

Andreas Gehrke/Gesa Bruno-Latocha

Die Verbeamtungspraxis der Bundesländer bei Lehrkräften

1 Vorbemerkung

Die Frage, ob Lehrerinnen und Lehrer Beamte sein sollen, wird in jüngster Zeit wieder verstärkt diskutiert. Die Gründe dafür sind vielfältig. Eine wichtige Rolle spielen Engpässe auf dem Lehrarbeitsmarkt, bei denen Bundesländer, die nicht verbeamteten, oft das Nachsehen haben. Auch fiskalische Erwägungen spielen eine Rolle, da in den westdeutschen Bundesländern in den nächsten Jahren in großem Umfang Lehrkräfte in Pension gehen, was die Ersparnisse früherer Jahrzehnte in Mehrbelastungen heute umschlagen lässt.¹ Ein weiterer Aspekt sind die juristischen Auseinandersetzungen um das Streikrecht verbeamteter Lehrkräfte,² das in Deutschland nach wie vor in Frage gestellt wird. Die internationale Literatur und Rechtsprechung geht dabei davon aus, dass die Lehrertätigkeit keine hoheitliche Tätigkeit darstellt.³ Vor allem Standesvertreter sehen hierdurch den Beamtenstatus von Lehrkräften insgesamt in Gefahr.⁴ Diesen normativen Fragen soll hier nicht weiter nachgegangen werden, da die gegenwärtige und voraussichtlich zukünftige Verbeamtungspraxis im Mittelpunkt stehen soll.

2 Ein kurzer Rückblick

Historisch gesehen gehören Lehrkräfte in Deutschland zu den klassischen Beamtenberufen.⁵ Die gesamte Ausbildung ist beamtenrechtlich geprägt, man erwirbt ein Staatsexamen und damit die laufbahnrechtliche Voraussetzung für die Ernennung in ein Lehr-„Amt“. Traditionell kam es nur bei Fehlen der laufbahnrechtlichen Voraussetzungen oder bei Vorliegen eines Verbeamtungshindernisses – spöttisch „Alte, Kranke, Ausländer“ genannt – zu einer Beschäftigung im Arbeitsverhältnis (nachfolgend aus Vereinfachungsgründen dem Sprachgebrauch folgend Angestellte genannt). Die Verbeamtung als Regelfall ist in einigen Ländern auch landesrechtlich festgeschrieben, in anderen nicht.⁶ Phasenweise wurden Lehrkräfte zudem vorübergehend als Angestellte eingestellt, wenn noch keine freie Planstelle zur Verfügung stand – als „Beamte in spe“. Es gab aber Ausnahmen: Auch im Westen unternahmen zwei Bundesländer vorübergehend den Versuch, neu eingestellte Lehrkräfte grundsätzlich nicht mehr zu verbeamten.

1 *Destatis*: Zahl der Pensionierungen von Lehrkräften in 2010 weiterhin hoch; Pressemitteilung Nr. 447 vom 06.12.2011 sowie *Destatis*, Facherie 14 Reihe 6.1, verschiedene Jahrgänge.

2 *Löber, K./Schröder, H.*, Streikrecht verbeamteter Lehrkräfte – Erste Verfassungsbeschwerden eingelegt, in: *Der Personalrat* 12/2012.

3 *Polakiewicz, J./Kessler, A.*, Das Streikverbot für deutsche BeamtInnen auf dem Prüfstand der Europäischen Menschenrechtskommission, Gutachten im Auftrag der GEW; mit weiteren Nachweisen, 2012.

4 *di Fabio, U.*, Das beamtenrechtliche Streikverbot, Gutachten im Auftrag des Deutschen Beamtenbundes, 2012; *Cremmer, W.*, Beamtenstatus von Lehrern als Verfassungsgebot, 2012; Gutachten im Auftrag des VBE NRW

5 Vgl. *Füssel* mit Verweis auf die Paulskirchenverfassung von 1848 und die Weimarer Reichsverfassung, 2012.

6 Vgl. z. B. § 86 Abs. 1 Satz 3 HessSchulG: Lehrerinnen und Lehrer „sind in der Regel in das Beamtenverhältnis zu berufen“. Ein entsprechender Passus wurde z. B. in Niedersachsen 1996 aus dem Schulgesetz gestrichen, seither heißt es in § 50 Abs. 2 nur noch, dass die Lehrkräfte „in einem unmittelbaren Dienstverhältnis zum Land stehen“.

Schleswig-Holstein verfolgte Anfang der 90er-Jahre unter der Ministerpräsidentin Heide Simonis einen „Ent-Verbeamtungs-Kurs“, da sie als Finanzpolitikerin die Verschiebung der Versorgungskosten auf spätere Jahre kritisierte.⁷ Sie hatte gehofft, damit Nachahmer in anderen Bundesländern zu finden. 1999 musste die Landesregierung diesen Kurs wieder aufgeben. Dazu trug neben der politischen Kritik an den aktuellen Mehrkosten der Beschäftigung von Lehrkräften als Angestellte der Exodus junger Lehrkräfte aus Schleswig-Holstein bei.⁸

Auch in Bremen war die Entscheidung gegen Verbeamtung letztlich nicht von Dauer. Ab 1980 wurden dort alle Lehrkräfte im Arbeitsverhältnis eingestellt. Nur Schulleitungen und Absolventen mit Mangelfächern wurden verbeamtet. Nach einem Angestelltenstreik von 2002 für eine Zulage zum Ausgleich der Nettoeinkommensnachteile wurde eine solche auf 5 Jahre, aber abschmelzend gewährt, gleichzeitig wurden alle „Erfüller“ (Lehrkräfte, die die laufbahnrechtlichen Voraussetzungen für eine Verbeamtung erfüllen) bis zum 50. Lebensjahr nachträglich verbeamtet. Seit 2001 wird wieder im Beamtenverhältnis eingestellt. Auch diese Entscheidung wurde damit begründet, Abwanderungen von Lehrkräften vorzubeugen.⁹

Nach der deutschen Vereinigung kamen im Osten Bundesländer hinzu, deren Lehrkräfte alle im Arbeitsverhältnis beschäftigt waren. Trotz der grundsätzlichen Entscheidung des Einigungsvertrages zu Gunsten einer Verbeamtung entsprechend den westdeutschen Usancen, die die neue Möglichkeit einer „Bewährungsverbeamtung“ ohne Laufbahnprüfung nach sich zog,¹⁰ blieb es zunächst bei ausschließlich Angestellten. Der Grund hierfür ist wiederum im Arbeitsmarkt zu suchen: Durch massive Arbeitszeitverlängerung (Anhebung der Pflichtstunden auf westdeutsches Niveau) und nachfolgend den dramatischen Geburten- und Schülerrückgang im Beitrittsgebiet waren plötzlich viel zu viele Lehrkräfte an Bord. Um Massenentlassungen zu vermeiden wurden daraufhin zwischen GEW und Landesregierungen in allen fünf neuen Bundesländern Sozialtarifverträge geschlossen, die eine flächendeckende Teilzeitbeschäftigung vorsahen.¹¹

Während Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen und zunächst auch Sachsen-Anhalt sich gegen die Verbeamtung von Lehrkräften aussprachen, entschieden sich Thüringen und Brandenburg bereits in den 90er-Jahren grundsätzlich für Verbeamtung. Der Versuch der beiden Bundesländer, über die Einstellung von „Teilzeit-Beamten“ trotz Lehrerüberhangs von den finanziellen Vorteilen der Verbeamtung zu profitieren, ist letztinstanzlich als nicht mit den „hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums“ vereinbar gescheitert. Die klagenden Beamten mussten rückwirkend in Vollzeit eingestellt werden.¹² Berlin als „Ost- und West“-Land erlebte in den 90er-Jahren ein bewegtes Hin und Her, bis es sich 2004 grundsätzlich gegen Verbeamtungen von Lehrkräften entschied (dazu mehr im Abschnitt 4.2).

7 Rede von Ministerpräsidentin *Heide Simonis* zur Einstellungspraxis der Landesregierung für den öffentlichen Dienst im schleswig-holsteinischen Landtag am 25.03.1999, <http://www.thomas-oestreicher.de/texte/beamte.htm>.

8 Hamburger Abendblatt 3./4.07.1999, S. 6.

9 Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft: Senat genehmigt zusätzliche Lehrstellen und ermöglicht generell die Verbeamtung von Lehrern, Pressemeldung vom 22.05.2001.

10 Vgl. *Schwanenengel, W.*, Die Wiedereinführung des Berufsbeamtentums in den neuen Ländern, S. 118 ff, 1999.

11 Den Rahmen setzte der Tarifvertrag zur sozialen Absicherung vom 6.07.1992, im Länderbereich nach Einführung des TV-L ersetzt durch den TV SozAb-L. Landesspezifische Umsetzungen im Schulbereich gab es in allen fünf Beitrittsländern.

12 BVerwG 2 C 1.09 (zu Brandenburg), OVG Thüringen 2 KO 379/06.

3 Grundfragen der Verbeamtung

3.1 Um wen geht es?

Die Frage, ob Lehrkräfte verbeamtet werden sollen, stellt schon aufgrund der hohen Zahl der Betroffenen ein Politikum dar. Jeder Mensch kennt Lehrerinnen oder Lehrer, nicht nur aus der Schüler- oder Elternperspektive, meist auch aus dem Familien- oder Freundeskreis. Schon die Frage, wie viele es wirklich sind, ist nicht so trivial wie es scheint.

Die Schulstatistik (die leider nicht nach Beamten und Angestellten differenziert) weist 670.000 voll- und teilzeitbeschäftigte und weitere 90.000 stundenweise beschäftigte Lehrkräfte aus¹³, außerdem 125.000 voll- und teilzeitbeschäftigte und 30.000 stundenweise beschäftigte Lehrkräfte an beruflichen Schulen.¹⁴ Hinzu kommen knapp 80.000 voll- und teilzeitbeschäftigte und knapp 30.000 stundenweise beschäftigte Lehrkräfte an privaten Schulen.¹⁵

Die Personalstatistik, die nach Beschäftigungsstatus differenziert, kennt wiederum keine Berufe, sondern nur Funktionsbereiche. Unter den Beamten stellen die Lehrkräfte die größte Beschäftigtengruppe: Von den knapp 1,9 Mio. Beamtinnen und Beamten (incl. Richter und Soldaten) in Deutschland arbeiten knapp 660.000 im Funktionsbereich „allgemeinbildende und berufliche Schulen“.¹⁶ Die Bundesländer beschäftigen an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen insgesamt 850.000 Menschen, darunter 200.000 Angestellte und rd. 650.000 Beamtinnen und Beamte.¹⁷ Während man bei letzteren davon ausgehen kann, dass sie alle Lehrkräfte sind, zählen zu den Angestellten alle an Schulen Beschäftigten im Landesdienst – in Stadtstaaten also auch Beschäftigtengruppen, die in Flächenstaaten im kommunalen Dienst stehen, aber z. B. auch Erzieherinnen im Ganztagsbetrieb. Betrachtet man als Annäherung an die Zahl der Lehrkräfte unter den Angestellten nur die Entgeltgruppen E9 aufwärts, so kommt man auf knapp 170.000 Lehrkräfte. Hinzu kommen rd. 10.000 verbeamtete und einige Tausend angestellte Lehrkräfte an kommunalen Schulen in Bayern. Da der Erhebungsstichtag der Personalstatistik, der 30.6., jeweils in der Mehrzahl der Bundesländer in den Sommerferien liegt, muss man zudem noch eine unbekannte Zahl von unterjährig befristet beschäftigten Lehrkräften hinzurechnen, die während der Sommerferien arbeitslos ist – vermutlich im niedrigen fünfstelligen Bereich.¹⁸

In Kenntnis dieser Unzulänglichkeiten der Statistik lässt sich dennoch feststellen, dass der Anteil von Beamten im Schuldienst der Länder sich im föderalen Deutschland ganz erheblich unterscheidet: Von über 90 Prozent in Baden-Württemberg bis zu knapp vier Prozent in Sachsen und unter einem Prozent in Mecklenburg-Vorpommern (siehe auch Tabelle 1).

13 Destatis FS 11 R 1 Tab.7.2.

14 Destatis FS 11 R 2 Tab.1.5.

15 Destatis FS 11 R 1.1 Tab. 5.

16 Destatis FS 14 R 6 Tab. 2.8.2.

17 Destatis FS 14 R 6 Tab. 2.8.1 bis 2.8.3.

18 Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarktberichterstattung (CF 4) vom November 2013: Lehrerarbeitslosigkeit – Aktuelle Entwicklungen 2013.

Tabelle 1 „Anteil Statusgruppen im Schuldienst der Länder“**

Bundesland	Beamte	Angestellte	Beamte in % aller Beschäftigten im Schuldienst der Länder
Baden-Württemberg	118.140	12.180	90,65
Bayern	104.110	17.860	85,36
Berlin	23.330	13.410	63,50
Brandenburg	15.000	5.060	74,78
Bremen	6.030	1.740	77,61
Hamburg	14.890	5.010	74,82
Hessen	51.050	7.220	87,61
Mecklenburg-Vorpommern	10	12.830	0,08
Niedersachsen	69.700	12.740	84,55
Nordrhein-Westfalen	153.150	36.010	80,96
Rheinland-Pfalz	38.450	6.900	84,79
Saarland	7.370	1.130	86,71
Sachsen	1.050	32.150	3,16
Sachsen-Anhalt	3.960	17.430	18,51
Schleswig-Holstein	25.390	3.890	86,71
Thüringen	12.530	11.550	52,03
Insgesamt	644.160	197.080	76,57
Westländer (ohne Berlin)	588.280	104.680	84,89
Ostländer (mit Berlin)	55.880	92.430	37,68

* am 30.06.2011, Quelle: Destatis FS 14 R 6 2012, destatis Sonderauswertung Schuldienst (Zehnergung), GEW-Berechnungen

3.2 Verbeamtung aus Sicht der Dienstherren

„In Bezug auf das Schulwesen hat die Übernahme der Lehrkräfte im Beamtenverhältnis für den Dienstherrn viele – insbesondere auch finanzielle – Vorteile. Sie befreit ihn vom Zwang, Arbeits- und Entgeltbedingungen mit den Tarifvertragsparteien auszuhandeln und abzustimmen. Die Ausgestaltung des Beamtenverhältnisses ist der einseitigen Regelungskompetenz des Beamtengesetzgebers unterstellt. Dementsprechend liegt es in seinem Gestaltungsspielraum, die wöchentliche Arbeitszeit oder die Festsetzung des Ruhestandsalters zu bestimmen. Das Beamtenverhältnis erlaubt dem Dienstherrn einen flexiblen Einsatz der Beschäftigten ...“ – so fasste es das Oberverwaltungsgericht Münster erst jüngst zusammen.¹⁹

In der Praxis haben finanzielle Erwägungen und Arbeitsmarktfragen bei der Entscheidung pro oder contra Verbeamtung oft eine zentrale Rolle gespielt. Ob die Verbeamtung für den Dienstherrn finanziell günstiger ist hängt ganz zentral davon ab, in welcher Weise künftige Versorgungs- verpflichtungen in die Rechnung mit einbezogen werden. Das einzige Bundesland, das systematisch finanziell für die Ruhestandsphase Vorsorge betreibt, ist Rheinland-Pfalz. Dort werden für die nach dem 30.09.1996 neu eingestellten Beamtinnen und Beamten des Landes monatlich versicherungsmathematisch ermittelte und nach Funktionsbereichen differenzierte „Versorgungszuschläge“ einem Finanzierungsfonds zugeführt. Für Lehrerinnen und Lehrer beträgt der Versor-

19 OVG Münster vom 07.03.2012 (3d A 317/11.O) mit Verweis auf BVerfG vom 19.09.2007 (2 BvF 3/02).

gungszuschlag derzeit 35,8 Prozent der versorgungsfähigen Bezüge.²⁰ Nur der Freistaat Sachsen bildet für seine seit 1997 ernannten Beamtinnen und Beamten vergleichbare Rücklagen,²¹ dort sind allerdings Lehrkräfte (außer Schulleiter/innen) bis heute keine Beamten und es wird bislang auch von keiner Landespartei ernsthaft gefordert, dies zu ändern.

3.3 Verbeamtung aus Sicht der Betroffenen

Für die Betroffenen – die Lehrerinnen und Lehrer – hat die Frage nach Verbeamtung oder nicht in den letzten Jahren enorm an Bedeutung zugenommen, da sich das Nettoeinkommen von Beamten und Angestellten in gleicher Tätigkeit über die Jahre deutlich auseinander entwickelt hat. Im Übrigen unterscheiden sich die Arbeitsbedingungen nicht wesentlich, da für die Arbeitszeit und den Urlaub der angestellten Lehrkräfte die einschlägigen beamtenrechtlichen Bestimmungen gelten.²² Auch die allgemeinen Pflichten des Arbeitnehmers nach dem Tarifvertrag der Länder (TV-L) unterscheiden sich kaum von denen des Beamtenrechts.²³ Die Eingruppierung der Angestellten ist nicht tarifvertraglich geregelt, sondern richtet sich nach den sog. Lehrerrichtlinien, die für „Erfüller“ wiederum auf die Einstufung „vergleichbarer“ Beamter verweisen.²⁴ Welche Eingruppierung welcher Besoldungsgruppe „entspricht“ regelt dort eine Zuordnungstabelle, nach der der Besoldungsgruppe A13 die Entgeltgruppe E 13 zugeordnet wird (und entsprechend aufwärts), Besoldungsgruppe A12 aber Entgeltgruppe 11 (und entsprechend abwärts).²⁵

Faktisch ist der Vergleich auch deshalb nicht einfach, da das Beamtenbesoldungsrecht weiterhin Familienzuschläge für Ehegatten/Lebenspartner und Kinder kennt, die im Tarifrecht 2005/2006 abgeschafft wurden. Doch selbst für Ledige ohne Kinder leidet die Vergleichbarkeit, da die Besoldungstabellen der Länder sich seit der Föderalisierung des Dienst- und Besoldungsrechts 2006 weit auseinanderentwickelt haben und sich bei gleichem Amt inzwischen um bis zu einem Sechstel unterscheiden.²⁶ Hinzu kommt, dass die Belastung der Beamtinnen und Beamten durch die von ihnen zu tragenden Beitragsanteile zur privaten Krankenversicherung individuell sehr verschieden sein kann.²⁷ Um einen ungefähren Eindruck der Unterschiede zu verschaffen, sind in Tabelle 2 ausgewählte Werte zusammengestellt.

20 Landesverordnung über die Zuführungen des Landes an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz vom 05.10.1996, zuletzt geändert am 20.10.2010.

21 Gesetz über den Generationenfonds des Freistaates Sachsen (Generationenfondsgesetz).

22 § 44 Nr. 2 und Nr. 3 TV-L.

23 Vgl. z. B. *Bott, W.*, Das neue Dienstrecht für den Schulbereich, Köln/Kronach 2010, S. 76 ff.

24 Es werden entweder die „Richtlinien der Tarifgemeinschaft deutscher Länder über die Eingruppierung der Angestellten Lehrkräfte“ (Ost oder West) oder eigene Länder-Eingruppierungs-Erlasse angewendet. Die tarifvertragliche Regelung der Lehrkräfte-Eingruppierung wurde den Gewerkschaften bei Einführung des TV-L 2006 zwar zugesagt, aber die Verhandlungen verliefen seither erfolglos, vgl. z. B. Ilse Schaad (2013): Tarifrunde 2013 – ein Achtungserfolg?, in: Der Personalrat Mai 2013, S. 185.

25 Richtlinien der Tarifgemeinschaft deutscher Länder über die Eingruppierung der im Angestelltenverhältnis beschäftigten Lehrkräfte, Abschnitt A.

26 *Knopp, L./Hagemeister, B.*, Aktuelle Befunde zu den Auswirkungen der Föderalismusreform I auf Landesbeamte, in: Landes- und Kommunalverwaltung 4/2013, S. 145 – 152, 2013.

27 Die Beihilfe im Krankheitsfall in Verbund mit dem Status „privat versichert“ wird von den meisten als weiterer Vorteil des Beamtenstatus angesehen.

Tabelle 2 „Ausgewählte Brutto- und Nettogehälter von Lehrkräften“*

Auswahl: Entgeltgruppe TV-L: Stufe 2 (nach Vorbereitungsdienst plus 6 Monaten für 2 Jahre) und 5 (nach 9,5 Jahren dauerhaft) der EG 11 (Grundschule) und EG 13 (Studienrat), Jahressonderzahlung West anteilig umgelegt, mit VBL West;

Besoldung: höchstes Bundesland (Bayern) und niedrigstes Bundesland (Berlin) jeweils A13 hD (Studienrat) bzw. A12 ohne allg. Stellenzulage (Grundschule), jeweils Eingangsstufe (Berufsanfänger), Stufe nach 10 Jahren, Endstufe (nach 28 Jahren dauerhaft), JSZ ggf. umgelegt.

E-/Bes.-Gr.	Brutto	Netto*	E-/Bes.-Gr.	Brutto	Netto*
TV-L E13 St.2 (JSZ 50%)	3.782,00	2.096,57	TV-L E11 St.2 (JSZ 80%)	3.316,75	1.900,24
TV-L E13 St.5 (JSZ 50%)	4.917,47	2.564,68	TV-L E11 St.5 (JSZ 80%)	4.455,88	2.392,14
BY A13 hD St.4	3.953,40	2.686,65	BY A12 St.3	3.298,63	2.311,07
BY A13 hD St.7	4.407,65	2.935,94	BY A12 St.6	3.771,88	2.591,65
BY A13 hD St.11	4.861,94	3.173,63	BW A12 St.11	4.297,70	2.886,98
BE A13 hD St.1**	3.321,13	2.318,11	BE A12 St.1**	2.810,39	2.002,11
BE A13 hD St.4	3.814,81	2.608,07	BE A12 St.4	3.376,37	2.351,30
BE A13 hD St.8	4.279,93	2.867,09	BE A12 St.8	3.853,91	2.630,38

* für Angestellte: mit gesetzlicher Krankenversicherung, für Beamte: ledig, Private Krankenversicherung 250 €/Monat, Nettowerte (LStKl.I mit KirchenSt) aus www.öffentlicher-dienst.info, Stand Juni 2013

** fiktiv, da in Berlin seit Jahren keine neuen Beamten eingestellt werden, Angestellte bekommen außertariflich Stufe 5 ihrer TV-L-Entgeltgruppe, Stand Juni 2013

4 Verbeamtungspraxis

4.1 Ländergruppe 1: Verbeamtung als Regelfall

In den westdeutschen Ländern ist durchgängig die Verbeamtung von Laufbahnbewerbern im Schuldienst der Regelfall. Der Anteil der Angestellten liegt dort in der Regel bei 10 bis 15 Prozent. Der Anteil von fast 20 Prozent in Nordrhein-Westfalen liegt zum Teil daran, dass dort bis vor wenigen Jahren eine Höchstaltersgrenze von 35 Jahren galt, sowie an relativ hohen Werten für die Einstellung von Seiteneinsteigern (siehe dazu unten). Die Werte von Hamburg und Bremen sind nicht direkt vergleichbar, da dort als Stadtstaaten auch Personengruppen zum Schuldienst der Länder zählen, die andernorts bei den kommunalen Schulträgern beschäftigt sind.

Umgekehrt ist eine erfolgreich abgeschlossene Laufbahnprüfung allerdings noch kein Einstellungs-garant. Insbesondere eine schlechte Examensnote führt oft nur zu einem – häufig befristeten – Beschäftigungsangebot als Angestellte. Erst vor wenigen Monaten verurteilte das Arbeitsgericht Gießen das Land Hessen dazu, eine (voll ausgebildete) Grundschullehrerin zu entfristen, die über zehn Jahre lang in einer Kette von 14 Arbeitsverträgen beim Land Hessen beschäftigt war. Einzige Begründung des Landes für die befristete Beschäftigung war die schlechte Examensnote.²⁸

Brandenburg und Thüringen liegen mit Beamtenanteilen von rd. 75 Prozent bzw. gut 50 Prozent im bundesweiten Ländervergleich im Mittelfeld, im Osten ganz oben. Die Beschäftigung als Angestellte betrifft im Wesentlichen diejenigen, die zum Zeitpunkt der Verbeamtungsentscheidung entweder zu alt waren oder deren DDR-Ausbildung die Voraussetzungen für eine Übernahme ins Beamtenverhältnis nicht erfüllte. Ansonsten wurde auch vielen nach DDR-Recht ausgebildeten

28 AG Gießen vom 08.03.2013 (10 Ca 538/12).

Lehrkräften mit „Bewährungsfeststellung“ Ende der 90er-Jahre ein Verbeamtungsangebot unterbreitet. Für nach neuem Recht ausgebildete Lehrkräfte ist in beiden Ländern theoretisch die Verbeamtung seit vielen Jahren der Normalfall. Brandenburg wirbt damit auch ganz offen um junge Lehrkräfte.²⁹ Thüringen verhängte 2007 einen Verbeamtungsstopp. Grund war der Personalüberhang, der entstanden war, nachdem hunderte „Teilzeit-Beamte“ erfolgreich ihre Vollbeschäftigung eingeklagt hatten (siehe oben Abschnitt 2.). Der Bildungsminister möchte gerne wieder verbeamten, der Finanzminister ist bislang dagegen.³⁰

Auch in Sachsen-Anhalt „soll“ die Einstellung „bei Vorliegen der beamtenrechtlichen Voraussetzungen in der Regel im Beamtenverhältnis erfolgen“.³¹ Hier kann man getrost von einer „Verbeamtung nach Marktlage“ sprechen. Das Land Sachsen-Anhalt wandte sich lange gegen die Verbeamtung von Lehrkräften. Vorhandene Lehrkräfte wurden und werden nicht verbeamtet. Die wenigen neu eingestellten Lehrkräfte hingegen haben seit 2003 eine Chance auf Verbeamtung. Damit soll angesichts sich abzeichnender Engpässe der Lehrernachwuchs gesichert werden. Gleiches gilt für jüngere, bereits vorhandene Lehrkräfte, wenn sie ein Mangelfach unterrichten oder ein Berufsschullehramt studiert haben.

4.2 Ländergruppe 2: Keine Verbeamtung

Mit Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern haben sich zwei Bundesländer nach der deutschen Vereinigung klar gegen eine Verbeamtung von Lehrkräften entschieden. Allerdings dreht sich gerade an der Küste der Wind: Mit dem Schuljahr 2013/14 wird Mecklenburg-Vorpommern erstmals neu eingestellte Lehrkräfte bei Vorliegen der laufbahnrechtlichen Voraussetzungen auf Antrag in das Beamtenverhältnis übernehmen. Lehrkräften, die sich „auf Dauer“ für den Angestelltenstatus entscheiden, wird ein „Starterpaket“ in Höhe von 2.500 Euro angeboten.³² Ob Thüringen, das vor 6 Jahren einen Verbeamtungsstopp verhängt hat, bei den nun erstmals in größerem Umfang geplanten Neueinstellungen verbeamtet oder künftig der zweiten Ländergruppe zuzurechnen sein wird ist derzeit noch offen (siehe letzten Abschnitt).

Das Land Berlin hat sich vor knapp 10 Jahren entschieden, keine Lehrkräfte mehr zu verbeamten.³³ Da Berlin, anders als die übrigen ostdeutschen Bundesländer, bereits in den vergangenen Jahren einen erheblichen Einstellungsbedarf hatte, sah sich der Senat 2009 gezwungen, neu eingestellten Lehrkräften im Angestelltenverhältnis eine außertarifliche Zulage in Höhe der Differenz zur Endstufe 5 der jeweiligen Entgeltgruppe zu zahlen, die ansonsten erst nach 10 Jahren Berufserfahrung erreicht worden wäre.³⁴ Dadurch stellten sich Berufsanfänger im Angestelltenverhältnis vom Nettoeinkommen her zumindest in den ersten Jahren teilweise besser als neu eingestellte Be-

29 <http://www.mbjs.brandenburg.de/sixcms/detail.php/bb1.c.204461.de>.

30 <http://www.thueringer-allgemeine.de/web/zgt/politik/detail/-/specific/Matschie-will-Thueringer-Lehrer-im-Land-halten-und-verbeamten-504154642>.

31 Landesschulamt Sachsen-Anhalt: Merkblatt für die Einstellung in den Schuldienst des Landes Sachsen-Anhalt, Stand 2013.

32 Pressemeldung des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur Mecklenburg-Vorpommern vom 18.06.2013.

33 In der bis zum März 2004 geltenden Fassung des LBG Berlin lautete § 6 Abs. 1 Satz 2: „Zur Ausübung hoheitlicher Befugnisse gehört auch die Lehrtätigkeit an öffentlichen Schulen und die Lehr- oder Forschungstätigkeit an öffentlichen Hochschulen. § 6 Abs. 1 Satz 2 LBG Berlin wurde aufgehoben durch Art. 1 des 24. Landesbeamtenrechtsänderungsgesetzes vom 09.03.2004, GVBl. S. 109.

34 Senatsbeschluss Nr. S-1877/2009: Stufenregelung 5 für Lehrkräfte ab 01.08.2009; 2013 wurde diese Regelung entfristet und die Widerrufbarkeit aufgehoben, vgl. Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft, Pressemitteilung vom 22.04.2013.

amte (siehe oben Tabelle 2). Dennoch wird in Berlin eine intensive politische Debatte über die sog. „Drehtür-Verbeamtung“ geführt.³⁵ Der Hintergrund ist auch, dass das Land Lehrkräfte aus anderen Bundesländern, die bereits Beamte sind und nach Berlin versetzt werden, weiterhin als Landesbeamte übernimmt – und ihnen teilweise sogar die Differenz zwischen dem Berliner Besoldungsniveau und demjenigen des Herkunftsbundeslandes als Zulage zahlt.³⁶ Mit dem Land Brandenburg, das Laufbahnbewerber verbeamtet, besteht darüber hinaus ein gesondertes Abkommen, wonach Brandenburger Lehrkräfte in den Berliner Schuldienst übernommen werden können.³⁷

4.3 Altersgrenzen und Gesundheitsprüfung

Bei der Einstellung von Beamtinnen und Beamten gelten die beamtenrechtlichen Grundsätze „Eignung und Befähigung“ sowie das Prinzip der „Bestenauslese“. Die Fragen nach Alter, Gesundheit und Anerkennung von Abschlüssen sind letztlich Ausfluss dieser Prinzipien. Höchstaltersgrenzen für die Verbeamtung sind grundsätzlich rechtlich zulässig und stellen keine Diskriminierung wegen des Alters dar.³⁸ Gleiches gilt grundsätzlich für das Kriterium der gesundheitlichen Eignung, auch wenn hier besondere Vorschriften zur Vermeidung einer Diskriminierung von Schwerbehinderten gefordert sind. Altersgrenzen dienen „dem legitimen Ziel, im Hinblick auf den Anspruch der Ruhestandsbeamten auf lebenslange Versorgung ein angemessenes zeitliches Verhältnis zwischen aktiver Dienstzeit und Ruhestand herzustellen“³⁹, das gilt grundsätzlich auch für die Frage nach der gesundheitlichen Eignung. Ein „Anspruch auf Verbeamtung“ lässt sich aus einer erfolgreich abgeschlossenen Laufbahnprüfung nicht ableiten.

Besonders mediantauglich ist immer wieder die Lehrerin oder der Lehrer, die wegen Übergewicht nicht verbeamtet werden. In einem Land, in dem angeblich mehr als die Hälfte der Bevölkerung übergewichtig ist, löst das regelmäßig Unverständnis und Empörung aus.⁴⁰ Leider gibt es keine Statistiken darüber, wie viele Laufbahnbewerber wegen „mangelnder gesundheitlicher Eignung“ zurückgewiesen wurden. Auch für die Vermutung, dass das Kriterium in den verschiedenen Bundesländern unterschiedlich eng ausgelegt wird, gibt es lediglich punktuelle Evidenz. Erst jüngst hat der VGH München einer Lehrerin recht gegeben, die wegen eines BMI von 34 trotz guter Gesundheit nicht verbeamtet werden sollte.⁴¹

Weit klarer ist das Kriterium Alter. In den meisten Bundesländern beträgt das Höchstalter für die Verbeamtung von Lehrkräften auf Lebenszeit 45 Jahre, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg haben mit 40 Jahren eine niedrigere Altersgrenze, Hessen und Thüringen (für Bewährungs-

35 Vgl. die Antworten auf die Kleinen Anfragen des Berliner Abgeordneten *Özcan Mutlu* vom 23.05.2012, DS 17/10 525 und 17/10 526, sowie *Martin Delius* vom 10.07.2012 (DS 17/10 725).

36 BBesG in der Überleitungsfassung für Berlin, § 13 (Ausgleichszulage); Eine Praxis, die vermutlich grundgesetzwidrig ist, vgl. Ulrich Battis (2013): Amsangemessene Besoldung (Art. 33 Abs. 5 GG), insbesondere in den Ländern Berlin und Rheinland-Pfalz, Rechtsgutachten im Auftrag der GEW.

37 Artikel 3 des Abkommens über die Gegenseitigkeit beim Besuch von Schulen in öffentlicher Trägerschaft zwischen dem Land Brandenburg und dem Land Berlin vom 29.08.2005 (Gastschülerabkommen).

38 So das Bundesverwaltungsgericht im „NRW-Altersgrenzen-Urteil“ vom Februar 2009 (BVerwG 2 C 76.10; BVerwG 2 C 79.10; BVerwG 2 C 2.11).

39 Pressemeldung des Bundesverwaltungsgerichts vom 23.02.2012 zum „NRW-Altersgrenzen-Urteil“.

40 Vgl. z. B. <http://www.spiegel.de/karriere/berufsleben/lehrer-mit-uebergewicht-verbeamtung-unddurchsichtig-a-879074.html>.

41 Bayerischer VGH München vom 13.04.2012 (3 BV 08.405).

lehrkräfte) mit 50 Jahren eine höhere. Dabei können i.d.R. Zeiten von Kindererziehung, Pflege, Wehr- oder Zivildienst die Grenze in gewissem Umfang hinausschieben.⁴²

4.4 Anerkennung von Lehramtsabschlüssen

Lehrerausbildung ist im föderalen Deutschland seit jeher Ländersache. Die Ausbildungsgänge befähigen für ein bestimmtes Lehramt, welches sich meist an den im jeweiligen Bundesland vorhandenen Schulformen orientiert. Anders als Bewerber aus dem EU-Ausland, die inzwischen durch EU-Recht einen einklagbaren Anspruch auf Anerkennung ihrer im Heimatland erworbenen Lehrerausbildung haben,⁴³ existiert ein vergleichbarer Schutz vor Inländerdiskriminierung nicht.

Die Kultusministerkonferenz (KMK) hat seit den 60er-Jahren vergeblich versucht, den föderalen Dschungel der Lehrerbildung zu lichten.⁴⁴ Mit der Übereinkunft, bestimmte Lehramtstypen zu bilden und diese grundsätzlich als gleichwertig anzuerkennen, wurde Anfang der 90er-Jahre ein erster Schritt getan⁴⁵, im Laufe der 90er Jahre kam es zu Rahmenvereinbarungen über die verschiedenen Lehramtstypen, die 2007 und 2009 überarbeitet wurden. Die erneute Überarbeitung des Beschlusses in den Jahren 1999 und 2013 lässt aber erkennen, dass hier immer noch Handlungsbedarf besteht.⁴⁶ Im März 2013 wurden nicht nur „Ländergemeinsame Umsetzungsrichtlinien“ beschlossen, sondern auch ein Prüfauftrag für gemeinsame Bewerbungsfristen sowie zur Beseitigung beamtenrechtlicher Mobilitätshemmnisse.⁴⁷

In der Praxis gestaltet sich die Anerkennung zwar oft unproblematisch (insbesondere bei „Mangelfächern“), aber bei Weitem nicht immer. Vor diesem Hintergrund ist das Bemühen der KMK zu begrüßen, bis Ende 2013 Hindernisse im Beamtenrecht für die Mobilität von Lehrkräften vor und nach dem Vorbereitungsdienst zu identifizieren, sich auf zulässige Fächerkombinationen zu verständigen sowie in ausgewählten, fachverwandten Unterrichtsfächern gemeinsame Inhalte zu suchen.⁴⁸

Weitaus problematischer sind die Anerkennungsfragen im „Bestand“, insbesondere wenn es um die Anerkennung von DDR-Lehramtsabschlüssen geht. Diese sind zwar durch die „Greifswalder Beschlüsse“⁴⁹ im Grundsatz den Lehramtsabschlüssen nach neuem Recht gleichgestellt, in der Praxis sind allerdings Lehrkräfte mit DDR-Ausbildung im Westen weitgehend als Ange-

42 Einzelheiten siehe auch http://www.gew.de/Publikationen_Beamte.html, dort Dienstrecht/Höchstaltersgrenze.

43 Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen vom 07.09.2005, umgesetzt in deutsches Recht durch das „Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen“ vom 06.12.2011; die Umsetzung im Schulbereich ist Ländersache und erst teilweise erfolgt, siehe z. B. Verordnung zur Durchführung des Hessischen Lehrerbildungsgesetzes vom 28.09.2011, §§ 74–79.

44 Füssel, Hans-Peter: Cuius regio, eius praeceptor? Lehrkräfte im Föderalismus, in: T. Schultz, K. Hurrelmann (Hrsg.): Bildung und Kleinstaaterei, Weinheim 2012, S. 101–112.

45 Beschluss der KMK zur „Gegenseitigen Anerkennung von Lehramtsprüfungen und Lehramtsbefähigungen“ vom 05.10.1990.

46 Beschluss der KMK „Gegenseitige Anerkennung von Lehramtsprüfungen und Lehramtsbefähigungen“ vom 22.10.1999 in der Fassung vom 07.03.2013.

47 Regelungen und Verfahren zur Erhöhung der Mobilität und Qualität von Lehrkräften. Ländergemeinsame Umsetzungsrichtlinien für die Anpassung von Regelungen und Verfahren bei der Einstellung in Vorbereitungs- und Schuldienst sowie für die Anerkennung von Studien- und Prüfungsleistungen in Studiengängen der Lehramtsausbildung, Beschluss der KMK vom 07.03.2013, Ziffern 1 und 2.

48 Ebenda, Ziffer 3.

49 Vereinbarung über die Anerkennung und Zuordnung der Lehrerausbildungsgänge der ehemaligen DDR zu herkömmlichen Laufbahnen, Beschluss der KMK vom 07.05.1993.

stellte beschäftigt und oft schlechter eingruppiert als gleich qualifizierte Lehrkräfte im Osten. Im Osten (Brandenburg, Thüringen) wurden teilweise in den Beamtengesetzen eigene – niedriger besoldete – Ämter für Lehrkräfte mit DDR-Ausbildung geschaffen.

4.5 Verbeamtung von Quer- und Seiteneinsteigern

Während die Laufbahnausbildung von ihrer ganzen Anlage her auf eine Verbeamtung zugeschnitten ist, werden Lehrkräfte ohne volle Lehramtsausbildung in der Regel als Angestellte beschäftigt. Doch auch hier gibt es Ausnahmen. In mehreren Ländern existieren sog. Quer- oder Seiteneinsteigerprogramme.

Unter Quereinsteigern versteht man dabei Bewerber, die trotz anderem Hochschulstudium unter bestimmten Voraussetzungen zum Vorbereitungsdienst für ein Lehramt zugelassen werden. Nach erfolgreichem Abschluss desselben und zweiter Staatsprüfung gelten diese dann ebenfalls als Laufbahnbewerber oder „Erfüller“. Seiteneinsteiger hingegen haben ein einschlägiges wissenschaftliches Studium abgeschlossen und werden ohne Vorbereitungsdienst direkt in den Schuldienst übernommen. Im Jahr 2012 wurden bundesweit 965 Personen als Seiteneinsteiger in den Schuldienst übernommen, das waren 3,2 Prozent aller Einstellungen, ein Drittel davon in MINT-Fächern.⁵⁰ In einigen Ländern wird auch diesem Personenkreis unter bestimmten Voraussetzungen eine Verbeamtung eröffnet.⁵¹ Meist wird die Einstellung von einer berufsbegleitenden Qualifizierung abhängig gemacht.

4.6 Verbeamtung in Zeiten von Sparpolitik: Abgesenkte Eingangsbesoldung

Beamte haben ein Recht auf amtsangemessene Besoldung, und diese sollte sich auch in den Besoldungstabellen abbilden. Gleichwohl gab es in der Geschichte der Bundesrepublik immer wieder Phasen, in denen neu eingestellten Beamtinnen und Beamten für einen bestimmten Zeitraum eine Absenkung ihrer Gehälter zugemutet wurde. Eine abgesenkte Eingangsbesoldung kann auch als Indiz dafür angesehen werden, dass ein Land nicht befürchten muss, dass dann die qualifiziertesten Bewerber zu anderen Arbeitgebern abwandern. Bezeichnenderweise leisten sich aktuell ausgerechnet die relativen „Hochlohnländer“ im Süden eine solche Absenkung. So gibt es in Baden-Württemberg eine abgesenkte Eingangsbesoldung für Beamtinnen und Beamte der Besoldungsgruppen von A9 und A10 um vier und ab A11 um acht Prozent.⁵² Auch in Bayern gab es vom 01.05.2011 bis 30.04.2013 eine befristete Absenkung der Grundgehälter um eine Besoldungsgruppe.⁵³ Im Saarland wurde die seit 2010 bestehende Absenkung⁵⁴ im Bereich der beruflichen Schulen wieder aufgehoben, während sie an allgemeinbildenden Schulen weiter besteht.

50 Einstellung von Lehrkräften 2012, Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Dokumentation Nr. 199 vom März 2013, S. 27.

51 Niedersächsisches Kultusministerium: Merkblatt für den direkten Quereinstieg in den niedersächsischen Schuldienst an allgemein bildenden Schulen, Stand 28.03.2013.

52 Landesbesoldungsgesetz Baden-Württemberg, § 23: Besondere Eingangsbesoldung.

53 Feststellung des Haushaltsplans des Freistaates Bayern für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 (Haushaltsgesetz) vom 14.04.2011.

54 Saarländisches Besoldungsgesetz § 3b: Abweichende Bestimmung von Grundgehaltssätzen.

5 Ausblick

Die Verbeamtungspraxis der Bundesländer wird – neben politischen Grundsatzentscheidungen – immer auch durch die Situation am Lehrerbearbeitungsmarkt geprägt sein. Dieser wird in den nächsten Jahren nach den Vorausberechnungen der Kultusministerkonferenz „zweigespalten“ sein: Während im Westen die Zeit hohen Ersatzbedarfs dem Ende zugeht und insbesondere im gymnasialen Bereich wieder mit steigender Lehrerbearbeitungslosigkeit zu rechnen ist, werden im Osten – nach zwei Jahrzehnten praktisch ohne Neueinstellungen – für viele Jahre mehr Lehrkräfte gebraucht als im eigenen Land ausgebildet werden.⁵⁵ Das wird im Osten vermutlich einen starken Druck in Richtung Verbeamtung ausüben, um genügend Bewerber aus dem Westen anzuziehen. Dagegen ist im Westen zu befürchten, dass die Länder vor dem Hintergrund einer guten Bewerberlage und abnehmender Schülerzahlen wieder vermehrt auf befristete Beschäftigung zurückgreifen werden, die notwendigerweise im Angestelltenverhältnis erfolgt. Auch Maßnahmen wie die befristete Absenkung der Eingangsbesoldung dürften wieder stärker in Mode kommen. Mit einer grundsätzlichen Abkehr von der Verbeamtung als Regelfall ist aber auch dann nicht zu rechnen. Gerade in Zeiten der Schuldenbremse kann man davon ausgehen, dass die Erfahrungen von Schleswig-Holstein in den 90er-Jahren durchaus verallgemeinerbar sind: Die kurz- und mittelfristigen Mehrkosten angestellter Lehrkräfte sind in einem solchen Umfeld politisch nur schwer vermittelbar.

Verf.: Andreas Gehrke, Gesa Bruno-Latocha, GEW Hauptvorstand, Reifenberger Straße 21, 60489 Frankfurt/Main, E-Mail: andreas.gehrke@gew.de, gesa.bruno-latocha@gew.de

55 Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Dokumentation Nr. 201 vom Juni 2013: Lehrereinstellungsbedarf und -angebot in der Bundesrepublik Deutschland, Modellrechnung 2012 – 2025.