnet werden könnte.

Allerdings gibt die bisherige Behandlung der schleswig-holsteinischen Gesetzesinitiative für eine Änderung dieser Verfassungsbestimmung wenig Anlass, kurz- oder mittelfristig eine Verständigung auf Bundes- und Länderebene zu erwarten, die die für eine Verfassungsänderung erforderlichen Mehrheiten gewährleisten würde.

Die Bundesregierung dürfte darauf hinweisen, dass zunächst hier im Rahmen der Dienstrechtsreform gesammelten Erfahrungen abgewartet und ausgewertet werden sollten; dies wird im Jahr 2001 erfolgen. Zudem haben einige Länder die Dienstrechtsreform noch nicht vollständig umgesetzt und stehen daher weiteren grundlegenden Änderungen zurückhaltend gegenüber. Die Besprechung des BMI mit den Ländern Ende November 2000 u. a. zum Thema „Entwicklung des öffentlichen Dienstrechts“ dürfte daher zu keinen neuen Ergebnissen führen.

4.2 Auch ausschließlich bezogen auf den Status von Lehrkräften ist eine Verständigung zwischen den Ländern und gegenüber dem Bund kurz- oder mittelfristig nicht realistisch. Kontrovers diskutiert wird in rechtlicher Hinsicht nach wie vor insbesondere die Frage, ob die Tätigkeit von Lehrkräften dem hoheitlichen Bereich zuzurechnen ist und damit dem Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG unterfällt. Wie oben unter 3. dargelegt, nutzen die Länder die Beschäftigungsmöglichkeit von Lehrkräften im Angestellten- oder Beamtenverhältnis bzw. deren zeitliche Kombination, um - je nach Lage des Lehrkräftearbeitsmarktes - einerseits auf ein Überangebot von Lehrkräften reagieren oder andererseits bei Bewerbermangel die Attraktivität ihrer Einstellungsangebote steigern zu können. Auch unabhängig von verfassungsrechtlichen Fragestellungen dürfte daher die Bereitschaft, sich einschränkend auf einen Status festzulegen, nicht vorhanden sein.