

Hanushek, E. A. & Wößmann, L. (2006). Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Differences-in-Differences Evidence across Countries. *Economic Journal* 116 (510), C63-C76.

Verf.: Dr. Marko Neumann, Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF), Abteilung Steuerung und Finanzierung des Bildungswesens, Warschauer Straße 34–38, 10243 Berlin, E-Mail: Marko.Neumann@dipf.de

Fridtjof Filmer

Anerkennung von Lehramtsabschlüssen aus anderen Bundesländern

Mobilität trotz Pluralität im Bundesstaat.

Zum Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 7. März 2013

Die Kultusministerkonferenz (KMK) hat am 7. März 2013 einen öffentlich beachteten Beschluss zur „Erhöhung der Mobilität“ von Lehrkräften gefasst.¹ Damit trat eine Frage wieder einmal ins Bewusstsein einer breiteren Öffentlichkeit, die den meisten (werdenden) Lehrerinnen und Lehrern ständig bewusst ist, manchen schmerzlich, vielen zumindest bedrohlich: Inwieweit werden nach Landesrecht erworbene Lehramtsabschlüsse in anderen Bundesländern anerkannt?

1 Die Frage

Dass diese Frage im Jahr 2013 überhaupt noch gestellt wird, muss Außenstehende vielleicht überraschen. Staatlich reglementierte akademische Berufe sind meist bundesrechtlich normiert (Juristen, Mediziner etc.) oder doch durch sehr ähnliche landesrechtliche Normen (Architekten etc.). Selbst für ausländische Berufsabschlüsse gibt es bereits sehr weitgehende Anerkennungsregelungen; seit den 1980er-Jahren aufgrund von EU-Recht und aktuell auch für sog. Drittstaatler durch die Berufsqualifikationsfeststellungsgesetze (BQFG) des Bundes und der Länder². Diese Anerkennungsregelungen gelten jedenfalls zum Teil auch für Lehrkräfte.

Weniger überraschend ist die Frage, wenn man einen Blick auf die aktuellen Lehrerausbildungen und deren Rahmenbedingungen in den Ländern wirft:

1 „Regelungen und Verfahren zur Erhöhung der Mobilität und Qualität von Lehrkräften – Ländergemeinsame Umsetzungsrichtlinien für die Anpassung von Regelung und Verfahren bei der Einstellung in Vorbereitungs- und Schuldienst sowie für die Anerkennung von Studien- und Prüfungsleistungen in Studiengängen der Lehrerausbildung“ in der Fassung vom 10.12.2013 veröffentlicht unter www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2013/2013_03_07-Mobilitaet-Lehrkraefte.pdf

2 Bundesgesetz v. 06.12.2011, BGBl. I, S. 2515; Ländergesetze für die Berufe nach Landesrecht sind erst zum Teil verabschiedet; R. Maier/B. Rupprecht, Das Anerkennungsgesetz des Bundes, WiVerw 2012, S. 62 ff. Zu daraus resultierenden Fragestellungen F. Filmer, Reform der Lehrerbildung und Sicherung der Abschlussanerkennung, in: Zur Rechtsstellung der Lehrkräfte – heute, Baden-Baden 2013, S. 79–95 ff. (S. 95); E. Weizsäcker, Anerkennung der Berufsqualifikationen zugewanderter Lehrerinnen und Lehrer, RdJB 60 (2012) S.237–252.

- Die meisten Länder beschäftigen Lehrerinnen und Lehrer in **Beamtenverhältnissen**.³ Dabei unterscheiden derzeit alle Länder zwischen verschiedenen Laufbahnen („Lehrämtern“ oder „Lehramtsbefähigungen“) der Laufbahngruppe des gehobenen Dienstes (an Grundschulen, Schulen der Sekundarstufe I und Förderschulen, mit unterschiedlichen Besoldungen sowie Beförderungsmöglichkeiten) und verschiedenen Laufbahnen der Laufbahngruppe des höheren Dienstes (in der Sekundarstufe II der Schulen). Für diese Laufbahnen setzt das allgemeine Laufbahnrecht der Länder unterschiedliche Rahmenbedingungen, verlangt etwa in manchen Ländern⁴ für Laufbahnen des höheren Dienstes einen Vorbereitungsdienst von mindestens 24 Monaten oder erlaubt den Erwerb von Studienleistungen an Fachhochschulen nur zu einem bestimmten Quantum. Neben Beamtenverhältnissen lassen die Länder in unterschiedlichem Umfang auch Angestelltenverhältnisse (Tarifbeschäftigtenverhältnisse) zu. Sachsen setzt ganz auf diese und verbeamtet nur Lehrkräfte mit Schulleitungsfunktion.

- Die **Schulformen** oder Schularten in den Ländern unterscheiden sich insbesondere im Bereich der Sekundarstufe I, wo die traditionelle Schulform der Hauptschule stark an Bedeutung verliert oder abgeschafft wurde, neue Schulformen neben den oder an Stelle der Gesamtschulen schon im Zuge der deutschen Wiedervereinigung und verstärkt in den letzten Jahren entstanden sind. Vereinheitlichungen waren und sind hier auch aus bildungspolitischen Gründen schwer erreichbar. Inwieweit der aktuelle Prozess der Inklusion von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf langfristig auch Fragen von Schulstrukturen betreffen wird, ist noch nicht absehbar.

- Bildungspolitische Traditionen und Reformen sowie personalwirtschaftliche Erwägungen haben über die Jahrzehnte dazu geführt, dass die Länder ihre unterschiedlichen Schulformen in unterschiedlichem Maße **gebündelt in Laufbahnen („Lehrämtern“)** abbilden: In manchen Ländern, wie Bayern, gibt es für Hauptschulen ein anderes Lehramt als für Realschulen, andere Länder haben ein gemeinsames Lehramt für Grundschulen und sämtliche Schulformen der Sekundarstufe I. Noch komplexer wird das bundesweite Bild dadurch, dass einige Länder ihr Lehrämtersystem öfter reformiert haben, daher an ein und derselben Schule Lehrkräfte mit unterschiedlichen, vom Zeitpunkt der Ausbildung abhängigen, Lehrämtern tätig sind⁵.

- Das **Fächerangebot** der Schulen differiert regional. In den südwestdeutschen Bundesländern wird Französisch schon in der Grundschule unterrichtet, Niederländisch wird v. a. in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen unterrichtet, Polnisch im Osten Deutschlands. Ein eigenständiges Fach Astronomie hat eine Tradition nur in den ostdeutschen Bundesländern. Darüber, wie Unterrichtsfächer aus dem Bereich Soziologie/Politik/Wirtschaft/Recht zu schneiden und gewichten sind, und wie auf dieser Grundlage eine fächerbezogene „Lehrbefähigung“ zu definieren ist, konnte man sich im Westen der Republik schon lange vor der Wiedervereinigung nicht einigen. Dass man in Berlin und Bremen keine Religionslehrer im Sinne des Art. 7 GG ausbildet, hat seinen Grund sogar im Verfassungsrecht des Bundes (Art. 141 GG). Das Fächerange-

3 Zum Teil hält man das sogar für verfassungsrechtlich geboten. Vgl. m. w. N. zuletzt *W. Cremer*, Verbeamtung von Lehrern als Verfassungsgebot, in: *Zur Rechtsstellung der Lehrkräfte – heute*, Baden-Baden 2013, S. 11–38.

4 In Bayern etwa § 8 Abs. 2 des Leistungslaufbahngesetzes (LbG) v. 05.08.2010.

5 In Nordrhein-Westfalen etwa gibt es derzeit neben den aktuell zu erwerbenden Lehramtsbefähigungen nach § 3 des Lehrerausbildungsgesetzes (LABG) vom 12.05.2009 vier Generationen von sog. Alt-Lehrämtern (§ 19 LABG), die gesetzlich seit 1965 eingeführt und wieder abgeschafft wurden, für ihre jeweiligen Inhaber aber fortgelten. Für die Tätigkeit an Grundschulen z. B. konnte man hier zu unterschiedlichen Zeiten erwerben das Lehramt „für die Volksschule“, „an Grund- und Hauptschulen“, „für die Primarstufe“, „an Grund-, Haupt- und Realschulen sowie den entsprechenden Jahrgangsstufen der Gesamtschulen“ und seit 2009 „an Grundschulen“.

bot der Grundschulen unterscheidet sich bundesweit zwar nicht gravierend; aber nur ein Teil der Länder sieht Lehrbefähigungen für jedes einzelne Fach vor – einige Länder definieren dagegen breite, integrierte Lehrbefähigungen mit Bezeichnungen wie „Grundschulpädagogik“, die verschiedene Unterrichtsfächer der Grundschulen umfassen und auf einen späteren breiten Einsatz als Klassenlehrerin oder Klassenlehrer vorbereiten sollen.

- Die meisten Länder definieren neben den Fächern für die Lehrerausbildung (Lehrbefähigungen) auch **Kombinationsvorgaben** für die zu studierenden (meist zwei) Fächer. Kombinationsvorgaben folgen unterschiedlichsten Motiven: bildungspolitischen Konzepten, personalwirtschaftlichen Einstellungsbedarfen, Erwägungen zu Einsetzbarkeit und Arbeitsbelastung von Lehrkräften in den jeweiligen Schulformen, aber ggf. auch Fragen der Studierbarkeit an konkreten Hochschulen.

So folgt die Lehrerausbildung vor allem dem Schulrecht der Länder und ist derzeit meist unlösbar verknüpft mit deren jeweiligem Laufbahnrecht und personalwirtschaftlichen Interessen. Neben diesen aus dem Berufsfeld der Lehrer vorwirkenden Determinanten wird die Lehrerausbildung selbst geprägt durch hochschulrechtliche Rahmenbedingungen der Länder und freilich nicht zuletzt durch ausbildungsfachlichen Gestaltungswillen:

- In Baden-Württemberg werden Grund-, Haupt- und Realschullehrer bis heute nicht an **Universitäten**, sondern an eigenen Pädagogischen Hochschulen ausgebildet. In den anderen Ländern ist die Lehrerausbildung generell an Universitäten verortet; daneben ist ein Studium an Kunst-, Musik- oder Sporthochschulen vorgesehen. Fachhochschulen erhalten für die Ausbildung in Fachrichtungen der berufsbildenden Schulen zunehmende Bedeutung in Kooperationen mit Universitäten.
- Die **Regelstudienzeit** lag an den Pädagogischen Hochschulen in Baden-Württemberg bis vor kurzem bei sechs Semestern, jetzt bei sieben Semestern. Im Zuge des Bologna-Prozesses studieren in manchen Bundesländern aber auch künftige Grundschullehrkräfte mit zehn Semestern Regelstudienzeit.
- Nach dem 1999 begonnenen Bologna-Prozess haben die meisten Länder auch die Lehrerausbildung auf **BA/MA-Strukturen** umgestellt. Meist aus pragmatischen Gründen, weil die Ausbildung der Lehrer – anders als die von Medizinern und Juristen – nicht an eigenen Fakultäten erfolgt, sondern in einer Vielzahl von Fächern, unter einem Dach mit dem Großteil der lehramtsfremden Studiengänge. Andere Länder sind diesen Weg bisher nicht mitgegangen. Sie halten am Ersten Staatsexamen fest, nicht nur in Süddeutschland. Zum Teil modularisieren auch sie ihre Studiengänge und vergeben ECTS-Leistungspunkte, halten aber an einem einstufigen Studiengang und staatlichen Abschlussprüfungen fest – zumindest für bestimmte Lehrämter. Sachsen hat sich sogar kürzlich entschlossen, die Umstellung auf BA/MA-Strukturen schon wieder rückgängig zu machen. In der Summe entsteht aktuell ein buntes Bild: Einige Länder, etwa Bayern, halten für den allgemein bildenden Bereich am Ersten Staatsexamen fest, nicht aber für die berufsbildenden Lehrämter. Thüringen möchte offenbar dauerhaft innerhalb eines Landes beide Strukturen parallel fortschreiben. Rheinland-Pfalz hat früh auf BA/MA umgestellt, spricht aber selbst eine „Anerkennung“ dieser Abschlüsse als „Erste Staatsprüfung“ aus.
- Mit der Umstellung der Studiengänge und –abschlüsse haben viele Länder **andere Reformen der Lehrerausbildung** verbunden, die die bestehenden Differenzen zwischen den Ausbil-

dungen tendenziell vergrößern.⁶ Häufig verkürzt sich der Vorbereitungsdienst von 24 Monaten Dauer auf künftig 18, 15 oder zwölf Monate. Der Praxisbezug im Studium wird gestärkt; es gibt neue Praktika und Praxissemester. Das Studium verlängert sich zum Teil; in Nordrhein-Westfalen und künftig ggf. weiteren Ländern auf bis zu zehn Semester. Den bundesweiten Vereinbarungen zur Struktur von BA/MA-Studiengängen⁷ folgend, gilt diese Studiendauer hier für alle Lehrämter gleichermaßen⁸.

- Die Vereinbarungen der KMK verlangen für Master-Abschlüsse 300 Leistungspunkte – also zehn Semester Regelstudienzeit. Um dem zu genügen, schaffen manche Länder Systeme, in denen sie – beschränkt auf Lehrämter des gehobenen Dienstes – auch für einen Teil des Vorbereitungsdienstes Leistungspunkte vergeben und diese **Leistungen auf den Master-Abschluss anrechnen**. Die Dauer des Studiums bleibt dann kürzer; der Masterabschluss wird erst während des Vorbereitungsdienstes vergeben.⁹

Solche Folgekonstruktionen der „wissenschaftsgetriebenen“ BA/MA-Umstellung sind jedoch wohl oft schon wieder getrieben von beamtenrechtlichen und besoldungspolitischen Erwägungen: Sie konservieren unterschiedliche Gesamtausbildungszeiten der Laufbahngruppen und vermeiden damit, dass das differenzierte laufbahn- und vor allem besoldungsrechtliche System des Landes grundlegend – und ggf. mit erheblichen Kostenfolgen – in Frage gestellt wird.

Stellt man diese heterogene Ausgangslage in den Ländern in Rechnung, kann man auch darüber überrascht sein, dass die Mobilitätshindernisse für Lehrerinnen und Lehrer nicht noch größer sind als in der Realität: Im Vorfeld des Beschlusses vom 7. März 2013 hat die KMK festgestellt, dass bundesweit in einem Jahr in rund 700 Fällen (etwa 10 % der Anträge) die Anerkennung einer Ersten Staatsprüfung oder eines Masterabschlusses für die Einstellung in den Vorbereitungsdienst versagt wurde.¹⁰ Bei der Anerkennung Zweiter Staatsprüfungen zur Einstellung in den Schuldienst war die Ablehnungsquote deutlich geringer.

2 Antworten der Gesetzgeber

Mit gesetzlichen Regelungen lässt sich die Anerkennung von Lehramtsabschlüssen über Ländergrenzen hinweg nicht abschließend gewährleisten.

6 Eine umfassende und fortlaufend aktualisierte Übersicht zu den Regelungen in den Ländern bietet das Sekretariat der KMK jetzt mit seinem „Sachstand in der Lehrerbildung“, http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2012/2012-12-10-Sachstand_in_der_Lehrerbildung_Endfsg.pdf.

Überblicke zu den Reformen in Die Deutsche Schule, 2010, S. 1 ff. (Heft 1 als Schwerpunktthema: Bachelor und Master-Plan – Wohin steuert die Lehrerbildung?); Hochschulrektorenkonferenz (Hrsg.), Von Bologna nach Quedlinburg. Die Reform des Lehramtsstudiums in Deutschland, Bonn 2007 (schon nicht mehr aktuell). Zum Stand in NRW: Die neue Lehrerausbildung in Nordrhein-Westfalen, Sonderausgabe zu Schule NRW, Düsseldorf 2013.

7 Ländergemeinsame Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 10.10.2003 i. d. F. v. 04.02.2010. http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2003/2003_10_10-Laendergemeinsame-Strukturvorgaben.pdf

8 Gleich lange Studiendauern für die Lehrämter gibt es auch in Ländern, die am Ersten Staatsexamen fest halten, etwa in Mecklenburg-Vorpommern (neun Semester, §§ 8 ff. Lehrerausbildungsverordnung (LAVO)).

9 Das Verfahren wird legitimiert durch einen Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 12.06.2008 (Beschluss der Hochschulrektorenkonferenz vom 08.07.2008).

Niedersachsen rechnet derzeit für die Lehrämter des gehobenen Dienstes ein Praxissemester aus dem Studium auf den Vorbereitungsdienst an – und kommt so zu unterschiedlichen Gesamtausbildungszeiten.

10 Die Zahlen in den Ländern differieren; in Nordrhein-Westfalen lag die Ablehnungsquote weit unter 1 %.

Artikel 12 GG, der Berufsausübungsfreiheit, kann man zwar einen grundrechtlichen Anspruch auf Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen entnehmen. Aber das Grundrecht findet seine Schranken an den gesetzlichen Regelungen, mit denen die einzelnen Länder im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten Qualifikationsanforderungen für ihre Lehrkräfte definieren. Unter Aspekten der Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseingriffen sind hier letztlich gegeneinander abzuwägen: auf der einen Seite das grundrechtlich geschützte Interesse des Einzelnen an Aufnahme und Ausübung eines aufwändig erlernten Berufs – verstärkt unter Umständen durch den grundrechtlichen Schutz von Ehe und Familie (Art. 6 Abs. 1 GG); auf der anderen Seite nicht nur Zuständigkeiten, sondern verfassungsrechtliche Aufträge der Länder zur qualitativen Gestaltung ihres jeweiligen Schulwesens (Art. 7 Abs. 1 GG und Landesverfassungen) – verstärkt durch Haushaltsinteressen des Landes, insbesondere in einem auf Lebenszeit angelegten Beamtenverhältnis nur Personen beschäftigen zu müssen, die breit und dauerhaft an den eigenen Schulen einsetzbar sind (etwa zu den Unterrichtsfächern passende Lehrbefähigungen besitzen). Welche Anforderungen an die Rechtfertigung eines Grundrechtseingriffs zu stellen sind, hängt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts davon ab, inwieweit die Beschränkung als bloße Beschränkung der Berufsausübung oder als subjektive oder gar objektive Beschränkung der Berufswahl zu werten ist.¹¹ Objektive Beschränkungen der Berufswahl gibt es aber insofern nicht, da alle Länder Perspektiven bieten, zumindest durch Nachholen von Ausbildungsabschlüssen Berufszugang zu erhalten; zudem lässt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (mit Blick auf Art. 33 GG) Einschränkungen der Berufsfreiheit umso eher zu, als der jeweilige Beruf als öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis ausgestaltet oder einem solchen angenähert ist.¹² So begründet das Grundrecht der Berufsfreiheit immerhin für die Länder die Pflicht, die Verhältnismäßigkeit eines Grundrechtseingriffs darzulegen, vermittelt Anerkennungs-suchenden aber keine konkreten Anerkennungsansprüche.

Das Freiheits-Grundrecht auf Freizügigkeit aus Art 11 GG hält man überwiegend nicht für einschlägig.¹³ Ein spezielles Gleichheits-Grundrecht enthält Art. 33 Abs. 2 GG, der gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern nach Eignung, Befähigung und Leistung garantiert. Dessen Verletzung ist aber in der Regel schon deswegen ausgeschlossen, weil Anforderungen in Anerkennungsverfahren gerade nach Eignungsgesichtspunkten differenzieren.¹⁴ Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) kann, ähnlich wie das Grundrecht der Berufsfreiheit, einen gewissen Schutz bieten, in dem er staatliche Stellen zwingt, in jedem Einzelfall darzulegen, ob die festgestellten Qualifikationsdifferenzen – in Relation zu den Absolventen der Lehrerausbildung des aufnehmenden Landes – nach Art und Umfang eine Versagung der Anerkennung oder Anerkennungs-Auflagen rechtfertigen.

Auf der Ebene des einfachen Bundesrechts kann es wegen der Kompetenzen der Länder ebenfalls nur sehr beschränkt Anerkennungsregelungen geben. § 122 Beamtenrechtsrahmengesetz

11 Zur sog. Drei-Stufen Theorie des BVerfG vgl. z. B. *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau/Hofmann*, Art. 12, Rn. 48 ff. m. w. N.

12 Ebd., Rn. 16 m. w. N. Als Argument gegen die Verbeamtung von Lehrkräften sollte man das nicht missverstehen, denn auch Angestellte üben öffentlich-rechtliche Funktionen aus, und für Lehrkräfte in Angestelltenverhältnissen könnten Anerkennungskriterien intransparenter werden und im Einzelfall noch geringere gerichtliche Kontrolle ermöglichen. Zur Einordnung von Qualifikationsanforderungen für den Lehrerberuf als „zulässige subjektive Zulassungsvoraussetzungen zum Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter“ im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts BVerwGE 64, 153 (159 f.); H. Avenarius, Gegenseitige Anerkennung von Lehramtsprüfungen zwischen den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, DÖV 1997, S. 485 (486).

13 Vgl. zu Lehramtsanerkennungen BVerwG, Urteil v. 22.10.1981, BVerwGE 64, 153 (159). Anders H. Avenarius (Anm. 12), S. 487. Allgemein Maunz/Dürig, Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 11, Rn. 30 ff.; BVerfGE 41, 389.

14 BVerwGE 64, 153 (159 f.).

(BRRG) schreibt zwar vor, dass der Zugang zu einem Vorbereitungsdienst nicht versagt werden darf, weil die erforderliche Vorbildung in einem anderen Land absolviert wurde. Aber die Wirksamkeit dieser Regelung ist sehr beschränkt, da sie es nicht ausschließt, den Zugang zum Vorbereitungsdienst bzw. die Anerkennung wegen inhaltlicher Differenzen der Ausbildungen zu versagen.¹⁵ Gerichte sind insofern an die gesetzlichen Regelungen des jeweiligen Landes zu Qualifikationsanforderungen gebunden¹⁶. Auf die begrenzte Wirksamkeit des § 122 BRRG für Lehrerlaufbahnen hat bereits der „Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems“ aus dem Jahr 1978 hingewiesen.¹⁷ Seit der Föderalismusreform 2006 sind die Regelungskompetenzen des Bundes noch reduzierter. Auch § 122 BRRG gilt nur noch auslaufend fort, könnte nach der Föderalismusreform nicht mehr neu erlassen werden und kann durch Landesrecht verdrängt werden. Der Bund hat im Ergebnis in Anerkennungsfragen geringere Regelungskompetenzen als die EU.

Die einzelnen Landesgesetzgeber können selbstverständlich nur Regelungen dazu treffen, inwieweit Abschlüsse aus anderen Ländern jeweils in ihrem Land anerkannt werden – aber nicht die Mobilität der eigenen Absolventen jenseits der eigenen Landesgrenzen gewährleisten. In den Ländern sind sehr unterschiedliche gesetzliche Regelungen entstanden:¹⁸ Ihr Wortlaut ist zum Teil stark angelehnt an die Negativ-Formulierung des § 122 BRRG (Rheinland-Pfalz); z. T. positiv formuliert, indem gleichwertigen auswärtigen Befähigungen auch für das eigene Land „Geltung“ zugesprochen wird (Hessen). Überwiegend binden die Landesgesetze Einstellungsentscheidungen explizit an vorlaufende Anerkennungsentscheidungen, mit denen auswärtige Abschlüsse auf der Ebene Erster oder Zweiter Staatsprüfungen durch Verwaltungsakt „anerkannt“ oder landeseigenen Abschlüssen „gleichgestellt“ werden. Die tatbestandlichen Voraussetzungen dafür sind unterschiedlich weit gefasst: „Gleichwertigkeit“ und /oder „Gleichartigkeit“ (Baden-Württemberg) gegenüber landeseigenen Abschlüssen, abstrakte „Entsprechung“ oder sogar „inhaltliche Entspre-

15 Dazu grundlegend BVerwG, Urteil v. 22.10.1981, BVerwGE 64, 153 ff. Danach schließt § 122 BRRG nicht nur das explizite Abstellen auf den Ort des Ausbildungsabschlusses aus (also explizite „Landeskinderregelungen“). Er zwingt das aufnehmende Land vielmehr zu einer materiellen, inhaltlichen Prüfung, ob die jeweils nachgewiesene Vorbildung „ein wesentliches Maß an Übereinstimmung“ mit der im aufnehmenden Land geforderten Vorbildung aufweist. Bei diesen Prüfungen von „Gleichwertigkeit“ oder „Entsprechung“ – wie sie auch im Rahmen von landesgesetzlichen Anerkennungsregelungen durchzuführen sind – sieht das Bundesverwaltungsgericht das Ermessen des aufnehmenden Landes aber „sehr weit gespannt“. Im entschiedenen Fall sieht das BVerwG das Land Baden-Württemberg nicht verpflichtet, eine hessische Erste Staatsprüfung für das Lehramt an Grundschulen als geeignete Vorbildung für den baden-württembergischen Vorbereitungsdienst für das dortige übergreifende Lehramt an Grund- und Hauptschulen anzuerkennen. Vgl. BVerwG 64, 142 ff.; BVerwGE 75, 133 ff.

Ähnlich VG Berlin, Urteil v. 19.04.1991, 5 A 152.88; Mangelnde Entsprechung einer in Bremen aufgrund einer Ausbildung in einem Unterrichtsfach und einer sonderpädagogischen Fachrichtung erworbenen Befähigung mit dem Schwerpunkt Primarstufe gegenüber dem Berliner Lehramt des Lehrers an Sonderschulen; VGH Mannheim, Urteil v. 24.03.1987, 4 S 754/86.

Wegen nicht entsprechender Fächerverbindungen innerhalb sich ansonsten entsprechender Lehrämter wird die Anerkennung versagt von BVerwG, Beschl. v. 24.11.1986, 2 B 62/86, DVBl. 1987, S. 423 f.; VGH Mannheim, Urteil v. 21.01.1986, 4 S 228/85, VBIBW 1987, S. 271 f.

Zur Anerkennung verpflichtend dagegen etwa VGH München, Urteile v. 17.12.1976, 332 II 75 und 332 III 75, RdJB 1979, 153 ff.

Entscheidungen fielen im Ergebnis meist gegen die Anerkennungssuchenden; E. Winter, Lehrerbildung vor Gericht, RdJB 1979, S. 141 (144).

16 BVerwGE 64, 153 (159 f.).

17 BT-Drucksache 8/1551, S. 51 und S. 48. Im damaligen verfassungsrechtlichen Rahmen konnte man noch über bundesgesetzliche Rahmenvorschriften nachdenken, die Dauer von Studium und Vorbereitungsdienst festlegen sollten; ebd., S. 49 und S. 54. Dazu I. Richter, Alternativen zur Kompetenzverschiebung im Bildungsföderalismus, DÖV 1979, S. 185 ff.

18 Fast vollständig im Wortlaut veröffentlicht in der Anlage zum Beschluss vom 07.03.2013 (Anm. 1).

chung“ und „Vollständigkeit“ (Thüringen); z. T. können für die Herstellung von Gleichwertigkeit besondere Nachqualifizierungen verlangt werden (z. B. Bayern). Der Wortlaut ist zum Teil als „Kann-Regelung“ gefasst; unter den dargestellten grundrechtlichen Rahmenbedingungen ist das aber nicht als Eröffnung von Ermessen mit eingeschränkter verwaltungsgerichtlicher Kontrolle zu verstehen.¹⁹ Nach den nordrhein-westfälischen Regelungen²⁰ sind Zweite Staatsprüfungen „in der Regel“ anzuerkennen – was praktisch eine Art Umkehrung der Begründungslast zu Gunsten des Antragstellers bewirkt. Einen sehr anerkennungsfreundlichen Weg gehen neuere Regelungen in Brandenburg und Bremen, nach denen Abschlüsse schon dann für den Zugang zum eigenen Vorbereitungsdienst anerkannt werden, wenn sie im Herkunftsland des Antragstellers den Zugang zum Vorbereitungsdienst eröffnen; hier erscheinen die eigenen Anforderungen des Landes gar nicht mehr als materieller Prüfungsmaßstab für Anerkennungsentscheidungen. Hintergrund für dieses Vertrauen in Regelungen anderer Länder sind offenbar die Vereinbarungen der Kultusministerkonferenz zur Lehrerbildung. Einzelne Länder haben dagegen bisher ganz verzichtet auf gesetzliche Regelungen für Anerkennungen, entscheiden nur implizit im Rahmen von Einstellungsverfahren²¹ – und auf Basis von Vereinbarungen in der KMK, die für sich genommen keine Außenrechtswirksamkeit haben²².

Letztlich können weder der Bund noch die einzelnen Länder bundesweite Anerkennung gesetzlich²³ gewährleisten.

3 Bisherige Vereinbarungen unter den Ländern

Lösungen hat man daher seit Jahrzehnten durch zwischenstaatliche Vereinbarungen gesucht, insbesondere in der KMK. Um die Koordination gesetzgeberischer Tätigkeit der Länder ging es dabei aber nur zum Teil.

Bereits das sog. „Hamburger Abkommen“²⁴ der Ministerpräsidenten von 1964 enthält die recht apodiktische Aussage, dass – auf der Grundlage gemeinsamer „Empfehlungen“ der KMK zu Lehr-

19 OVG Münster, Urteil v. 24.01.2008, 19A 2143/06, zitiert nach juris, Rn. 15, m. w. N.: gerichtlich voll überprüfbare Tatbestandsmerkmale. Vgl. bereits OVG Münster, Beschluss vom 27.09.2007, 19 A 2143/06 und OVG Münster, Urteil v. 03.12.2002, 19 E 777/02.

20 § 14 Absatz 3 des nordrhein-westfälischen Lehrerbildungsgesetzes vom 12.05.2009 (GV.NRW. S. 308).

21 OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 16.07.2003, 2 L 162/01 zur Einstellung in den Schuldienst.

22 Der rechtliche Status dieser zwischenstaatlichen Vereinbarungen ist umstritten. Zu einer direkteren Außenwirkung kommt H. Avenarius (Anm. 12), S. 489, der im Rahmen des Art. 3 Abs. 1 GG die Wirkung veröffentlichter verwaltungsinterner Regelungen als „antizipierte Verwaltungspraxis“ betont. Die KMK selbst geht in ihren neuen „Umsetzungsrichtlinien“ vom 07.03.2013 offenbar von der Notwendigkeit weiterer außenrechtswirksamer Umsetzungsakte der Länder aus.

Vgl. OVG Münster, Urteil v. 24.01.2008, 19A 2143/06. Überraschenderweise bezieht sich das Gericht bei der Begründung einer „Ermessensreduzierung auf Null“ auch auf das „Bestreben der Kultusministerkonferenz nach einer gegenseitigen Anerkennung“ (juris, Rn. 25) und die darauf gerichteten KMK-Beschlüsse. Vgl. bereits OVG Münster, Beschluss vom 27.09.2007, 19 A 2143/06, juris Rn. 7, hier nur als „ergänzender“ Hinweis. Vgl. bereits OVG Münster, Urteil v. 23.11.1979, XV A 472/79 zum „Hamburger Abkommen“, wo das Gericht im Ergebnis eine Anerkennung an mangelnder Entsprechung der Lehramtsstrukturen in NRW und Berlin scheitern ließ; vgl. BVerwG, Beschl. v. 24.11.1986, 2 B 62/86, DVBl. 1987, S. 423 f.

23 Der Rechtsprechung sind schon durch die Vielzahl von – z. T. wechselnden – Lehrämtern und Fächern in den Ländern Grenzen gesetzt: sie muss weitgehend kasuistisch und punktuell bleiben.

24 § 18 „Abkommen zwischen den Ländern der Bundesrepublik zur Vereinheitlichung auf dem Gebiete des Schulwesens“ auf der Grundlage eines Beschlusses der Kultusministerkonferenz vom 19./20.10.1964. http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/1964/1964_10_28_Hamburger_Abkommen.pdf Vereinbarungen zur Gestaltung von Staatsprüfungen gab es schon seit 1954.

amtsprüfungen – Abschlüsse „gegenseitig anerkannt“ werden. Ausweislich der für die folgenden Jahre dokumentierten Gerichtsverfahren, haben die Länder dies aber oft nicht umgesetzt.

Seit Anfang der 1970er-Jahre gab es dann im Kontext der Bildungs- und Schulreformen breite Bemühungen um ein „Abkommen über die Vereinheitlichung der Lehrerausbildung“. Dabei ging es nicht nur um bloße Anerkennung unterschiedlicher Abschlüsse, sondern um eine bundesweite Harmonisierung der Lehrerausbildung. Ziel war eine Gliederung der Lehrämter nach Schulstufen (Primarstufe, Sekundarstufe I, Sekundarstufe II) statt nach Schulformen; dazu gab es 1973 sogar eine Einigung über Grundstrukturen zwischen Bund und Ländern im damaligen „Bildungsgesamtplan“.²⁵ Jedenfalls für einen Teil der Länder sollte dies eine „horizontale Gliederung des Schulsystems“ abbilden, auf eine Zuordnung aller neuen Lehrerlaufbahnen zum höheren Dienst zielen und sukzessive auf eine dementsprechend höhere einheitliche Besoldung in allen Schulformen. Die notwendige Einigkeit unter den Ländern für eine solche „große Lösung“ wurde aber letztlich nie gefunden – auch nicht nach Ankündigungen des Bundes 1978, im Rahmen seiner damaligen Rahmengesetzgebungskompetenz Dauer und Inhalte von Ausbildungen vorgeben zu wollen.²⁶ Einzelne Länder, wie Nordrhein-Westfalen, hatten zu diesem Zeitpunkt bereits einseitig auf Schulstufen bezogene Lehramtssysteme gesetzlich eingeführt (in stark abgeschwächter Form geltend bis 2003), was neue Unterschiede zwischen den Ländern und potentielle Anerkennungshürden brachte.

Geeinigt haben sich die Länder 1990 wieder beschränkt auf die Frage der bloßen Abschlussanerkennung, und offenbar unter dem Eindruck der künftigen Herausforderungen durch die Wiedervereinigung.²⁷ Zunächst für die elf alten Bundesländer wurden Regelungen vereinbart, die einerseits wenig ambitioniert waren, indem sie von vornherein für den Fall der „Nichtübereinstimmung der Lehrämter“ das Nachholen von Studien- und Prüfungsleistungen vorsahen. Da die „Nichtübereinstimmung der Lehrämter“ schon damals praktisch der föderalistische Normalfall war, entstand von vornherein kein wirksamer Zwang zu echten, „auflagenfreien“ Anerkennungen. Andererseits war diese Vereinbarung zu ambitioniert, indem sie versuchte, jedes Land im Vorhinein konkret auf die von ihm jeweils verlangten Auflagen festzulegen, so maximale und langfristige Transparenz zu schaffen. Das konnte schon wegen der Dynamik in Lehramtsstrukturen und -ausbildungen der Länder nicht dauerhaft gelingen.

Auf dieser Grundlage gelang es dann aber in den 1990er-Jahren, die zahlreichen Lehrämter in sechs schulformbezogene „Lehramtstypen“ zu klassifizieren und für jeden dieser Lehramtstypen eine Rahmenvereinbarung über die Struktur der Ausbildung zu schließen.²⁸ Die verschiedenen Schulformen der Sekundarstufe I wurden in einem gemeinsamen abstrakten „Lehramtstyp“ zusammengefasst. Der Prozess mündete 1999 in die bis heute geltenden sog. Husumer Beschlüsse der KMK zur gegenseitigen Anerkennung.²⁹ Sie regeln zum einen die Anerkennung von in der

25 BT-Drucksache 8/1551, S. 50.

26 Ebd. S. 48 und 54 – mit wohl schon damals mindestens zweifelhafter Zuständigkeit. Vgl. *Schneider, H.-P.*, Lehrerbildung im Bundesstaat. Möglichkeiten und Grenzen ihrer Vereinheitlichung durch Bundesgesetz, RdJB 1979, S. 17 ff. (123 ff.).

27 Gegenseitige Anerkennung von Lehramtsprüfungen und Lehramtsbefähigungen (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 05.10.1990), Sammlung der Beschlüsse der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Ordnungsnummer 715 (alte Fassung).

28 Rahmenvereinbarungen über die Ausbildung und Prüfung für die Lehramtstypen 1–6 (Beschlüsse der Kultusministerkonferenz vom 06.05.1994/12.05.1997/28.02.1997 i. d. F. v. 20.09.2007/05.02.2009), ebd. Ordnungsnummern 743, 745, 748, 751, 775, 781.

29 Gegenseitige Anerkennung von Lehramtsprüfungen und Lehramtsbefähigungen (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 22.10.1999). http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/1999/1999_10_22-Lehrbefaehigungen.pdf.

DDR erworbenen Alt-Abschlüssen³⁰; v.a. aber die künftige „gegenseitige Anerkennung“ unter den jetzt 16 Bundesländern.

Effektiv wird dieser Beschluss durch einen recht abstrakten Rahmen: Fest geschrieben wird nur die grobe Struktur der Ausbildung, insbesondere die Zwei-Phasigkeit mit Studium und Vorbereitungsdienst von gewisser Mindestdauer und zwei abschließenden Staatsprüfungen sowie die Struktur von in der Regel zwei zu studierenden Unterrichtsfächern. Entsprechend diesen Rahmenvereinbarungen absolvierte Ausbildungen werden danach gegenseitig anerkannt. Das Zustandekommen dieser Beschlüsse im Oktober 1999 hatte ggf. auch damit zu tun, dass bereits die nächste Herausforderung absehbar war: die europäische Bologna-Erklärung vom Juni 1999 zur Umstellung von Studiengängen auf BA-/MA-Strukturen.

Auf die entsprechende Umstellung von Lehramtsstudiengängen in einigen Ländern reagierte die KMK mit ihrem „Quedlinburger Beschluss“ vom Juni 2005³¹. Hier haben die Länder die Forderung von 1999 nach zwei Staatsexamina modifiziert: universitäre Abschlüsse als MA of Education unter bestimmten Bedingungen als Ersatz für das Erste Staatsexamen akzeptiert. Und sie haben vereinbart, eine staatliche Mitverantwortung zu erhalten, die Schulministerien an der vorlaufenden Akkreditierung der einzelnen Lehramtsstudiengänge qualifiziert zu beteiligen. In ihrem Saarbrücker Beschluss vom Oktober 2008 hat die KMK sog. Fachstandards vereinbart³². Unter Beteiligung der jeweiligen – zahlreichen – wissenschaftlichen Fachgesellschaften. Sie hat für fast alle einzelnen Fächer Kompetenz- und Inhaltsanforderungen vereinbart. Recht abstrakt zwar, aber dennoch ein großer Beitrag zu gemeinsamen Qualitätsstandards und zur Rationalisierung der Anerkennungsverfahren.

Die Länder haben so in der KMK zielgerichtet Antworten auf die Vielfalt ihrer Bildungssysteme gefunden. Trotz gestiegener Vielfalt und steigender Mobilität der Menschen nimmt die Zahl der gescheiterten Anerkennungsanträge – bei bundesweiter Betrachtung – offenbar langfristig ab; jedenfalls scheint die Zahl der Rechtsstreite in den beiden letzten Jahrzehnten gegenüber den 1970er- und 1980er-Jahren deutlich zurückgegangen zu sein.³³

30 Die Anerkennung von in der DDR abgeschlossenen Ausbildungen verliert in der Praxis langsam an Relevanz. Für Antragsteller schwer zu akzeptierende Grenzen hatten die Anerkennungsmöglichkeiten vor allem Grundschulbereich, wo die Ausbildung in der DDR nicht auf einem universitären Studium beruhte. Etwa VG Regensburg, Urteil v. 20.03.2002, RN 1 K 01.1800.

31 Eckpunkte für die gegenseitige Anerkennung von Bachelor- und Masterabschlüssen und Studiengängen, mit denen die Bildungsvoraussetzungen für Lehramt vermittelt werden (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 02.06.2005). http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2005/2005_06_02-Bachelor-Master-Lehramt.pdf. Ergänzt durch den Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 28.02.2007 („Lösung von Anwendungsproblemen beim Quedlinburger Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 02.06.2005“), danach muss die Summe der schulpraktischen Ausbildung in Vorbereitungsdienst und Praktika mindestens 18 Monate betragen, davon mindestens zwölf Monate als Vorbereitungsdienst ausgestaltet; das Lehramtsstudium für Lehrämter des gehobenen Dienstes muss mindestens sieben Semester Regelstudienzeit haben. http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2007/2007_02_28-QuedlinburgerBeschluss2005.pdf

32 Ländergemeinsame inhaltliche Anforderungen in der Lehrerbildung für die Fachwissenschaften und Fachdidaktiken (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 16.10.2008 i.d.F. vom 16.09.2010). http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2008/2008_10_16-Fachprofile-Lehrerbildung.pdf. In ähnlicher Weise entstanden bereits 2004 die Standards für die Lehrerbildung: Bildungswissenschaften (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 16.12.2004).

33 Jedenfalls die Zahl veröffentlichter Gerichtsentscheidungen, etwa bei Sichtung der Datenbank juris.

Vgl. E. Winter, Lehrerbildung vor Gericht, RdJB 1979, S. 141 ff. Unmittelbare Zahlen zu früheren Jahrzehnten sind nicht bekannt; zu aktuellen Zahlen vgl.o. bei Anm. 10.

4 Der Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 7. März 2013

Dass die KMK am 7. März 2013 einen neuen Beschluss³⁴ zu Anerkennungsfragen gefasst hat, beruht wohl auf von außen und von innen kommenden Motiven: Der Bund, das Bundesministerium für Bildung und Forschung, hatte die Bereitstellung erheblicher Bundesmittel für eine „Qualitätsoffensive Lehrerbildung“ an den Hochschulen von einer weiteren Klärung der Anerkennungsfragen abhängig gemacht. Dabei ging es ihm auch um die Anerkennung und Anrechnung von Studienleistungen im Falle des Hochschulwechsels während des Studiums – eine viel weiter gehende Frage im allgemeinen Kontext des Bologna-Prozesses; auch hier ist zunehmende Vielfalt der Angebote zumindest eine Herausforderung für die Gewährleistung von Mobilität.³⁵

Es gab aber auch aus der Frage der Abschlussanerkennung selbst resultierende Motive der KMK. Vor allem hatte sich gezeigt, dass Mobilität häufig nicht an der Versagung formaler Anerkennungsbescheide der Länderbehörden scheitert, sondern an spezifischen Einstellungsbedingungen der Länder, die auch mit formal anerkannten auswärtigen Abschlüssen nicht erfüllt werden können. Inhaber von Anerkennungsbescheiden werden so in Einstellungsverfahren des aufnehmenden Landes für Vorbereitungsdienst oder Schuldienst nicht oder nur nachrangig³⁶ berücksichtigt.³⁷

Das erklärt, warum die KMK ihren Beschluss als „Umsetzungsrichtlinien“ betitelt (Umsetzung der bereits bestehenden Vereinbarungen) und explizit auch auf die Einstellungsverfahren der Länder bezieht. Die Präambel macht das Ziel deutlich, „über die formale Anerkennung von Abschlüssen hinaus auch gleichberechtigten Zugang“ zu Vorbereitungsdienst und Schuldienst zu schaffen.

Dazu sind Maßnahmen auf zwei Ebenen vereinbart worden:

4.1 Die KMK selbst überprüft und verändert ihre bundesweit geltenden Rahmenvereinbarungen zur Lehrerausbildung. Sie trifft neue Vereinbarungen über die auszustellenden Zeugnisse. Und sie erstellt künftig jährliche Berichte zur Mobilität und zu Mobilitätshindernissen, die veröffentlicht werden sollen (Ziffer 1). Darüber hinaus (Ziffer 3) wird noch im Jahr 2013 versucht, zu einheitlicheren gemeinsamen Anforderungen zu kommen:

- zur Gestaltung des Grundschullehramts (Mathematik und Deutsch als obligatorische Fächer),
- zu einer klareren Differenzierung zwischen Lehrämtern für den Grundschulbereich und für den Bereich weiterführender Schulen,
- zu den zugelassenen Fächerkombinationen und

34 Oben Anm. 1.

35 Nach Ziff. 1.2 des Beschlusses „gewährleisten“ die Länder und die Hochschulen nunmehr unter Verweis auf die für internationale Hochschulwechsel geltende „Lissabon-Konvention“ von 1997 (BGBl. 2007 II, S. 712) und deren Kriterien Anrechnungen auch für Hochschulwechsel innerhalb Deutschlands. Die Stufung der Studiengänge in BA und MA (die die internationale Mobilität sicher befördert hat), die unterschiedlichen Formen von (Abschluss-)Prüfungen und die Freiheit der Hochschulen bei der Gestaltung von Studiengängen haben sich innerhalb Deutschlands und sogar innerhalb der Länder oft als Herausforderung für die Mobilität von Studierenden erwiesen; jedenfalls kommt es entscheidend auf die Anrechnungspraxis der einzelnen Hochschulen an; inwieweit die Länderregierungen selbst Gewährleistungen erfüllen können, hängt ab von den jeweiligen hochschulrechtlichen Rahmenbedingungen.

36 Zur Sonderfrage der Umrechnung von Abschlussnoten bzw. der Berechnung von Bonus- oder Malus-Regelungen und deren Grenzen vgl. VGH München, Beschluss v. 20.01.2000, 7 ZE 99.2715 und BVerwGE 68, 109 ff.

37 Beispiel: Ein Land erteilt für eine entsprechend den Rahmenvereinbarungen der KMK abgelegte Zweite Staatsprüfung einen Anerkennungsbescheid; übernimmt aber nur solche Inhaber von Anerkennungsbescheiden in seinen Schuldienst, die über Lehrbefähigungen in Deutsch, Mathematik und einem musischen Fach verfügen.

- zur Gestaltung spezieller Fächergruppen wie Sozialwissenschaften/Politik/Wirtschaft/Recht.

Diesen Prozess hat die KMK mit der Neufassung des Beschlusses vom 7. März 2013 am 10. Oktober 2013 bereits abgeschlossen.

4.2 Die einzelnen Bundesländer verpflichten sich, ihre gesetzlichen Regelungen und Verwaltungsvorschriften zur Anerkennung zu überprüfen und erforderlichenfalls orientiert an den vereinbarten „Musterformulierungen“ zu ändern (Ziffer 2). Gewisse Einschränkungen sind zugelassen für den Zugang zum Vorbereitungsdienst: Hier müssen Ausbildungsmöglichkeiten an Schulen und Studienseminaren bestehen: die angebotenen Fächer passen,³⁸ manche Länder bestehen auf der Ebene der Ersten Staatsprüfungen auch auf ihren eigenen Fächerkombinationen. Nach Abschluss der Ausbildung durch ein Zweites Staatsexamen soll aber unabhängig davon bundesweite Mobilität gewährleistet sein.

Nach den „Musterformulierungen“ für Länderregelungen soll dazu eine durch eine Zweite Staatsprüfung erworbene Lehramtsbefähigung als Lehramtsbefähigung nach den gesetzlichen Regelungen des aufnehmenden Landes „gelten“. Das aufnehmende Land muss also Zugang zu seinen Beamtenlaufbahnen schaffen. Korrespondierend streicht die KMK selbst in ihren Rahmenvereinbarungen zu den einzelnen Lehrämtern den bisherigen Vorbehalt: „Die beamtenrechtlichen Regelungen der einzelnen Länder bleiben unberührt.“ Damit wird die notwendige Brücke vom Lehrerausbildungsrecht (Anerkennung) zum Laufbahnrecht geschlagen.

Dieser große weitere Schritt der KMK ist allerdings verbunden mit Protokollerklärungen (v. a. Bayerns), insbesondere dem Hinweis: „Fragen der Ausgestaltung des Dienstverhältnisses (Angestellter/Beamter und Vergütungshöhe) sind nicht Regelungsgegenstand dieser Umsetzungsrichtlinien“ und Vorbehalten zu bestimmten Fächerbindungen³⁹. Im Gesamtkontext des Beschlusses kann man das nur so verstehen, dass Lehrkräfte aus anderen Ländern in Bayern unter bestimmten Umständen⁴⁰ statt in einem Beamtenverhältnis im Angestelltenverhältnis (Tarifbeschäftigtenver-

38 Plastische Beispiele für Grenzen gibt es etwa bei den Fremdsprachen: Das in Nordrhein-Westfalen unterrichtete Fach „Niederländisch“ gibt es in vielen Ländern nicht; dem entsprechend auch keine Ausbildungsmöglichkeiten im Vorbereitungsdienst. Umgekehrt können Absolventen eines Lehramtsstudiums in „Polnisch“ nicht im nordrhein-westfälischen Vorbereitungsdienst weiter ausgebildet werden, wo dieses Fach nicht existiert. Darüber hinaus gibt es regional begrenzte Fächer wie z. B. „Astronomie“, „Niederdeutsch“ oder „Darstellendes Spiel“ etc. Vgl. o. nach Anm. 5.

Schwierigkeiten können auch entstehen durch mehr oder weniger breite Zuschnitte von Fächern. Wer etwa ein Lehramtsstudium in „Ethik“ oder „Praktische Philosophie“ abgeschlossen hat (für das es in der KMK jedenfalls derzeit keine gemeinsamen Fachstandards gibt), ist ggf. – je nach Ausgestaltung dieses Studiums – nicht hinreichend qualifiziert für Vorbereitungsdienst oder Schuldienst in einem Fach „Philosophie“, das mit Blick auf Philosophieunterricht in der gymnasialen Oberstufe (nach den gemeinsamen Fachstandards der KMK) auch alle Bereiche von „Theoretischer“ Philosophie (Erkenntnistheorie, Wissenschaftstheorie etc.) umfasst.

In solchen Konstellationen dürfen Anerkennungsstellen sich freilich nicht durch unterschiedliche Fach-Bezeichnungen leiten lassen, sondern müssen auf die tatsächlich erworbenen Kompetenzen schauen.

39 Bayern akzeptiert – im Vorgriff auf etwaige weitergehende Vereinbarungen der KMK (vgl.o.) für den Grundschulbereich – nur Lehrkräfte mit Lehrbefähigungen in Deutsch und Mathematik, für Haupt- und Mittelschulen nur Lehrkräfte mit einem der beiden Fächer.

40 Jedenfalls bei von eigenen Vorgaben abweichenden Fächern. Würde man das z. B. auch auf eine abweichende Dauer des Vorbereitungsdienstes beziehen (in manchen Ländern verlangen die allgemeinen laufbahnrechtlichen Regelungen für Laufbahnen des höheren Dienstes 24 Monate; viele Länder haben aber nur noch 18 Monate Vorbereitungsdienst für die Lehrämter), würde man wieder zu einer weitgehenden Trennung von Anerkennungs- und Einstellungsentscheidungen kommen, die durch den Beschluss gerade überwunden werden soll. Die Vereinbarung „Die Länder erkennen die verschiedenen Ausbildungszeiträume der Länder im Vorbereitungsdienst an“ (Ziff. 2.2) wäre dann von recht beschränktem Wert.

hältnis) beschäftigt werden – für letzteres aber auch realistische Perspektiven bestehen oder geschaffen werden; die Ausgestaltung des Dienstverhältnisses die intendierten gleichberechtigten Zugangschancen nicht in Frage stellt. Insofern liegt reale Mobilität von Absolventen auch weiterhin nicht nur in der Hand von Anerkennungsbehörden, sondern auch von Einstellungsbehörden der Länder. Daher drängt es sich auf, die jetzt beschlossene jährliche Berichterstattung zu Mobilitätshindernissen – den praktisch vielleicht wirksamsten Aspekt des neuen Beschlusses⁴¹ – auch auf diese Fragen zu beziehen.

Für die Anerkennungsbehörden der Länder wird deutlicher als bisher der Prüfungsmaßstab für Anerkennungsentscheidungen bestimmt: Er liegt nicht primär in den speziellen Anforderungen der Ausbildungsregelungen des aufnehmenden Landes, sondern in den „Vorgaben der Kultusministerkonferenz“ zur Lehrerbildung, ihren bisherigen Beschlüssen.⁴² Die Frage, welche Kompetenzen von Antragstellern in Fächern verlangt werden dürfen, richtet sich damit nach den – abstrakteren – gemeinsamen Fachstandards der KMK.⁴³ Nicht erfasst werden durch diese Funktionsweise des Beschlusses allerdings – wie in früheren Beschlüssen – alle Formen des „Seiteneinstiegs“ in den Schuldienst.⁴⁴

Gefordert sind neben Einstellungs- und Anerkennungsbehörden aber auch die Ausbildungseinrichtungen in den Ländern sowie Gesetzgeber und Ministerien bei der Gestaltung der Ausbildung. Denn ein Teil der bisher bestehenden Mobilitätshindernisse hat seine Ursache im Herkunftsland der Anerkennungssuchenden, z. B. dort, wo Ausbildungsregelungen sich nicht an das in den Rahmenvereinbarungen der KMK festgelegte Mindest-Studienvolumen halten oder Hochschulen bei der inhaltlichen Gestaltung ihrer Studiengänge die sog. Fachstandards der KMK von 2008 nicht hinreichend beachten.⁴⁵ Hier bekommen die Akkreditierungsverfahren für BA-/MA-Studiengänge

41 Öffentliche Berichterstattung kann möglicherweise v. a. dort als Korrektiv wirken, wo – fach- und lehramtsspezifisch – Überhänge an Lehramtsbewerbern bestehen oder künftig entstehen, Anerkennungs- oder Einstellungsbehörden versucht sein könnten, Entscheidungsspielräume auch nach wechselnden personalwirtschaftlichen Interessen auszufüllen. Bei der Frage des gleichberechtigten Zugangs zum Vorbereitungsdienst könnten neben personalwirtschaftlichen Interessen auch Interessen in Bezug auf die eigenen Ausbildungskapazitäten in den Studienseminaren treten, die aus Haushaltsgründen in den meisten Ländern beschränkt werden, in manchen Ländern zuletzt reduziert wurden. Anders als etwa für den juristischen Vorbereitungsdienst müssen die Länder für Lehramts-Vorbereitungsdienste ein nach Lehrämtern und Fächern hoch differenziertes Ausbildungsangebot vorhalten. Zu den offenbar in der Vergangenheit bestehenden Bezügen zu Kapazitätsfragen vgl. bereits den Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems v. 23.02.1978, BT-Drucks. 8/1551, S. 53; E. Winter, Lehrerbildung vor Gericht, RdJB 1979, S. 141 (141 f.).

42 Ziffer 2.1 (1) und 2.1 (2); vgl. auch Ziffer 1.1 (2).

43 Oben Anm. 32.

44 Zumindest fachspezifischer Lehrkräftemangel hat es in den letzten zehn bis zwölf Jahren in allen Ländern erforderlich gemacht, auch Seiteneinsteigerinnen und Seiteneinsteiger mit verschiedensten lehramtsfremden Vorqualifikationen einzustellen und zielgerichtet nachzuqualifizieren, für Beamtenverhältnisse oder Angestelltenverhältnisse. Die Erfordernisse und Rahmenbedingungen dazu sind aber sehr unterschiedlich (etwa zwischen Ost und West). Die Länder haben sehr unterschiedliche rechtliche und ausbildungsfachliche Konzeptionen des Seiteneinstiegs in den Schuldienst entwickelt. Der Bedarf an Seiteneinsteigern bezieht sich auf unterschiedliche Schulformen und Fächer. Eine Harmonisierung unter den Ländern hätte hier praktisch keine Erfolgsaussichten. Ähnlich große Unterschiede gibt es auch bei Abschlüssen, die Lehrkräfte im Rahmen berufsbegleitender Weiterqualifizierungen erwerben sowie bei speziellen Lehrerlaufbahnen, die kein Studium an einer Universität oder Pädagogischen Hochschule voraussetzen (z. B. Lehrer für „Werken“ an allgemeinbildenden Schulen oder „Werkstattlehrer“ o. ä. an berufsbildenden Schulen).

45 Vgl. o. Anm. 32. Fachstandards werden vor allem da verletzt, wo Hochschulen spezielle, lehramtsfremde Fachstudiengänge ohne wesentliche Modifikationen (und ggf. Investitionen) auch zu Zwecken der Lehrerbildung nutzen wollen; so etwa einen BA-/MA-Studiengang in Biologie zur Akkreditierung vorlegen, der den Bereich der Humanbiologie auslässt oder keine qualifizierten fachdidaktischen Studienangebote umfasst. Nach Ziff. 1.2 des Beschlusses gewährleisten „die Länder und die Hochschulen“ die tatsächliche Erfüllung der KMK-Anforderungen. Auf die Gestaltung von Lehramtsstudiengängen haben die (Schul-)Ministerien der Länder auf sehr unterschiedlichen Wegen Einfluss; in

besondere Bedeutung, deren Ergebnis die Abschlusszeugnisse nach dem Beschluss vom 7. März 2013 ausweisen müssen.⁴⁶ Wenn manche Länder derzeit die Einrichtung eines neuen Lehramts diskutieren, das alle Schulformen der Sekundarstufen I und II übergreift, werden die darin liegenden neuen Anerkennungsrisiken wohl oft nicht hinreichend wahrgenommen.⁴⁷

5 Funktion, Notwendigkeit und Grenzen von Anerkennungsverfahren

5.1 Die Funktion von „Anerkennung“ oder „Gleichstellung“ – schon begrifflich oft unklar verwendet – muss darin liegen, Mobilität durch die effektive rechtliche Gleichstellung mit Absolventen der Ausbildung des aufnehmenden Landes zu schaffen. Dazu muss der Verwaltungsakt „Anerkennung“ oder „Gleichstellung“ auch als Erwerbstatbestand für Laufbahnbefähigungen verstanden werden. Die Länder sollten in ihren Rechtsordnungen keine laufbahnrechtlichen Reservate konservieren, die von der rechtlichen Gleichstellung ausgenommen werden; die Lehrerausbildungsgesetze der Länder mit ihren Anerkennungsregelungen können insofern als spezialgesetzliche Regelungen gegenüber dem allgemeinen Laufbahnrecht verstanden werden oder präzisiert werden. Im Angestelltenverhältnis beschäftigte Lehrkräfte nehmen keine anderen Aufgaben wahr und unterliegen keinen anderen professionsbezogenen Anforderungen als verbeamtete.

Die Funktion von „Anerkennung“ oder „Gleichstellung“ kann auch durch „Auflagen“ oder andere Nebenbestimmungen in Frage gestellt werden. Sofern sie Empfänger eines Anerkennungsbescheides verpflichten, sich punktuell, mit sehr begrenztem Zeitaufwand, spezifische und unverzichtbare Kenntnisse für den Dienst im aufnehmenden Land schon vor Antritt eines solchen Dienstes anzueignen, mögen sie als Nebenbestimmung am Maßstab des Landesrechts vertretbar sein. Wenn aber umfangreichere (Studien-)Leistungen gefordert würden, die theoretisch auf den Ausgleich aller Differenzen zwischen den Ausbildungen im abgebenden und im aufnehmenden Land zielen könnten, hätte die „Anerkennung“ kaum einen Mehrwert gegenüber der Versagung der Anerkennung, die dann zum Nachholen der Abschlüsse des aufnehmenden Landes unter detaillierter Anrechnung von Vorleistungen zwingen würde; eine „Anerkennung“ bliebe auch dann rein formal.⁴⁸ Nach dem Beschluss der KMK vom 7. März dürften belastende Nebenbestimmungen überhaupt nur noch ausgesprochen werden, um die Erfüllung der KMK-Vereinbarungen im Einzelfall zu gewährleisten, etwa eine schulpraktische Ausbildungszeit von mindestens 18 Monaten und die Erfüllung der bundesweiten Fachstandards in der ganzen Breite des jeweiligen Faches – aber nicht zum Nachholen landesspezifischer Studieninhalte.

Der Beschluss vom 7. März 2013 zielt ausweislich seines Titels auf „Mobilität und Qualität“ von Lehrkräften. Alle Vereinbarungen in der KMK zielen auch auf Qualitätssicherung. Dabei si-

manchen Ländern, wie Nordrhein-Westfalen, beschränkt sich dieser Einfluss auf die Beteiligung an Akkreditierungsverfahren.

46 Ziffer 1.2. Akkreditierungsverfahren schaffen Transparenz im Vorhinein, zeitlich vorlaufenden und auf die einzelnen Studiengänge bezogenen Nachweis der Einhaltung von Standards (mit einer gewissen Öffentlichkeit). Sie entlasten so den Einzelnen, der Anerkennung sucht, ggf. Jahrzehnte nach Abschluss seiner Ausbildung.

47 Ein solches Lehramt könnte man zwar dem auf Gymnasien und Gesamtschulen zielenden Lehramtstyp 4 der Rahmenvereinbarungen zuordnen („Rahmenvereinbarung über die Ausbildung und Prüfung für ein Lehramt der Sekundarstufe II (allgemein bildende Fächer) oder für das Gymnasium“); dies würde aber keine Anerkennung für die Einstellung an Haupt- und Realschulen anderer Länder gewährleisten.

48 Das gilt nicht nur für Länder mit BA-/MA-Studiengängen und Studien begleitenden Prüfungen, in denen sich „Anerkennung“ mit Auflagen einerseits oder andererseits Nachholen eines Studienabschlusses unter Anrechnung von Vorleistungen in dem dargestellten Szenario praktisch gar nicht mehr unterscheiden dürften.

chern die Vereinbarungen gewisse Standards für aus anderen Ländern zu übernehmende Lehrkräfte, mit ihnen machen es sich die Länder aber auch gleichsam selbst schwer, fachliche Anforderungen an die Gestaltung ihrer Ausbildung fiskalischen oder sonstigen tagespolitischen Interessen zu opfern. Die Funktion der Anerkennungsverfahren liegt dem entsprechend in der Gewährleistung von Mindeststandards im Einzelfall des Länderwechsels wie in einer generellen gegenseitigen Absicherung von Mindeststandards der Ausbildungssysteme.

Wenn materieller Prüfungsmaßstab im Anerkennungsverfahren nicht mehr das gesamte eigene Ausbildungsrecht des aufnehmenden Landes ist, sondern die Gesamtheit der gemeinsamen Standards, wird dies oft eine Veränderung des Selbstverständnisses von Anerkennungsbehörden verlangen. Deren Auftrag verschiebt sich von einer landesspezifischen Qualitätssicherung zu einer bundesweiten; und von der ‚Qualitätssicherungsfunktion‘ insgesamt in Richtung auf eine ‚Übersetzungsfunktion‘, die externen Bewerbern Zugang zum eigenen Schulsystem eröffnet.

5.2 Auch in dieser ‚Übersetzungsfunktion‘ bleiben individuelle Anerkennungsverfahren aber weiterhin notwendig. Sollte ein Land dagegen durch eine gesetzliche Regelung ausschließlich generell (pauschal) festlegen, dass alle Befähigungen aus anderen Bundesländern den eigenen gleichgestellt sind oder als Befähigungen im Sinne des eigenen Landesrechts „gelten“, wirkt das nur prima facie als Optimierung von Mobilität.⁴⁹ V.a. in Ländern, die Auswahlentscheidungen in Einstellungsverfahren überwiegend auf die einzelnen Schulen übertragen, wären diese vollkommen überfordert, wenn sie alle – aktuell und in den letzten Jahrzehnten – bundesweit erworbenen Lehramtsbefähigungen (die nominell z. B. auf verschiedenste Schulformen der Sekundarstufe bezogen sein können) und Lehrbefähigungen selbst in das aktuelle System des eigenen Landesrechts einordnen müssten. Einstellungschancen von auswärtigen Bewerberinnen und Bewerbern würden faktisch deutlich eingeschränkt, solange die Länder eigene Lehrämter und Lehrbefähigungen definieren. Pauschale Anerkennungsregelungen – durch die Länder oder durch die KMK – würden sehr weit gehende Vereinheitlichungen der Schulsysteme in den Ländern voraussetzen.

5.3 So bleiben auch Grenzen der Mobilität, die ihren Grund letztlich in der Eigenstaatlichkeit der Länder und ihrer dadurch legitimierten regionalen und kulturellen Verschiedenheit haben. Wer „Niederländisch“, „Dänisch“ oder „Polnisch“ studiert, muss damit rechnen, zumindest die Ausbildung für ein Lehramt nicht bundesweit beenden zu können. Die Länder können keine Vereinbarungen treffen, die ihre Ausbildungssysteme sprengen würden oder zur Übernahme praktisch nicht einsetzbarer Lehrkräfte zwingen würden. Sie sollten aber auch keine Vereinbarungen treffen, die zum Verzicht auf jegliche regionale Besonderheit im eigenen Schul- und Ausbildungssystem zwingen.

Verf.: Dr. Fridtjof Filmer, Ministerium für Schule und Weiterbildung Nordrhein-Westfalen, Völklinger Straße 49, 40221 Düsseldorf, E-Mail: fridtjof.filmer@msw.nrw.de

49 So sollte auch Ziff. 2.1 des Beschlusses vom 7. März 2013 nicht missverstanden werden.