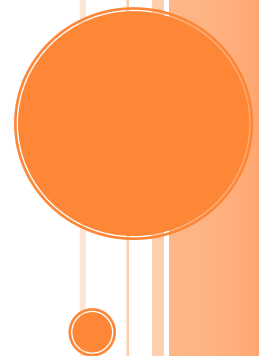


SCHULBAU UND PERSONALENTWICKLUNG AN DEN SCHULEN IN BERLIN

Diskussionsbeitrag zur Lösung aktueller Probleme

Reiner-Maria Fahlbusch, Andreas Volbracht, Sönke Harm Pörksen

Berlin, Oktober 2016



Schulbau und Personalentwicklung an den Schulen in Berlin

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	<i>Seite</i>
1. <i>Zusammenfassung</i>	2
2. <i>Zum Sanierungs- und Neubaubedarf an den Berliner Schulen</i>	4
3. <i>Zu Umfang und Finanzierung zusätzlicher Schulbaumittel</i>	11
3.1 <i>Höhe des Mehrbedarfs</i>	11
3.2 <i>Deckung des Mehrbedarfs</i>	14
4. <i>Zur Entwicklung des Einstellungsbedarfs von Lehrkräften</i>	15
5. <i>Zur Befriedigung des Einstellungsbedarfs</i>	21
6. <i>Zum Lösungsansatz Verbeamtung von Lehrkräften</i>	26
6.1 <i>Zur Notwendigkeit der Verbeamtung von Lehrkräften</i>	26
6.1.2 <i>Müssen Lehrer Beamte sein?</i>	26
6.1.2 <i>Sollten Lehrkräfte Beamte/innen/e sein?</i>	27
6.1.3 <i>Welche Folgen hat das Nebeneinander von Beamten und Angestellten in Schulen und benachbarten Ländern?</i>	27
6.1.4 <i>Was wird häufig gegen die Verbeamtung vorgebracht?</i>	27
6.1.5 <i>Vorschlag: Beamtenrecht verändern!</i>	29
6.2 <i>Begründung für den Ausstieg aus der Verbeamtung</i>	30
6.2.1 <i>Mängel im Gesetzgebungsverfahren</i>	30
6.2.2 <i>Motive für die Gesetzesinitiative</i>	33
6.3 <i>Ökonomische Aspekte einer Rückkehr zur Verbeamtung</i>	34
6.3.1 <i>Zu den Ausgaben nach Status</i>	35
6.3.2 <i>Zu den Ausgaben für den Landeshaushalt</i>	36
6.3.3 <i>Zum Wechsel des Status der Beschäftigung von Lehrkräften</i>	37
6.3.4 <i>Zur Schaffung eines Versorgungsfonds</i>	39
6.4 <i>Modellmäßige Abschätzung der finanziellen Auswirkungen</i>	42
6.4.1 <i>Beschreibung der Modellrechnung</i>	43
6.4.2 <i>Darstellung der Ergebnisse der Modellrechnung</i>	51
7. <i>Empfehlungen</i>	55
<i>Quellen</i>	56
<i>Kurzbiografien der Autoren</i>	58
<i>Anlagen</i>	59

1. *Zusammenfassung*

Das Land Berlin muss aktuell eine Reihe von schwerwiegenden Aufgaben in der Schulpolitik bewältigen, die sich zum einen aus Entscheidungen in der Vergangenheit, zum anderen aus neueren, noch vor kurzer Zeit nicht absehbaren Entwicklungen ergeben haben:

- ➔ Durch eine eher Jahrzehnte als Jahre andauernde Unterfinanzierung des Erhalts der Schulbausubstanz ein hoher Sanierungsbedarf bei den Schulanlagen der öffentlichen Hand entstanden, der kurzfristig abgebaut werden muss. Geschieht das nicht, könnten sogar Schulschließungen wegen fehlender Bausicherheit unvermeidlich werden. Die Abstimmungsprobleme zwischen Senat und Bezirken sind dabei eher eine Folge der Unterfinanzierung als eine Ursache der weithin schlechten Bausubstanz der Schulen.
- ➔ Darüber hinaus wird sich nach neueren Modellrechnungen zur Entwicklung der Bevölkerungs- und damit auch der Schülerzahlen ein größerer Bedarf an zusätzlichem Schulraum ergeben, der sich mit den vorhandenen Gebäuden nur zu einem geringen Anteil befriedigen lassen wird.
- ➔ Mit den Ergebnissen des Gebäudeskans aller öffentlich getragenen Schulen gibt es seit Kurzem zwar erstmals eine Vorstellung über die Dimension des Sanierungsstaus, plausibilisiert sind die Ergebnisse bisher aber nicht. Mit dem von einer AG Schule der SPD am 08. Juli 2016 vorgelegten Abschlussbericht wird dieser Bedarf zahlenmäßig konkretisiert und auch der Bedarf an Neubau von Schulen beziffert, es besteht aber der Eindruck, dass der Bedarf eher unterschätzt wird. Nicht geklärt ist, wie die für Sanierung und Neubau von Schulen notwendigen Mittel aufgebracht werden sollen.
- ➔ Zur Sicherung des Unterrichts an den öffentlich getragenen Schulen Berlins ist in den nächsten Jahren mit einem kontinuierlich hohen Bedarf bei der Einstellung von Lehrkräften zu rechnen, der sich aus dem notwendigen Ersatz ausscheidender Lehrkräfte und aus wachsenden Schülerzahlen ergibt. Dabei kann der Einstellungsbedarf durch Absolventen aus den Studiengängen der Lehrerbildung in Berlin gerade zu knapp einem Drittel befriedigt werden, wenn alle Absolventen unabhängig von der Fachqualifikation eingestellt werden.

- Seit 2004 ist es in Berlin (anders als in nahezu allen übrigen Bundesländern) Praxis, Lehrkräfte nicht mehr in ein Beamtenverhältnis zu übernehmen. Damit wird die Gewinnung fachlich qualifizierter Lehrkräfte zusätzlich erschwert. Daraus ist auch ein Tarifstreit über die Entlohnung der im Arbeitnehmerverhältnis befindlichen Lehrkräfte provoziert worden, für den eine dauerhafte Lösung nicht in Sicht ist.
- Das im Jahre 2004 durchgeführte Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Landesbeamtengesetzes hat Parlament und Öffentlichkeit über die intendierte Absicht des Gesetzgebungsverfahrens im Unklaren gelassen. Die vom Senat seinerzeit vorgelegten Begründungen für die Gesetzesänderungen halten einer kritischen Überprüfung nicht stand. Die finanziellen Auswirkungen der Nichtverbeamtung von Lehrkräften wurden nicht dargestellt und begründet.
- Eine abgestimmte Strategie zur Bewältigung der vorstehend genannten Aufgaben einschließlich deren Finanzierung liegt bisher nicht vor.

Es wird vorgeschlagen, dass das Land Berlin aus ökonomischen und aus fachlichen Gründen zur Verbeamtung zurückkehrt.

- Ökonomisch erscheint dies geboten, weil damit die allein durch das Land Berlin praktizierte zeitgleiche Leistung von Beiträgen in zwei Altersversorgungssystem vermieden würde und damit ein respektabler Beitrag zur Finanzierung des Schulbaubedarfs zur Verfügung stünde. Für die Jahre bis 2024 sind das jährlich durchschnittlich mindestens 250 Mio €. In den dann folgenden 10 Jahren bis 2034 steigt diese zusätzliche Verfügungsmasse auf ca. 400 Mio € jährlich.
- Fachlich erscheint es geboten, weil sich die Chancen, den hohen Einstellungsbedarf an den Schulen des Landes befriedigen zu können, aufgrund der mit der Verbeamtung verbundenen Steigerung der Attraktivität deutlich verbessern würden.

2. *Zum Sanierungs- und Neubaubedarf an den Berliner Schulen*

Schlechte Bausubstanz – Folge jahrelanger Unterfinanzierung

Der bauliche Zustand der Schulgebäude und schulischen Anlagen des Landes Berlin hat sich aufgrund jahre- wenn nicht jahrzehntlanger unzureichend bemessener Bauunterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen so weit verschlechtert, dass sich ein Investitionsstau in Milliardenhöhe ergeben hat. Der Widerspruch zwischen der allseits betonten großen Bedeutung von Bildung für die Zukunft des Landes, von der Notwendigkeit, gut ausgestattete Schulen zur Verfügung zu haben und dem tatsächlichen Zustand allzu vieler Schulen in Berlin könnte kaum größer sein. Nicht zuletzt aufgrund öffentlichkeitswirksamer Darstellungen durch die Elternvertretungen an Berliner Schulen ist dies soweit ins Bewusstsein der regierenden und nicht bzw. nicht mehr regierenden Parteien eingedrungen, dass sie auch eine deutliche Veränderung dieses Missstandes auf die Fahnen bzw. in ihre Wahlprogramme geschrieben haben.

Investitionsbedarf und Gebäudescan

Bekannt und bewusst waren bzw. sind die vielfältigen Mängel, angefangen beim Sanierungsbedarf an den sanitären Anlagen, über Elektroinstallation, die teilweise weder den heutigen Anforderungen noch den Sicherheitsbestimmungen genügen, bis hin zur Baufälligkeit von Gebäudeteilen, die aus Sicherheitsgründen gesperrt werden mussten. Nicht bekannt ist bis heute, welchen genauen Umfang der Investitionsbedarf an den Schulen des Landes Berlin hat. Dieser ergibt sich aus dem bereits genannten Sanierungsstau und dem Bedarf an Neubau von Schulen wegen eines drastischen Anstiegs der Schülerzahlen. Um das Problem nach dem Muster anderer Großstädte in Deutschland – insbesondere Hamburg und München – planmäßig lösen zu können, ist eine Bestandsaufnahme des Zustands der Gebäude einschließlich einer überschlägigen Schätzung des Sanierungsbedarfs notwendige Voraussetzung. Obwohl in der Sache eher nicht zuständig, hat die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft (SenBJW) Anfang 2015 die Initiative für eine solche Bestandsaufnahme ergriffen und mit den für den Schulbau in erster Linie zuständigen Bezirken sowie den Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und für Finanzen ein Verfahren für einen „Gebäudescan“ entwickelt, das von den Bezir-

ken in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich angewendet werden sollte. Ziel war, bis spätestens Mitte 2016 SenBJW die Ergebnisse aufzuliefern.

Ergebnisse des Gebäudescans nicht veröffentlicht

Die Ergebnisse liegen bei SenBJW seit dem 01.07.2016 vor, eine Veröffentlichung der Bestandsaufnahme steht noch aus. Aus einer ersten Sichtung der von den Bezirken aufgelieferten Unterlagen hat sich wohl ergeben, dass die Bezirke das Verfahren in unterschiedlicher Weise angewendet haben, so dass die Ergebnisse unterschiedliche Aussagekraft haben. Es bedürfe mithin noch einer Plausibilisierung, die bis zum Ende des dritten Quartals abgeschlossen sein soll.¹

Den vorliegenden Veröffentlichungen zufolge hat sich aus den Meldungen der Bezirke bzw. der für die beruflichen Schulen landesweit zuständigen Berliner Immobilienmanagement GmbH (BIM) folgender Investitionsbedarf ergeben:

Bezirk resp. Bereich	Investitionsbedarf gem. Gebäudescan
	in Mio. €
Tempelhof-Schöneberg	557
Steglitz-Zehlendorf	457
Neukölln	452
Pankow	427
Reinickendorf	409
Charlottenburg-Wilmersdorf	368
Friedrichshain-Kreuzberg	357
Mitte	334
Lichtenberg	328
Spandau	306
Marzahn-Hellersdorf	298
Treptow-Köpenick	285
Zwischensumme Bezirke	4.578
berufliche Schulen	336
Summe	4.914

¹ siehe auch Gemeinsame Erklärung zur Statuserhebung des Sanierungsstaus und der Sanierungsbedarfe an Berliner Schulen, Presseerklärung der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft vom 30. Juni 2016

Da bislang weder das Verfahren des Gebäudeskans noch die Ergebnisse im Einzelnen bekannt sind, kann nicht festgestellt werden, ob die vorstehenden Daten ein halbwegs realistisches Bild des Sanierungsbedarfs zeichnen. Genauso wenig bewertet werden kann auch die zwischen Bezirken und Senat abgestimmte Erklärung vom 30.06.2016, nach der dieser Bedarf zwar nicht grundsätzlich in Frage gestellt, der eigentliche Sanierungsstau aber auf einen Teilbetrag von nur 1,2 bis 1,5 Mrd. € beziffert wird. Erst nach einer Veröffentlichung könnte auch kritisch beurteilt werden, ob diese Irritationen infolge von Mängeln des gewählten Verfahrens entstanden oder aufgrund der Komplexität des Vorhabens unvermeidbar sind.

Fehlendes Bewusstsein

Das Bewusstsein, dass der bauliche Zustand der Schulen ein Problem ist, das dringend einer Lösung bedarf, war in der bisherigen Regierung des Landes Berlin zumindest bis zum Sommer dieses Jahres noch nicht hinreichend entwickelt. Anderenfalls hätte der Staatssekretär für Finanzen in der Sitzung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 08.06.2016 kaum die durch den SenBJW initiierte „task force“ für die Beschleunigung der Verfahren beim Schulbau schlicht für überflüssig erklärt. Auch hätte die Senatsverwaltung für Finanzen darauf verzichtet, öffentlich einen Prüfungsvorbehalt zu den Ergebnissen des Gebäudeskans geltend zu machen, um sich vielmehr auf die interne Mitwirkung bei dessen Ausgestaltung und Umsetzung zu konzentrieren. Allein aufgrund der Tatsache, dass wesentliche Teilaufgaben bei der Sicherung des Zustands öffentlicher Gebäude in der Zuständigkeit dieses Ressorts liegen, wäre Kooperation effektiver gewesen.

Zu den Ergebnissen der AG-Schule der SPD

Kurz nachdem die Ergebnisse des Gebäudeskans vorlagen, hat eine AG-Schule der SPD, die vom Chef der Staatskanzlei und dem Geschäftsführer der SPD-Fraktion im Abgeordnetenhaus geleitet wurde, einen Abschlussbericht ihrer Arbeit vorgelegt, in dem auf die Entstehung und den Umfang des Sanierungs- und Neubaubedarfs an den Schulen des Landes eingegangen wird und verschiedene Wege geprüft werden, wie die für die Finanzierung notwendigen Mittel aufgebracht

werden können.² Dabei kommt die AG für die nächsten 10 Jahre zu einem Gesamtbedarf für Sanierung und Neubau von Schulen von 5,5 Mrd. €, die sich in

- ➔ Erhöhung des Bauunterhalts mit Mehrkosten von 1,5 Mrd. €,
- ➔ eine Auflösung des Investitionsstaus mit einer Dimension von 1,2 Mrd. € und
- ➔ einen Bedarf für Neubau von 2,7 Mrd. €

aufteilen. Vom Bedarf für Neubau sind nach der Darstellung der AG Schulbau in der Finanzplanung 2015 bis 2019 für Schulbau veranschlagte 800 Mio. € bereits finanziert.

Auf die Frage, ob diese Zahlen den Investitionsbedarf in realistischer Dimension erfassen, kann hier mangels fachlicher Kompetenz, verfügbarer Unterlagen und Ressourcen zwar keine belastbare Antwort gegeben werden, Widersprüche zu den Ergebnissen des Gebäudescans scheinen aber zu bestehen. Bei dem nach dem Gebäudescan durch die Bezirke ermittelten Sanierungsbedarf und dem durch die AG Schule festgestellten Finanzbedarf handelt es sich um ganz unterschiedliche Dinge, obwohl sie letztlich in die gleiche Dimension – 5 bzw. 5,5 Mrd. € – münden. Während es sich bei den Erhebungen der Bezirke ausschließlich um eine Bestandsaufnahme des Sanierungsbedarfs der vorhandenen Gebäude handelt, umfasst der von der AG-Schule ermittelte Bedarf zur Hälfte Mittel für den Neubau von Schulen.

Mit den vorstehenden kritischen Anmerkungen soll aber nicht in Abrede gestellt werden, dass es sich bei dem Abschlussbericht um eine der wenigen Unterlagen handelt, in der die verschiedenen Facetten des Problems in zusammenhängender Form dargestellt werden und in der sich wichtige Entscheidungsträger seiner Dimension deutlich nähern.

Ableitung des Finanzbedarfs aus externen Quellen

Wenn es aus den vorstehend genannten Gründen nicht möglich ist, die Angemessenheit des veranschlagten Investitionsbedarfs mit eigenen Mitteln zu prüfen, so lassen die Informationen über vergleichbare Probleme an anderer Stelle doch den Schluss zu, dass ein für den Zeit-

² Abschlussbericht der AG Schule vom 08. Juli 2016, Hrsg. SPD Berlin und Fraktion der SPD Berlin

raum der nächsten zehn Jahre auf 5,5 Mrd. € veranschlagter Finanzbedarf für das Land Berlin zu gering bemessen sein könnte. So haben beispielsweise Hamburg als Stadtstaat bzw. München als Kommune vor einer Reihe von Jahren politische und fachliche Entscheidungen getroffen bzw. vorbereitet, auf deren Basis sie mittel- bis langfristig einen zeitangemessenen Zustand der Schulgebäude sichern wollen. Dafür haben die beiden Städte im Einzelnen sehr unterschiedliche Verfahren entwickelt. Legt man die Daten zu dem in Hamburg und München ermittelten Finanzbedarf zugrunde, dann ergäbe sich für Berlin unter Berücksichtigung der Größe der Stadt, insbesondere der Zahl der Schülerinnen und Schüler, folgender Bedarf:

- Nach den Unterlagen der Finanzplanung für die Stadt Hamburg werden dort mittel- bis langfristig ca. 350 Mio. € je Jahr für den Schulbau veranschlagt. Geht man davon aus, dass sich die Ausgangslage zwischen Hamburg und Berlin nicht unterscheidet, der Zustand der Schulen in Hamburg zu Beginn des Vorhabens zumindest nicht schlechter war und unterstellt weiter, dass der Raumbedarf je Schüler in Hamburg und Berlin gleich ist, dann ergäbe sich aus einem Finanzbedarf von 350 Mio. € je Jahr in Hamburg bei nicht ganz halber Schülerzahl ein Finanzbedarf für Berlin von mehr als 700 Mio. €. Für den Zeitraum von 10 Jahren würde der Finanzbedarf durch die AG Schule der SPD um einen Betrag von rund 2 Mrd. € unterschätzt.
- Die Stadt München plant Ausgaben für Schulbau und -sanierung von 6 bis 9 Mrd. bis 2030, bei einem Mittelwert von 7,5 Mrd. € wären es 500 Mio. € je Jahr. Geht man auch hier von vergleichbarer Ausgangslage aus, so ergäbe sich aufgrund (zumindest noch) deutlich weniger als halber Schülerzahl für Berlin ein Finanzbedarf von 1 Mrd. € je Jahr. Mit dem von der AG Schule geschätzten Mittelvolumen ließe sich der Bedarf gerade zur Hälfte befriedigen.

Wenn der Staatssekretär für Finanzen noch im Sommer dieses Jahres im Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses bei der Erörterung des Tagesordnungspunktes ‚Modellvorhaben zur Beschleunigung von Schulbauten‘ feststellt, dass „... *was die Mittelausstattung im Haushalt betrifft, schon sehr viel passiert (ist). Das muss auch verbaut werden. Über 800 Millionen Euro ist sehr viel Geld.*“³ dann sind diese Feststellungen für sich genommen zwar nicht falsch. Selbst wenn man den

³ Wortprotokoll zu TOP 29, 109. Sitzung des HA vom 08. Juni 2016, S. 8

durchschnittlich 200 Mio. € im Jahr noch 70 Mio. € für die Bauunterhaltung hinzurechnet, da Letztere in den Daten von München bzw. Hamburg enthalten ist, werden in der geltenden Finanzplanung nach den Maßstäben von Hamburg gerade 40% des für Berlin notwendigen Betrags veranschlagt, nach den Maßstäben Münchens sind es weniger als 30%.

Schwächen des bisherigen Verfahrens

Eine differenzierte Auseinandersetzung mit den Schwächen des bisherigen Verfahrens bei Sanierung und Neubau von Schulen in Berlin, würde den Rahmen dieses Diskussionsbeitrags sprengen, aus folgenden Gründen lohnt sie auch nicht:

- Die grundsätzliche Struktur der Aufgabenverteilung zwischen Senat und Bezirken wird durch Verfassung bestimmt, sie unterscheidet sich nicht wesentlich von der Aufgabenverteilung zwischen Landesebene und kommunaler Ebene in den Flächenländern. In diesem Zusammenhang spielt die Zuständigkeit der Bezirke für den Schulbau eine gewichtige Rolle.
- Alle Überlegungen, die darauf hinauslaufen, die Aufgabenverteilung zwischen Land und Bezirken wesentlich verändern zu wollen, bergen die Gefahr, dass wertvolle Zeit verstreicht und der bauliche Zustand der Schulen sich weiter verschlechtert.
- Die Abstimmungsprobleme zwischen Land und Bezirken sind wohl eher Folge als Ursache der Vernachlässigung der Bausubstanz der Schulen. Den Bezirken wurden die notwendigen Mittel vorenthalten, wegen des sich daraus ergebenden Rückgangs des Aufgabenumfangs wurden sie auf Abbau von Personal gedrängt. Dass sie dann ihre Aufgaben bei der Substanzsicherung der Schulen nicht erfüllen können, kann nicht überraschen.
- Die Tatsache, dass es bei der Umsetzung der Mittel aus dem Sondervermögen für Infrastrukturen in eine wachsende Stadt (SIWA) in vielen Bezirken zu Verzögerungen gekommen ist, ist auch kein Beleg für die Notwendigkeit einer Veränderung der Aufgabenverteilung. Ist schon der Ansatz verfehlt, eine Daueraufgabe mit Sonderprogrammen lösen zu wollen, so werden mit diesen Sonderprogrammen gerade für Investitionsmaßnahmen bestehende, zeitaufwändige Verfahrensvorgaben nicht außer Kraft gesetzt, überdies

kann den Bezirken nicht ein Missstand vorgehalten werden (fehlendes Fachpersonal), den der Senat zuvor (mit) erzeugt hat.

- Die Beispiele der Städte Hamburg und München zeigen schließlich, dass bei der mittel- bis langfristigen Sicherung eines angemessenen Zustands der Schulgebäude sehr unterschiedliche Wege zum Erfolg führen können. Während Hamburg Strukturen außerhalb der Regelverwaltung geschaffen und diesen die Aufgaben und das Personal übertragen hat, hat München eine Verwaltungslösung gewählt.

Damit soll nicht negiert werden, dass es in vielerlei Hinsicht Möglichkeiten gibt, Verfahren zu verbessern – sowohl auf Seiten der Bezirke wie auf der des Landes – und dass dies für eine Bewältigung der vorliegenden Aufgabe auch nötig ist. Es spricht im Übrigen viel dafür, dass sich dafür schnell Lösungen finden werden, wenn die für die Sanierung und den Neubau von Schulen notwendigen Mittel bereitgestellt werden und das zur Administration dieser Mittel zusätzlich notwendige Personal auch eingestellt werden kann. Wesentliche Verschiebungen der Aufgabenverteilung jetzt einzuleiten, wäre nur dann zu rechtfertigen, wenn gesichert ist, dass darüber schnell Einigkeit erzielt werden kann. Selbst wenn man sich aber schnell über neue Zuständigkeiten beim Schulbau verständigen sollte, wird allein die Reorganisation zu erheblicher zeitlicher Verzögerung führen. Vermieden werden sollte auch, dass fachlicher Sachverstand parallel auf mehreren Ebenen vorgehalten wird. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Zuweisung der Bauunterhaltung sowie der Sanierung an die Bezirke und des Neubaus an die Senatsverwaltung als fraglich.

3. *Zu Umfang und Finanzierung zusätzlicher Schulbaumittel*

3.1 *Höhe des Mehrbedarfs*

Nach der Schätzung der AG Schule der SPD liegt der Finanzbedarf für den Schulbau – Bauunterhaltung, Sanierung und Neubau – in den nächsten 10 Jahren bei 5,5 Mrd. € (s.o. 2.). Legt man vergleichbare schon deutlich konkretere und ausgereifere Programme in anderen Großstädten zugrunde, ist eher von einer Dimension zwischen 7 und 10 Mrd. Euro auszugehen. Zweifel an der Angemessenheit des von der AG-Schule ermittelten Betrags ergeben sich u.a. daraus, dass

- nicht ersichtlich ist, aus welchen Gründen der aliquote Bedarf in Berlin geringer sein sollte als der in Hamburg oder in München,
- nach der Darstellung des DIW im öffentlichen Bereich in der Vergangenheit deutlich weniger investiert hat als Hamburg⁴,
- die Differenz zwischen dem von den Bezirken ermittelten Sanierungsbedarf für Schulen von rund 5 Mrd. € und dem für die dringendsten Maßnahmen als notwendig angesehenen Teilbetrag von 1,2 Mrd. € bisher nicht aufgeklärt ist (es kann sich dabei nicht um die Kosten für Neubau von Schulen handeln),
- der tatsächlich bestehende Sanierungsstau unterschätzt wird, wenn gegen einen ohnehin nicht abgeleiteten Teilbetrag auch noch die Mittel der bisherigen Sonderprogramme gegengerechnet werden und
- zumindest fraglich ist, ob die in der Finanzplanung 2015 bis 2019 veranschlagten Investitionsmittel für Schulbau von rund 800 Mio. € gegen den Mittelbedarf für Neubau gegengerechnet werden können, wurde die Entwicklung der Schülerzahlen doch erst nach Aufstellung der vorstehend genannten Finanzplanung nach oben korrigiert.

Um die Höhe des für Schulbau gegenüber dem Status Quo zusätzlich benötigten Mittelbedarfs zu ermitteln, werden von der AG Schule die Ausgaben der Finanzplanung für die Jahre 2015 bis 2019 dem von ihr ermittelten Bedarf gegenübergestellt. Im Zeitraum dieser Finanzplanung werden im Durchschnitt je Jahr

⁴ Wochenbericht Nr. 29/2016, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin, 2016

- unter Einschluss der SIWA-Mittel rund 200 Mio. € für Investitionsmaßnahmen (Bau und Ausstattung) überwiegend in den Haushalten der Bezirke veranschlagt,
- rund 70 Mio. € in Sonderprogrammen des Senats für die Sanierung von Sportstätten und sanitären Anlagen in Schulen bereitgestellt und
- weitere rund 70 Mio. € für Bauunterhaltungsmaßnahmen an Schulen eingesetzt.⁵

Geht man davon aus, dass Mittel in gleicher Höhe auch in den Folgejahren bereitgestellt bzw. eingesetzt werden, dann stehen für den Schulbau in einem 10-Jahres-Zeitraum Mittel in folgendem Umfang zur Verfügung:

200 Mio. €	x	10	=	2.000 Mio. € für reguläre Investitionen
70 Mio. €	x	10	=	700 Mio. € in Sonderprogrammen
70 Mio. €	x	10	=	700 Mio. € für Bauunterhalten

340 Mio. €	x	10	=	3.400 Mio. € insgesamt
=====				

Gegenüber der Bedarfsschätzung der AG-Schulbau ergäbe sich ein zusätzlicher Mittelbedarf von 2,1 Mrd. €, gemessen an den von hier geschätzten Bedarf würden gegenüber dem Status Quo zusätzliche Mittel zwischen 3,6 und 5,6 Mrd. € für den Schulbau benötigt.

3.2 Deckung des Mehrbedarfs

Zur Deckung des Mehrbedarfs heißt es im Abschlussbericht der AG Schule der SPD:

„Für die Deckung des noch verbliebenen Finanzbedarfs von rund 2,1 Mrd. € wird die SPD dafür sorgen, dass die Investitionsausgaben des Landes um jährlich 3,5 % steigen und ein klarer Schwerpunkt sowohl in der Finanz- wie in der Haushaltsplanung auf die Aufgabe des Baus und der Sanierung von Schulen gesetzt wird.“ (a.a.O. S. 27)

Allein das Vorhaben einer Anhebung der Investitionsausgaben kann noch nicht als belastbare Aussage zur Deckung des Mehrbedarfs angesehen werden. Eine Deckung wäre nur dann gegeben, wenn zugleich davon ausgegangen werden kann, dass die Einnahmen des Landes in

⁵ Abschlussbericht, a.a.O. S. 27

entsprechender Höhe zunehmen und der Mittelbedarf an anderer Stelle nicht in gleichem Umfang zunimmt bzw. durch Schwerpunktsetzung, wie es hier anklingt, auf eine weniger dynamische Entwicklung begrenzt werden kann. Hier sind in Anbetracht der bestehenden Risiken doch erhebliche Zweifel angebracht. So ist u.a. nicht ersichtlich, wie die überwiegend nicht steuerbaren Ausgaben für soziale Zwecke begrenzt werden sollen, auch die Dynamik der Personalausgaben sollte nicht unterschätzt werden, zumal sich zunehmend die Erkenntnis verbreitet, dass ein Großteil der Defizite des Verwaltungshandelns Folge einer nicht vorausschauenden Personalpolitik ist.

In einer dem Abgeordnetenhaus am 06.09.2016 zugeleiteten Vorlage über die Finanzplanung 2016 bis 2020⁶ wird darauf hingewiesen, dass die durch die günstige Entwicklung der Einnahmen entstandenen Spielräume u.a. für eine Behebung des strukturellen Nachholbedarfs bei Investitionen und Personal genutzt werden sollen (a.a.O. S. 27). Weiter unten in der Vorlage wird auf die bereits erfolgte Erhöhung der Investitionsausgaben und die vorgesehene Steigerung um 3,5% je Jahr hingewiesen, zugleich aber die Notwendigkeit langfristiger Investitionspläne hervorgehoben (ebd. S. 40). Bei der Vorstellung der Vorlage vor der Presse wird der Senator für Finanzen mit den Worten zitiert, dass mit der neuen Finanzplanung auch das angekündigte Schulsanierungsprogramm mit einem Volumen von 5 Milliarden Euro mit den eingepplanten Investitionen darstellbar sei.

Letzteres lässt sich der Vorlage zur Finanzplanung 2016 bis 2020 selbst nicht entnehmen, es kann auch nur so gemeint sein, dass die für den Schulbau notwendigen zusätzlichen Mittel zur Verfügung gestellt werden können, wenn man die in der neuen Finanzplanung angelegte Schwerpunktsetzung zugunsten von Investitionen fortschreibt. Entnehmen kann man der Vorlage aber, dass die Handlungsspielräume zuletzt kleiner geworden sind und dass es einige Risiken für die künftigen Haushalte gibt, die sich nicht seriös abschätzen lassen. Hierzu zählen neben den wachsenden Ausgaben für soziale Zwecke insbesondere die Unsicherheit über die Ausgestaltung des künftigen Länderfinanzausgleichs und die nicht absehbaren Auswirkungen von Entscheidungen auf Bundesebene. So wurde in jüngsten Meldungen der Presse

⁶ Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung 2016 bis 2020, Vorlage zur Kenntnisnahme des Senats von Berlin an das Abgeordnetenhaus von Berlin vom 06.09.2016

der Senator für Finanzen mit der Aussage zitiert, dass die auf Bundesebene in der Bundesregierung verabredeten Steuererleichterungen für Berlin in den nächsten vier Jahren zu Mindereinnahmen von insgesamt 800 Mio. € führen. Damit würde sich der Spielraum im Haushalt bereits deutlich verringern.

Zusammenfassend wird man wohl feststellen müssen, dass bisher noch keine belastbaren Aussagen zur Deckung des Mehrbedarfs für den Schulbau vorliegen.

4. Zur Entwicklung des Einstellungsbedarfs von Lehrkräften

Der Senat von Berlin hat im Mai 2016 eine Fortschreibung der mittelfristigen Lehrkräftebedarfsplanung vorgelegt, in der er den voraussichtlichen Stellenbedarf sowie die Entwicklung des Bestands der Lehrkräfte analysiert. Aus der Gegenüberstellung der Entwicklung des Lehrkräftebedarfs und des Lehrkräftebestands wird der Einstellungsbedarf der nächsten Schuljahre ermittelt. Die nachfolgende Tabelle zeigt den errechneten Einstellungsbedarf in VZE⁷:

Schulart	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24
Grundstufe(inkl.ISS)	1.189	1.011	1.028	801	622	592	532	514
Gymnasium	385	232	350	376	368	337	314	303
Intergr. Sekundarschule	559	637	633	729	501	492	469	371
Sonderschule	73	76	85	102	100	104	95	105
Allgemeinbild. Schule	2.206	1.956	2.096	2.008	1.591	1.525	1.410	1.293
Berufsbild. Schule	139	271	247	249	202	196	211	239
Zweiter Bildungsweg	20	23	19	14	20	10	16	9
Insgesamt	2.365	2.250	2.362	2.271	1.813	1.731	1.637	1.541

Im Zeitraum der Schuljahre 2016/17 bis 2023/24 liegt der Einstellungsbedarf nach dieser Berechnung kumulativ bei 15.970 VZE. Unter der Annahme, dass die für das Schuljahr 2016/17 benötigten Neueinstellungen in einer Größenordnung von 2.365 VZE tatsächlich realisiert wurden, wird es in den folgenden 7 Schuljahren einen kumulativen Einstellungsbedarf von 13.605 VZE geben. Dabei liegt der Einstellungsbedarf in den nächsten 4 Schuljahren durchschnittliche bei ca. 2.200 VZE je Schuljahr und geht in den 3 Schuljahren 2021/22 bis 2023/24 von 1731 auf voraussichtlich 1541 VZE je Schuljahr zurück. Der Einstellungsbedarf in der Grundstufe bleibt in den nächsten 4 Schuljahren auf einem sehr hohen Niveau von durchschnittlich ca.870 VZE.

In einer Pressemitteilung vom 01.09.2016 der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft wird festgestellt, dass die Berliner

⁷ Bericht zur mittelfristigen Lehrkräftebedarfsplanung – Bericht an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses von Berlin, Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft vom 06.05.2016

Schule mit 1.900 neu eingestellten Lehrerinnen und Lehrern zum Schuljahresbeginn 2016/17 und den bereits zum Februar 2016 vorgenommenen ca. 1.000 Einstellungen „über Bedarf“ eingestellt habe. Mit anderen Worten: Zumindest für das laufende Schuljahr 2016/17 könne für die Lehrkräfteversorgung der Berliner Schule Entwarnung gegeben werden.⁸

Nach dem Bericht zur mittelfristigen Lehrkräfte-Bedarfsplanung zum Stichtag 1.11.2105 (a.a.O., S.2) wurde im Schuljahr 2015/16 der Lehrkräftebedarf von 28.069 VZE durch 29.430 aktive Lehrkräfte an öffentlichen Schulen in Berlin gedeckt (Blickpunkt Schule-Schj.2015/16 S.103). Daraus ergibt sich ein durchschnittlicher Beschäftigungsumfang der Berliner Lehrerschaft von ca. 95%. Die Teilzeitquote bei den jüngeren Lehrkräften ist aber erheblich höher als die durchschnittliche Teilzeitquote.⁹ Da es sich bei den Neueinstellungen überwiegend um Personen handelt, die dieser Altersgruppe zu zurechnen sind, sind zur Abdeckung eines Lehrkräfte- Bedarfs von 2.364 VZE ca. 2.500 Personen einzustellen. Die angenommenen 2.400 Neueinstellungen decken also gerade den Einstellungsbedarf. Entsprechend ist auch für die folgenden Schuljahre der Einstellungsbedarf für den Bereich der öffentlich getragenen Schulen um rund 6% nach oben zu korrigieren.

⁸ An dieser Feststellung der Senatsverwaltung sind Zweifel angebracht. Der „Einstellungsbedarf von 2.364 Lehrerstellen“ bezieht sich nicht auf das Kalenderjahr, sondern auf das Schuljahr 2016/17. Ein Teil der Einstellungen, die im Februar 2016 vorgenommen wurden, dienten zur Abdeckung des Bedarfs für das Schuljahr 2015/16 und können also nicht dem Einstellungsbedarf 2016/17 zugerechnet werden. Als Einstellungen, die den „Einstellungsbedarf“ abdecken sind nur diejenigen zu zählen, durch die erstmalig ein unbefristetes Arbeitsverhältnis bzw. Beamtenverhältnis zum Land Berlin begründet wird. Befristete Einstellungen oder Umwandlungen eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses in ein Beamtenverhältnis sind keine Einstellungen im Sinne des „Einstellungsbedarfs“. SenBJW definiert in seiner Vorlage an das Abgeordnetenhaus den „Einstellungsbedarf.“ als „Bedarf minus Bestand“. Angenommen, die im Februar 2016 realisierten 1.000 Einstellungen wären zu 50% der Bedarfsdeckung des Schuljahres 2015/16 zu zurechnen, dann wären für das Schuljahr 2016/17 ca. 2.400 Personen eingestellt worden.

⁹ Von den aktiven Lehrkräften an öffentlich getragenen Schulen waren im Schuljahr 2015/16 ca. 26,6% nicht in Vollzeit beschäftigte Lehrkräfte (7.832), die wiederum überwiegend in Teilzeit (7.500 = 96%) und nur zu einem geringen Anteil (272 = 4%) stundenweise beschäftigt waren. In der Altersgruppe der Lehrkräfte bis 34 Jahre (3.085) ist der Anteil der nicht in Vollzeit beschäftigten Lehrkräfte mit 39% (1.205) überdurchschnittlich hoch.

Dieser Bedarf berücksichtigt nicht den Einstellungsbedarf der Schulen in freier Trägerschaft. Im Schuljahr 2015/16 besuchten insgesamt 86.429 Schülerinnen und Schüler (ca.11,6%) Schulen in freier Trägerschaft(Privatschulen). Schulen in freier Trägerschaft unterstehen gem. § 95 Abs. 2 SchulG-Berlin der Aufsicht der Schulaufsichtsbehörde, die Aufsicht beschränkt sich dabei auf die Einhaltung der Genehmigungs- und Anerkennungsvoraussetzungen. Aber gerade die Qualifikation der Lehrkräfte soll nach § 98 Abs.3 Ziff. 2 nicht hinter der Ausbildung der Lehrkräfte an Schulen in öffentlicher Trägerschaft zurückstehen.

Die Schulen in freier Trägerschaft stellen ihre Schulen mit Personal in etwa so aus wie die Schulen in öffentlicher Trägerschaft. Der Personalbedarf der Schulen in freier Trägerschaft lag im Schuljahr 2015/16 bei insgesamt 3.595 VZE. Da an diesen Schulen regelmäßig in einem größeren Umfang Lehrkräfte in Teilzeit bzw. stundenweise beschäftigt sind, unterrichteten im Schuljahr 2015/16 insgesamt 5.226 Lehrkräfte an den Privatschulen im Land Berlin.¹⁰ Sowohl der Ersatzbedarf für ausscheidende Lehrkräfte als auch steigender Bedarf aufgrund wachsender Schülerzahlen wird auch an den Schulen in freier Trägerschaft eine nicht unerhebliche Zahl von Neueinstellungen auslösen, auch wenn ein erheblicher Teil des Unterrichts durch stundenweise beschäftigte Lehrkräfte abgedeckt wird. Es erscheint realistisch, in den nächsten Jahren von einem Bedarf von ca. 300 neuausgebildeten Lehrkräften für die Schulen in freier Trägerschaft auszugehen.

Lehrkräfte an Schulen in freier Trägerschaft sollen eine wissenschaftliche Ausbildung und Prüfung nachweisen, die hinter der Ausbildung der Lehrkräfte an öffentlich getragenen Schulen nicht zurücksteht; die Schulen in freier Trägerschaft haben darüber hinaus die Möglichkeit, die wissenschaftliche und pädagogische Eignung der Lehrkräfte durch gleichwertige freie Leistungen nachzuweisen. Diese Feststellung trifft die jeweils zuständige Schulaufsichtsbehörde. Festzuhalten bleibt, dass die Schulen in freier Trägerschaft als zusätzlicher Nachfrager am Berliner Lehrermarkt auftreten. Insgesamt ergibt

¹⁰ Im Schuljahr 2014/15 lag der Bedarf bei 3554 VZE, dafür wurden 5250 Lehrkräfte eingesetzt. Der durchschnittliche Beschäftigungsumfang an den Privatschulen liegt bei ca.68%. Angaben zu den Privatschulen beruhen auf einer Auskunft der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport.

sich damit ein Einstellungsbedarf für die Berliner Schule (öffentliche u. private) in einer Größenordnung von ca. 2 800 Personen jährlich.

Sollten in den nächsten Jahren zusätzliche schulorganisatorische Verbesserungen vorgenommen werden, die über die bisher schon eingeleiteten hinausgehen, wird das den VZE-Bedarf erhöhen und gleichzeitig zu einer entsprechenden Erhöhung der Einstellungszahlen führen. Eine Verbesserung der Schüler-Lehrer-Relation um 0,1 Prozentpunkt (Absenkung der Schüler-Lehrer-Relation von 13,4 auf 13,3) löst im Land Berlin einen zusätzlichen Einstellungs-Bedarf von ca. 220 VZE im öffentlich getragenen Schulwesen aus. Damit wird die Gewinnung von Personal und dessen fachliche Qualifikation ein limitierender Faktor für pädagogische Verbesserungen in der Berliner Schule.

Eine entscheidende Frage der Berliner Schulpolitik der nächsten Jahre wird sein, ob es gelingt, fachlich qualifizierte Einstellungen in der o.g. Größenordnung auch tatsächlich zu realisieren. Die Ausgangsdaten stimmen eher skeptisch, da es auch darauf ankommt, die notwendigen Einstellungen laufbahn- und fachgerecht vorzunehmen. Die Senatsschulverwaltung hat im November letzten Jahres eine Übersicht über die Anzahl der Lehramtsabsolventinnen u.-absolventen in den Jahren 2010 -2014 vorgelegt:¹¹

Tabelle: 2
Lehramtsabsolventen in den Jahren 2010 -2014 an Berliner Universitäten

Universität	2010	2011	2012	2013	2014
FU	352	285	283	244	246
HU	403	462	413	372	340
TU	114	131	65	62	67
UdK	65	68	42	44	55
ohne Zuordnung	0	0	0	17	11
Insgesamt	934	946	803	739	719

In den Jahren 2016 und 2017 werden nach Auskunft des Senats jeweils 750 Lehramtsabsolventinnen und -absolventen erwartet. Die Universitäten hatten sich in den Hochschulverträgen 2010-2013 ver-

¹¹ Antwort des Senats auf die schriftliche Anfrage der Abgeordneten Anja Schillhaneck (Grüne) vom 05.11.2015, Drucksache 17/17315

pflichtet, durch ihre Kapazitätsplanung sicherzustellen, dass jährlich mindestens 850 Absolventinnen u.-absolventen für den Vorbereitungsdienst zur Verfügung stehen. Unter Berücksichtigung der o.g. Zahlen haben die Universitäten in den Jahren 2010 bis 2013 durchschnittlich 855 Absolventen ausgebildet und damit die in den Verträgen festgelegte Zielzahl erreicht. In den Hochschulverträgen 2014 bis 2017 wurde die Zahl auf 1.000 erhöht, diese Zielzahl wird aber weder 2016 noch 2017 erreicht, sondern um jeweils ein Viertel unterschritten.

Wenn jährlich 750 Absolventen einer Lehrerausbildung die Berliner Universitäten verlassen, dann bedeutet das, dass Berlin seinen voraussichtlichen Einstellungsbedarf nicht einmal zu einem Drittel aus eigenen Landeseinrichtungen decken kann; selbst, wenn die Zielzahl von 1000 erreicht würde, müssten fast 2/3 der notwendigen Einstellungen außerhalb Berlins gewonnen werden.

Die Personalgewinnung für die Berliner Schulen erscheint noch problematischer, wenn der Bedarf nach Lehrämtern und Fächern genauer betrachtet wird. Von den kumulierten 15.970 Einstellungen (unter der Fiktion Vollzeitbeschäftigung!) bis zum Schuljahr 2023/24 entfallen 6.289 auf das Lehramt an Grundschulen; im Zeitraum bis zum Schuljahr 2020/21 sind es insgesamt 4.651, das sind 42% des gesamten Einstellungs-Bedarfs bis dahin. In den beiden Schuljahren 2016/17 und 2017/18 liegt der Einstellungsbedarf zusammengenommen für das Lehramt an Grundschulen bei 2.200 VZE. Nach Auskunft der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft werden von den 1.500 Absolventen der Jahre 2016 und 2017 ca. 160 bis 200 über eine Befähigung für das Lehramt an Grundschulen verfügen. Damit liefern die Berliner Universitäten für das Lehramt an Grundschulen gerade einmal 13% des Einstellungs-Bedarfs der Berliner Schule. In den sonderpädagogischen Fachrichtungen und in den MINT-Fächern ist eine vergleichbare Situation festzustellen. Auch hier werden in Berlin nicht einmal 30% der Bewerber ausgebildet, die mittelfristig bei den Neueinstellungen benötigt werden.

Auch wenn der Senat betont hat, dass die Universitäten sowohl mit temporären als auch dauerhaften Kapazitätserhöhungen auf den gestiegenen Lehrkräftebedarf des Landes reagiert hätten, ist absehbar, dass sich die Situation in einem mittelfristigen Zeitrahmen von fünf

Jahren wegen der langen Vorlaufzeiten in der Lehrerausbildung nicht entscheidend verbessern wird. Selbst wenn es gelingen sollte, die Anzahl der Absolventen an den Berliner Universitäten für das Lehramt an Grundschulen bis zum Schuljahr 2020/21 zu verdoppeln – ein sicherlich schon sehr ambitioniertes Vorhaben –, müssten immer noch 2/3 der Einstellungen mit Bewerbern besetzt werden, die nicht in Berlin ausgebildet wurden. Angesichts dieser Situation ist die Aussage des Senats, dass er es für erforderlich hält „*vor dem Hintergrund neuer Prognosen über die Einwohnerentwicklungen des Landes...über zusätzliche Maßnahmen zum quantitativen Ausbau der Lehrkräftebildung zu beraten*“¹² wenig verständlich.

¹²

Drucksache 17/17315

5. *Zur Befriedigung des Einstellungsbedarfs*

Berlin ist und bleibt in den nächsten Jahren darauf angewiesen, einen Großteil der neu einzustellenden Lehrkräfte außerhalb Berlins anzuwerben. In den letzten Jahren hat Berlin gezielt in Baden-Württemberg, Bayern und NRW um Lehrer geworben. Inzwischen ist die Suche auch auf weitere andere Bundesländer sowie auf Österreich und die Niederlande ausgedehnt worden. Bisher konnten die notwendigen Einstellungen – wenigstens in quantitativer Hinsicht – mehr oder weniger realisiert werden, der Anteil der nicht vollqualifizierten Lehrkräfte an den Eingestellten nimmt aber zu. Von den im Februar dieses Jahres eingestellten 344 Grundschullehrkräften war fast jeder vierte ein Quereinsteiger und verfügte über keine Lehramtsbefähigung. Zahlen für das begonnene Schuljahr 2016/17 liegen noch nicht vor, es ist aber anzunehmen, dass sich der beobachtete Trend fortgesetzt hat und in den nächsten Jahren fortsetzen wird.

Um den Einstellungsbedarf in den nächsten Jahren fachgerecht abdecken zu können, ist es zunächst einmal notwendig, in den Hochschulverträgen mit den Universitäten die Zielzahlen für die Lehrerausbildung erheblich anzuheben und die Universitäten auch entsprechend finanziell dafür auszustatten. Dabei sollte angestrebt werden, dass die mit den Universitäten abzustimmende Zielzahl in der Größenordnung des zu erwartenden Einstellungsbedarfs liegt.¹³ Sollte diese Kapazitätserhöhung gelingen und die entsprechende Zahl an Absolventen erreicht werden, kann wegen der langen Vorlaufzeiten mit einer relativen Entlastung bei den Einstellungen etwa ab dem Schuljahr 2021/22 gerechnet werden.

Bis dahin wird Berlin Bewerber für den Berliner Schuldienst weiterhin aus anderen Bundesländern anwerben und auf Quereinsteiger zurückgreifen müssen. Die Gewinnung von Bewerbern aus anderen Bundesländern wird sich aber in den nächsten Jahren für Berlin nicht verein-

¹³ Die Erhöhung der Platzkapazitäten für Lehramtsstudiengänge wird eine wichtige Maßnahme sein; es kommt aber auch darauf an, dass die bereitgestellten Plätze tatsächlich besetzt werden. In den Masterstudiengängen mit dem Abschluss M.Ed. wurden z. B. im Wintersemester 2015/16 528 Studienanfängerplätze nicht besetzt, darunter 117 Studienplätze für das Lehramt an Grundschulen; vergl. Drucksache 17/17315

fachen, da auch dort (vor allem in den städtischen Ballungsgebieten) die Schülerzahlen steigen und die Schulangebote für Kinder von Geflüchteten zusätzliches Personal erfordern. Darüber hinaus ist der Ausbau der Ganztagsbetreuung an Schulen in vielen Ländern noch lange nicht abgeschlossen, und schließlich erfordert die schrittweise Einführung der inklusiven Schule zusätzliches qualifiziertes Lehrpersonal. Der Wettbewerb um fachlich geeignetes Lehrpersonal wird also für Berlin bei seinem auf Jahre hinaus hohen Neueinstellungsbedarf nicht leichter.

Dabei hat Berlin gegenüber den anderen Wettbewerbern um fachlich qualifizierte Lehrkräfte einen erheblichen Nachteil, der in einer grundsätzlichen politischen Entscheidung zum dienstrechtlichen Status der Lehrkräfte liegt. Berlin hatte sich vor gut 10 Jahren entschieden, Lehrkräfte nicht mehr ins Beamtenverhältnis zu übernehmen und war davon ausgegangen, dass andere Bundesländer dem Berliner Beispiel folgen würden. Das war eine eklatante Fehleinschätzung (siehe unten 6.2). Selbst Länder, die bisher in der Regel Lehrkräfte nicht als Beamte beschäftigten (z.B. Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern) sind dazu übergegangen, Lehrkräften die Verbeamtung anzubieten, um bei der Lehrgewinnung keine Wettbewerbsnachteile zu haben.

Eine zunehmende Anzahl von (meist jüngeren) Lehrkräften im Angestelltenverhältnis, die sich bei gleicher Arbeit wesentlich schlechter bezahlt sehen als ihre verbeamteten Kollegen, versucht seit längerem mit Unterstützung der Gewerkschaft durch verschiedene öffentlichkeitswirksame Proteste bis hin zu befristeten Arbeitsniederlegungen auf diese als ungerecht empfundene Situation aufmerksam zu machen.

Um den Wettbewerbsnachteil bei der Gewinnung von jungen Lehrkräften auszugleichen und um eine gewisse Einkommens-Balance zwischen den Statusgruppen herzustellen, gewährte der Senat von Berlin den neu eingestellten Lehrkräften eine übertarifliche Regelung, die ihnen bereits bei der Einstellung die Erfahrungsstufe 5 der jeweiligen Vergütungsgruppe zusicherte. Diese außertarifliche Regelung konnte der Berliner Senat gewähren, da Berlin seinerzeit nicht Mitglied der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) war. In der Zwischenzeit ist Berlin wieder Mitglied der TdL. Die außertarifliche Regelung läuft 2017 aus. Ohne Zustimmung der TdL kann Berlin aber diese außerta-

rifliche Regelung nicht mehr anwenden. Ob die TdL einer Verlängerung zustimmen wird, ist z.Zt. völlig offen, da eine derartige Regelung, würde sie für Berlin zugelassen, unweigerlich tarifpolitische Konsequenzen auch in anderen Bereichen und Ländern nach sich ziehen könnte.

Die für die Neueinstellungen praktizierte Regelung hat auch nur eine begrenzte Wirkung entfalten können. Bei der Anwerbung von Lehrkräften ist sie sicher ein Argument, um bei Interessierten die individuellen finanziellen Nachteile einer Nichtverbeamtung abzumildern, die Wirkung hat in der Zwischenzeit aber stark nachgelassen. Die Gewerkschaft baut bei ihren Aufrufen zur befristeten Arbeitsniederlegung gerade auf diese Gruppe, nicht ohne Erfolg, wie die letzten Jahre gezeigt haben.

Der Senator für Finanzen hat es bisher abgelehnt, mit den Gewerkschaften in Verhandlungen einzutreten, die die finanzielle Lage der angestellten Lehrkräfte tariflich verbessert. Nach seiner Auffassung hat er dafür auch kein Mandat, da die TdL zuständig sei. Unmittelbar vor den Wahlen zum Berliner Abgeordnetenhaus hat der Senator für Finanzen eine Übereinkunft mit der GEW erzielt, die in einer gemeinsamen Erklärung festgehalten wurde. Der Senator für Finanzen sagt darin zu,

- ➔ in die anstehenden Koalitionsverhandlungen einen Vorschlag einzubringen, nach dem für Lehrkräfte mit einer Befähigung für das Lehramt an Grundschulen auf der Basis des neuen Lehrerbildungsgesetzes ab dem Schuljahr 2017/18 die Besoldungsgruppe A 13 als Eingangssamt vorgesehen wird (bei Tarifbeschäftigten die Entgeltgruppe 13),
- ➔ sich dafür einzusetzen, dass Grundschullehrkräfte, die nach altem Recht ausgebildet wurden, ermöglicht werden soll, durch Teilnahme an entsprechenden Fort/Weiterbildungsmaßnahmen zeitnah die Besoldungsgruppe A 13 / Entgeltgruppe 13 zu erreichen,
- ➔ sich dafür zu verwenden, dass ab 2017/18 angestellte Lehrkräfte, bei denen die fachlichen und pädagogischen Voraussetzungen für eine Verbeamtung nicht vorliegen, abweichend von der tarifvertraglichen Einstufung ein um eine Stufe höheres Entgelt ganz oder

teilweise vorweg gewährt wird, sofern die in § 16 Abs.5 TV-L geforderten Voraussetzungen vorliegen,

- ➔ sich zu bemühen, für die übertarifliche Regelung zur Vorweggewährung der Stufe 5 für Laufbahnbewerber hinaus die Zustimmung der TdL für die Zeit über 2017 zu erhalten,
- ➔ zur Frage der Vergütung für angestellte Lehrkräfte, die bereits in der Endstufe ihrer Entgeltgruppe sind, weitere Gespräche zwischen den Parteien zu führen.

Im Gegenzug sagt die GEW in der Erklärung zu,

- ➔ den Streikaufruf für die Woche vom 5. bis 9. September zurückzunehmen und
- ➔ die tarifbeschäftigten Lehrkräfte bis zum Abschluss der Koalitionsverhandlungen zu keinen weiteren Streiks aufzurufen.

Die E&W (Zeitschrift der Bildungsgewerkschaft GEW) merkt zum Zeitpunkt der Erklärung an :*“Ohne den 18. September wäre der 29. August wohl nicht möglich gewesen“*

Im Schuljahr 2015/16 waren 56% der Berliner Lehrkräfte als Beamte (16.472) und 44% als Tarifbeschäftigte (12.958) tätig. Nach der von der Senatsschulverwaltung vorgelegten Modellrechnung wird sich der Lehrkräftebestand 2015/16 in den kommenden fünf Jahren (bis 2020/21) um ca. 7.300 Vollzeiteinheiten verringern, ein wesentlicher Grund ist das altersbedingte Ausscheiden von Lehrkräften, die ganz überwiegend als Beamte tätig waren. Geht man davon aus, dass von den 7.300 VZE rund 6.500 VZE auf Beamte entfallen, dann werden im Schuljahr 2020/21 ca. 29% der Lehrkräfte als Beamte und 71% als Angestellte tätig sein. Im Schuljahr 2023/24 sind dann noch ca. 18% der Lehrkräfte als Beamte und 82 % als Angestellte tätig.

In etwa fünf Jahren wird die Gruppe der angestellten Lehrkräfte mehr als 70% der beschäftigten Lehrkräfte ausmachen; damit wird diese Gruppe, auch was Bezahlung und Arbeitsbedingungen betrifft, zur bestimmenden Gruppe in der Berliner Lehrerschaft; sie wird an einer klaren tariflichen Regelung ihrer Einkommen interessiert sein, und alles daransetzen, dass sich das Nettoeinkommen an dem der vergleich-

baren Beamten orientiert. Aufgrund ihrer zahlenmäßigen Bedeutung hat sie dann auch die Fähigkeit, ihrem Anliegen hohen Nachdruck zu verleihen. Überdies erzeugt jede Form von Schwerpunktstreik in besonders heiklen Bereichen (Abitur) öffentlichen Druck, der bisher noch wegen der relativ hohen Anteile von Beamten nicht hergestellt werden konnte.

Der Senat wird einen Dauerstreit mit nicht nur punktuellen und zeitlich befristeten Arbeitsniederlegungen an den Schulen weder politisch noch pädagogisch verantworten wollen. Daher gibt es dann eigentlich nur zwei Lösungs- Möglichkeiten:

- Entweder man einigt sich mit den Gewerkschaften auf eine Bezahlung der angestellten Lehrkräfte, die bei den Nettoeinkommen in etwa dem der vergleichbaren Beamten entspricht. Es dürfte schon ausgeschlossen sein, dass dies in der TdL die notwendige Zustimmung findet. Überdies würde das Tarifgefüge von TVL und TVÖD berührt, sodass auch mit Widerstand der die Tarifverhandlungen führenden Gewerkschaften zu rechnen ist. Das wäre eine sehr teure Lösung, da neben der Anhebung der Nettoeinkommen auch entsprechend höhere Abgaben an die Sozialversicherungsträger zu zahlen sind.
- Oder Berlin kehrt zur Verbeamtung der Lehrkräfte zurück und macht den beschäftigten angestellten Lehrkräften ein entsprechendes Angebot. Dies wäre die eindeutig kostengünstigere Variante. Sie hätte darüber hinaus noch den Vorteil, dass Berlin seine Position im Wettbewerb mit den anderen Bundesländern bei der Gewinnung von fachlich qualifizierten Lehrkräften deutlich verbessert.

6. *Zum Lösungsansatz Verbeamtung von Lehrkräften*

6.1 *Zur Notwendigkeit der Verbeamtung von Lehrkräften*

6.1.2 *Müssen Lehrer Beamte sein?*

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist die Frage entschieden: Nein! Das hat das Bundesverfassungsgericht bereits 2007 klar formuliert:

Hinsichtlich der (...) betroffenen Berufsgruppe der Lehrer ist die - seit Jahren in großem Umfang praktizierte - Einstellung im Angestelltenverhältnis auch mit den Vorgaben des Art. 33 Abs. 4 GG vereinbar, weil Lehrer in der Regel nicht schwerpunktmäßig hoheitlich geprägte Aufgaben wahrnehmen, die der besonderen Absicherung durch den Beamtenstatus bedürften (...). Der Dienstherr hat daher die Möglichkeit, Lehrer im Angestelltenverhältnis einzustellen.

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 19. September 2007 - 2 BvF 3/02 -

Unabhängig von der Frage, ob Verfassungsrechtler – auch im BVerfG – das anders sehen, ist kaum zu erwarten, dass diese Entscheidung nicht dauerhaft Bestand haben wird. Daher werden zukünftige Versuche angestellter Lehrer, ihre Übernahme ins Beamtenverhältnis zu erzwingen, nur dann Erfolg haben können, wenn das jeweilige Land grundsätzlich Lehrkräfte ins Beamtenverhältnis übernimmt und nur im konkreten Einzelfall aufgrund gesetzlich nicht hinreichend abgesicherter Kriterien eine Übernahme ins Beamtenverhältnis verweigert.

6.1.2 *Sollten Lehrkräfte Beamt/innen/e sein?*

- Aus Sicht eines Bundeslandes (neue Bundesländer bzw. Ostteil von Berlin), in dem Lehrkräfte bisher nicht im Beamtenverhältnis waren, ergeben sich erhebliche finanzielle Einsparungen durch die erstmalige Verbeamtung.
- Der umgekehrte Effekt, die Entreichung eines Bundeslandes zugunsten des Bundes, ist im Land Berlin eingetreten, als aus der Verbeamtung von Lehrkräften ausgestiegen wurde (mehr hierzu unten unter 6.3).
- Der Status von Lehrkräften als Beamte oder Angestellte hat keine nachweisbaren Auswirkungen die Qualität des Unterrichts. Nach

den Ergebnissen im Ländervergleich des IQB ergibt sich keinerlei Hinweis darauf, dass die Kompetenzen in Deutsch und Mathematik davon beeinflusst wurden, ob der Schüler von Beamtinnen oder von Angestellten unterrichtet wurden.

6.1.3 *Welche Folgen hat das Nebeneinander von Beamten und Angestellten in Schulen und benachbarten Ländern?*

Wenn für einen längeren Zeitraum in den einzelnen Schulen Lehrkräfte im Beamtenverhältnis und im Angestelltenverhältnis nebeneinander arbeiten, wird langfristig eine Angleichung der Nettoeinkommen unvermeidlich sein. Das gilt jedenfalls, wenn die angestellten Lehrkräfte nicht nur eine relative kleine Gruppe sind. Entweder die Beamten bekommen weniger (bleibt dann der Beruf attraktiv?) oder die Angestellten werden teurer.

Solange in benachbarten Bundesländern die unterschiedlichen Rechtsverhältnisse bestehen und die Unterschiede im Nettoeinkommen nicht angeglichen werden, wird es ein Land, das Arbeitsplätze mit dem vorteilhaften Beamtenstatus anbietet, leichter haben, die qualifizierteren Lehrkräfte einzustellen.

6.1.4 *Was wird häufig gegen die Verbeamtung vorgebracht?*

In den Medien – sei es Spiegel online, die TAZ, die WELT –, oder in Parteien stehen in der Diskussion über den Beamtenstatus eher Vorurteile als begründbare Argumente im Zentrum. Das Bedürfnis und die Notwendigkeit, komplexe Wirkungszusammenhänge auf simple Kausalitäten zurückzuführen, scheint unwiderstehlich zu sein. Dann wird gern übersehen, dass der Lehrerberufs gerade wegen des Beamtenstatus attraktiv ist. Gleichzeitig kann kein Beleg dafür gegeben werden, dass Lehrer im Angestelltenverhältnis leistungsfähiger und motivierter arbeiten. Die als demotivierend eingeschätzte Sicherheit des Arbeitsplatzes gilt im übrigen in Zeiten des Lehrermangels sowohl für Beamte als auch Angestellte.

Dabei soll nicht übersehen werden, dass auch begründete kritische Motive wie das Streben nach Gleichbehandlung, nach Lohngerechtigkeit und dem Abbau von Privilegien in der Diskussion eine Rolle spielen.

- Grundsätzlich gibt es keine Rechtfertigung für die ungleiche Bezahlung von Beschäftigten mit unterschiedlichem Status bei gleicher Arbeit und Leistung.
- Die Behauptung, Lehrer/innen wären schlecht, weil sie das Gefühl haben, ihren Arbeitsplatz lebenslanglich ohne Leistungsüberprüfung sicher zu behalten, verkennt, dass Sanktionsinstrumente im Beamtenrecht wesentlich differenzierter, härter und gravierender angewendet werden könnten. Dass dies auch bei gravierenden Mängeln in der Unterrichtsgestaltung in der Praxis zu selten angewendet wird, ist eher ein offensichtlicher Mangel im Verwaltungsvollzug. Angestellte können abgemahnt werden, das heißt von der Kündigung bedroht werden. Einen Sanktionskatalog von der Kürzung des Gehalts über die „Degradierung“ bis zur Entlassung wie im Beamtenrecht gibt es nicht.
- Auch bei Schulleitungen kann die Sicherheit, das einmal erreichte Leitungsamt zu behalten, dazu führen, dass auf Leistungsminde- rung nur unzureichend reagiert wird. Demotivierte Leiter/innen können aber als Multiplikatoren einer gleichgültigen Berufsauffas- sung wirken und damit ganze Kollegien infizieren. Dennoch darf nicht übersehen werden, dass die Änderungskündigung eines Lei- ters als Arbeitnehmer genauso schwer ist wie die Versetzung eines Beamten in ein niedriger bewertetes Amt.
- Schließlich wird oft behauptet, der Beamtenstatus erleichtere die Flucht in die Krankheit. Die Vermutung liegt nahe. Während An- gestellte nach längerer Krankheit mit finanziellen Einbußen klar- kommen müssen, bekommen Beamte ihr Gehalt bis zur Pensionie- rung. Der Weg nach Dauererkrankung bis zur Zwangspensionie- rung kann lange dauern. Die Korrelation Status/Krankheit er- scheint trotzdem zweifelhaft. Lehrkräfte in Niedersachsen waren 2012 an 10,1 Unterrichtstagen krank, die in Sachsen an 13,4. Die niedersächsischen Kranken waren Beamtinnen und Beamte, die sächsischen Angestellten waren 33% häufiger krank. Dennoch ist die Annahme, dass in Berlin der relativ hohe Krankenstand bei Lehrkräften
 - nicht nur der Altersstruktur,
 - nicht nur der Tatsache, dass der Frauen- und damit der Müt- teranteil an den Lehrkräften hoch ist,

geschuldet ist, sondern zu einem schwer quantifizierbaren Teil auch der großzügigen Gehaltszahlung bei längerer Krankheit geschuldet ist, nicht sicher zu widerlegen sein.

6.1.5 *Vorschlag: Beamtenrecht verändern!*

Wenn mit Recht eingewendet wird, dass Lehrkräfte im Beamtenverhältnis gegenüber der wachsenden Zahl von Lehrkräften im Angestelltenverhältnis nicht zu rechtfertigende und teilweise kontraproduktive Vorteile haben,

- weil die Versorgung aufgrund der Besoldung am Ende der Lebensarbeitszeit ermittelt wird, nicht wie bei der Rente aufgrund der in den Rentenbeiträgen abgebildeten Lebensleistung,
- weil bei langfristiger Erkrankung das Gehalt in voller Höhe weitergezahlt und nicht – wie bei den Arbeitnehmern – nach 6 Wochen auf 80% reduziert wird und
- weil nahezu vollständige Sicherheit besteht, eine Führungsposition trotz erkennbarer Minderleistung nicht aufgeben zu müssen,

stellt sich die Frage, warum derartige Vorteile nicht abgeschafft oder mindestens so modifiziert werden, dass sowohl eine mögliche Effizienz- als auch eine gewiss vorhandene Gerechtigkeitslücke im Vergleich zum Angestellten geschlossen bzw. verkleinert wird.

Dabei ginge es insbesondere darum,

- Führungspositionen nur noch reversibel mit höheren Zulagen aber ohne Berücksichtigung bei der Versorgung zu verleihen und
- die Gehaltsfortzahlung im Krankheitsfall zwischen den Statusgruppen anzugleichen.

Es wäre jedenfalls besser, diese Reformversuche zu machen, als die Gerechtigkeitslücke durch Verzicht auf die Verbeamtung von Lehrkräften zu schließen, dem Bund - wie es das Land Berlin tut – jährlich dreistellige Millionenbeträge für die Rentenkasse zusätzlich zur Verfügung zu stellen und erhebliche Konkurrenz Nachteile auf dem Lehrermarkte zu den Bundesländern in Kauf zu nehmen, die um begehrte Mangelfachlehrer mit dem besseren Status werben können.

6.2 *Begründung für den Ausstieg aus der Verbeamtung*

6.2.1 *Mängel im Gesetzgebungsverfahren*

Mit dem 24. Gesetz zur Änderung des Landesbeamtenrechts vom 9. März 2004, so wird allgemein formuliert, habe das Abgeordnetenhaus von Berlin beschlossen, Lehrkräfte nicht mehr als Beamte zu beschäftigen. Diese Interpretation entspricht nicht dem Gesetzestext. Die fachlichen und ökonomischen Konsequenzen dieses Schrittes sind damals überhaupt nicht diskutiert worden.

Im Mai 2002 brachte die Fraktion der FDP einen Antrag im Abgeordnetenhaus ein, in dem der Senat aufgefordert wurde „die Praxis der breit angelegten Verbeamtung von Lehrerinnen und Lehrern sofort zu stoppen“.

In einer knapp elf Zeilen umfassenden Begründung stellt die FDP fest

- Lehrtätigkeit an Schulen sei keine hoheitliche Aufgabe
- der kurzfristigen Einsparung von Personal durch Verbeamtung stehe ein drastischer Anstieg der künftigen Pensionslasten gegenüber
- die vom Vorgängersanat begonnene Verbeamtung sei daher unverantwortlich

Ein nachvollziehbarer Beweis für diese Begründung fehlt und ist auch der weiteren Debatte nicht zu entnehmen.

Gut ein Jahr später bringt der Senat von Berlin das 24. Gesetz zur Änderung des Landesbeamtenrechts ein, das die Intention des FDP Antrages aufnimmt. In der allgemeinen Begründung zu diesem Gesetzesvorhaben führt der Senat aus, dass die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben im Rahmen von Beamtenverhältnissen aufgrund einer Änderung der Verhältnisse in einigen Bereichen nicht mehr zwingend sei. Dies gelte insbesondere für den Bereich der Lehrtätigkeit an öffentlichen Schulen und die Lehr- und Forschungstätigkeit an öffentlichen Hochschulen. Nach Auffassung des Senats ergibt sich der Vorschlag zur Nichtverbeamtung in diesen Bereichen aus „der Änderung der Verhältnisse“.

Was aber sind nun diese „Änderungen der Verhältnisse“, die diese Maßnahmen erfordern? Dazu werden folgende Belege angeführt:

- Sowohl in vielen Privatschulen wie auch in den neuen Bundesländern werde der Unterricht durch angestellte Lehrkräfte erfüllt.
- In allen Bundesländern würden neben Beamten auch Angestellte eingesetzt.

Diese Belege für die These, dass eine Änderung der Verhältnisse eine Verbeamtung nicht mehr erfordere, überraschen dann doch. An Privatschulen wurden schon immer (bis auf wenige Ausnahmen) keine Beamten eingesetzt; es ist ja geradezu das Merkmal eines Privatunternehmens, dass es keine „hoheitlichen Aufgaben“ wahrnimmt. Die Feststellung, dass in den neuen Bundesländern der Unterricht durch angestellte Lehrkräfte erfüllt werde, war schon zum damaligen Zeitpunkt falsch. Schon damals wurde in allen anderen neuen Bundesländern (Ausnahme Sachsen) Lehrkräfte verbeamtet. Richtig ist, dass der Anteil der Verbeamtungen in den neuen Bundesländern unterschiedlich war. Die Gründe dafür lagen zum einen in der Beschäftigungssituation in den neuen Bundesländern, da der hohe Personalüberhang im Schulbereich für die Mehrheit der Beschäftigten keine Vollzeitbeschäftigung ermöglichte. Zum anderen waren die neuen Bundesländer wegen der Übernahme des Schulpersonals nach der Wende zurückhaltend mit einer Verbeamtung von Lehrkräften, solange die Überprüfung durch die Behörde des Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen nicht abgeschlossen war. Dass in allen Bundesländern neben Beamten auch Angestellte als Lehrkräfte eingesetzt werden, war keine neue Entdeckung wie ein Blick in die Schulstatistik aller Bundesländer zeigt. Seit den frühen fünfziger Jahren sind in allen (alten) Bundesländern, Lehrkräfte als Angestellte beschäftigt worden, weil lehrerbildungsrechtliche oder persönliche Gründe eine Verbeamtung nicht ermöglichten oder weil sie nicht gewollt war.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die vom Senat für das Gesetz gegebene Begründung vorgetragene Argumente, wonach eine „Änderung der Verhältnisse“ eine Verbeamtung von Lehrkräften nicht mehr zwingend erforderlich mache, in keiner Weise belegt werden bzw. nachweislich falsch sind.

Die kostenmäßigen Auswirkungen der Gesetzesänderung werden vom Senat wie folgt beschrieben:

- *„Die Gesetzesänderung wirkt sich nicht unmittelbar kostenmäßig aus.*
- *Bei der Neueinstellungen im Angestelltenverhältnis führt die Änderung aber zu höheren heutigen Ausgaben (höhere Durchschnittssätze) und zum Wegfall späterer Pensionslasten.“*

Diese knappen Feststellungen sind die gesamten nachzulesenden Überlegungen, die der Senat zu den finanziellen Folgen einer Nichtverbeamtung anstellt. Es wird keine Abschätzung der finanziellen Belastungen oder Entlastungen für den Landeshaushalt Berlins vorgenommen. Eine halbwegs seriöse Entscheidung hätte auf einer derart oberflächlichen Darstellung der ökonomischen Folgen nicht getroffen werden dürfen.

Personalwirtschaftliche Auswirkungen sollten sich nach Auffassung des Senats aus dieser Maßnahme nicht ergeben. Diese Einschätzung war geradezu fahrlässig. Die Gewerkschaften und Berufsverbände, sowie der Hauptpersonalrat hatten in ihren Stellungnahmen zum Gesetzgebungsverfahren auf den Wettbewerbsnachteil Berlins bei der Gewinnung von qualifizierten Bewerbern für den Schuldienst hingewiesen, wenn Berlin isoliert den Weg der Nichtverbeamtung von Lehrkräften ginge. Sie sahen allein eine gemeinsame Entscheidung aller Bundesländer in dieser Frage als sinnvoll an. Ernsthaft setzt sich der Senat mit diesen Argumenten nicht auseinander, sondern stellt lapidar fest, dass die Bedenken gegen die beabsichtigte Änderung nicht geteilt werden. Als Begründung, weshalb man die Bedenken der Gewerkschaften und Berufsverbände nicht teile, führt der Senat aus, dass die Streichung des § 6 Abs.1 Satz 2 LBG („Zur Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse gehört auch die Lehrtätigkeit an öffentlichen Schulen...“) eröffne lediglich die Möglichkeit (Hervorhebung durch die Verf.) eröffne, die Lehrtätigkeit an den öffentlichen Schulen auch durch nicht im Beamtenverhältnis stehende Dienstkräfte wahrnehmen zu lassen.

Da diese Formulierung auch in die Gesetzesbegründung aufgenommen wird, wird damit auch das Parlament und die Öffentlichkeit über die wahre Absicht der Gesetzesänderung im Unklaren gelassen. Wie die anschließende Praxis des Senats zeigt, ging es ihm darum, die im Gesetzgebungsverfahren als Ausnahme dargestellte Möglichkeit zur Regel zu machen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das gesamte seinerzeitige Gesetzgebungsverfahren gravierende Mängel aufweist, weil

- die vom Senat angeführten Argumente einer kritischen Überprüfung nicht standhalten,
- eine belastbare Abschätzung der finanziellen Auswirkungen der Maßnahme nicht vorgelegt wurde und
- Parlament und Öffentlichkeit über die intendierte Absicht des Gesetzesvorhabens im Unklaren gelassen wurden.

6.2.2 *Motive für die Gesetzesinitiative*

Es gab in den Jahren 2002/2003 keine breite öffentliche Diskussion um den dienstrechtlichen Status von Lehrkräften. Es gab allerdings eine öffentliche Diskussion und z.T. Unmut in der Bevölkerung, dass aufgrund eines relativ hohen Krankenstands und vorzeitiger Pensionierung von Lehrkräften der Unterrichtsausfall an der Berliner Schule kontinuierlich als sehr hoch eingeschätzt wurde. Insbesondere das Problem von langzeiterkrankten Lehrkräften („Dauerkranke“) machte den Schulen zu schaffen, da ein qualifizierter und zeitnaher Ersatz an den Schulen oft nicht gelang. Da sowohl in den Bezirken als auch im Landesschulamt im Rahmen der Sparmaßnahmen erheblich Personal abgebaut wurde, fehlte es an Verwaltungskraft (bspw. Amtsärzte in den Bezirken), um im Rahmen eines leistungsfähigen Gesundheitsmanagements dieses Problem besser handhaben zu können.

Zum damaligen Zeitpunkt lag der Altersdurchschnitt der Lehrerschaft in Berlin über 50 Jahre, viele fühlten sich durch die nach PISA eingeleiteten Reformmaßnahmen subjektiv überfordert. Hinzu kam, dass die Arbeitsintensität und Belastung der Lehrkräfte in Berlin in diesem Zeitraum eindeutig zugenommen hatte:

- Während im Schuljahr 1993/94 der durchschnittliche tatsächlicher Unterrichtseinsatz einer Berliner Lehrkraft in der Primarstufe bei 22,4 Unterrichtsstunden mit ca. 1,7 Unterrichtsstunden unter dem tatsächlichen Unterrichtseinsatz vergleichbarer Lehrkräfte in Bremen und Hamburg und mit 0,5 Stunden unter dem Ländermittelwert lag, stieg dieser Wert in Berlin bis 2002/03 um 2,6 Stunden auf 25 Unterrichtsstunden an, während im vergleichbaren Zeitraum der Ländermittelwert um 0,6 Stunden und in Bremen und

Hamburg um ca. 1 Stunde anstieg. Eine ähnliche Entwicklung des tatsächlichen unterrichtlichen Einsatzes ist auch für die Sekundarstufe I und II in Berlin festzustellen.

- War zu Beginn der 90er Jahre die im Stadtstaatenvergleich mit Bremen und Hamburg niedrigere Schüler-Lehrer-Relation in einem signifikanten Maße durch den geringeren tatsächlichen unterrichtlichen Einsatz je Lehrkraft in Berlin ausschlaggebend, hat sich dies im Zeitablauf bis 2002/03 entscheidend geändert. Die im Vergleich zu Hamburg und Bremen zu diesem Zeitpunkt günstigere/niedrigere Schüler-Lehrer-Relation geht auf ein überdurchschnittlich hohes Unterrichtsangebot je Klasse zurück, während der tatsächliche Unterrichtseinsatz je Lehrkraft in Berlin in diesem Zeitraum am stärksten zugenommen hat.

Die öffentlich geführte Diskussion um Unterrichtsausfall und Krankenstand blendete diese Entwicklung weitgehend aus und beschränkte sich auf die Vorteile eines Beamten gegenüber einem Angestellten bei langandauernder Krankheit.

Aus einer Änderung des dienstrechtlichen Status versprach man sich nachhaltige Erfolge bei der Reduzierung des Unterrichtsausfalls, der durch krankheitsbedingte Abwesenheit von Lehrkräften verursacht wurde. Eine Gesamtabwägung der personalrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Konsequenzen des Ausstiegs aus der Verbeamtung wurde nicht vorgenommen.

6.3 *Ökonomische Aspekte einer Rückkehr zur Verbeamtung*

Im Zusammenhang mit der Entscheidung, ob Lehrkräfte in Berlin wieder in ein Beamtenverhältnis übernommen werden sollen, ist unter ökonomischen Gesichtspunkten eine Reihe von Fragen zu klären. Dazu gehören:

- (1) Bei welchem Status – Beamter oder Arbeitnehmer – fallen bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung weniger Ausgaben an?
- (2) Bei welchem Status sind die Belastungen für den Haushalt des Landes Berlin geringer?
- (3) Welche Folgen ergeben sich aus einem Wechsel des Status für den Landeshaushalt?

(4) Sollte bei der Rückkehr zur Verbeamtung ein Versorgungsfonds angelegt werden?

Zu den Fragen (1) und (4) gibt es eine Vielzahl von Untersuchungen mit unterschiedlichen Ergebnissen. Die Fragen (2) und (3) wurden in Berlin nicht gestellt, als das Land vor gut zehn Jahren entschieden hat, Lehrkräfte nicht mehr zu verbeamten.

6.3.1 *Zu den Ausgaben nach Status*

Bei einem Vergleich der Ausgaben für einen Beamten im Vergleich zu denen für einen Arbeitnehmer sind in jedem Fall folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- ➔ Verglichen werden können nur die Ausgaben für Beschäftigte mit gleich bewerteten Aufgaben. Eine pauschale Gegenüberstellung der Ausgaben für alle Beamte mit denen für alle Arbeitnehmer muss ausscheiden, weil sich in den Ausgaben u.a. die Komplexität der Aufgaben und damit deren finanzielle Bewertung niederschlägt, um die es hier nicht geht.
- ➔ Ausgaben für den einzelnen Arbeitnehmer fallen in den öffentlichen Haushalten nur so lange an, wie sie beschäftigt sind. Die Altersbezüge werden durch die Rentenversicherung bzw. andere Quellen gezahlt.
- ➔ Die Einnahmen der Rentenversicherung reichen in der Summe i.d.R. nicht aus, um die Rentenansprüche zu erfüllen. Vielmehr wird der Rentenversicherung zum Ausgleich jährlich ein hoher Betrag aus dem Bundeshalt zur Verfügung gestellt, mit dem allerdings in Teilen auch Leistungen der Rentenversicherung finanziert werden, die zu Recht als versicherungsfremd angesehen werden.
- ➔ Ausgaben für Beamte fallen bis zu deren Lebensende und darüber hinaus an: In der aktiven Zeit für die Beamtenbezüge, nach Ausscheiden aus dem Dienst für die Versorgungsbezüge des Beamten, nach Ableben für die der Hinterbliebenen.
- ➔ Neben den Bezügen sind bei den Beamten die Ausgaben für die Beihilfe zu berücksichtigen, die das Land zu den Kosten leistet, die im Zusammenhang mit der Behandlung im Krankheitsfall entstehen. Bei den Arbeitnehmern gehört die Kostenbeteiligung des Landes zu den Arbeitgeberanteilen an der Sozialversicherung.

- ➔ Unterschiede gibt es schließlich bei der Fortzahlung im Krankheitsfall. Während Arbeitnehmer nach sechs Wochen ununterbrochener Krankheit von der Krankenkasse nur noch ein Krankengeld in Höhe von ca. 80% ihrer Bezüge erhalten¹⁴, werden die Bezüge des Beamten in voller Höhe weiter gezahlt bis ggf. eine vorzeitige Pensionierung erfolgt.

Die Versorgungsbezüge von Beamten im Vergleich zu den Renten erfüllen eine doppelte Funktion: Sie sind einerseits das Gegenstück zur gesetzlichen Rentenversicherung, zugleich umfassen sie auch die Funktion der betrieblichen Altersversorgung.

Ein seriöser Vergleich der Ausgaben oder Kosten ist alles andere als trivial. Sieht man von eher interessengeleiteten oder vorurteilsgeladenen Stellungnahmen einer Reihe von Verbänden und Institutionen ab, dann gibt es – soweit ersichtlich – nur wenige Untersuchungen, die sich mit dem Thema in angemessener Form befassen. Ein eindeutiges Ergebnis, bei welcher der beiden Beschäftigtengruppen gesamtwirtschaftlich höhere Kosten für die Arbeitgeber/Dienststelle anfallen, liefern diese Untersuchungen nicht, es hängt in erster Linie von Umfang und Dauer der Beschäftigung ab:

- ➔ Je länger die Beschäftigung dauert und je größer der Beschäftigungsumfang ist, desto geringer sind die Kosten für den Beamten gegenüber dem Arbeitnehmer.
- ➔ Dies führt erwartungsgemäß dazu, dass bei Männern aufgrund i.d.R. durchgehender Beschäftigung und geringerem Anteil an Teilzeit die Beschäftigung als Beamter kostengünstiger, bei einem großen Teil der Frauen dagegen die Beschäftigung als Arbeitnehmerin kostengünstiger ist.

6.3.2 *Zu den Ausgaben für den Landeshaushalt*

Aus der Perspektive des Landes sind bei der Entscheidung über den Status von Lehrkräften nur die Kosten relevant, die sich auf die Höhe der Ausgaben des Landeshaushalts auswirken. Dafür ist nach derzeitiger Rechtslage irrelevant, in welchem Umfang der Bund die Rentenversicherung durch Zuschüsse unterstützt. Auswirkungen im Zusammenhang mit der Rentenversicherung ergeben sich hier nur in dem Umfang, wie der Arbeitgeberbeitrag an die Entwicklung der Renten-

¹⁴ Sozialgesetzbuch V § 47

ansprüche angepasst wird bzw. werden muss. Veränderungen bei den Renten schlagen im Gegensatz zu den Versorgungsbezügen beim Landeshaushalt nicht unmittelbar durch.

Erhebliche Auswirkungen für den Landeshaushalt ergeben sich aus den Unterschieden hinsichtlich des zeitlichen Anfalls der Ausgaben, insbesondere dann, wenn die Beschäftigung im Zeitablauf nicht gleichmäßig erfolgt. So ist die aktuelle erhebliche Zunahme der Versorgungsausgaben in den alten Bundesländern überwiegend Folge einer starken Zunahme der Bildungsbeteiligung und der personellen Ausstattung der Schulen in den 60er und 70er Jahren, die zunächst nur zu einer Zunahme der Kosten für aktive Beschäftigte und erst mit einem langen Timelag zu einer Zunahme der Kosten für die Altersvorsorge geführt hat bzw. führt.

Ob eine Beschäftigung der Lehrkräfte als Arbeitnehmer seinerzeit zu einer geringeren Steigerung der Ausstattung der Schulen geführt hätte, lässt sich heute nicht mehr beantworten, Zweifel daran sind angesichts der seinerzeit hohen Priorität der Bildungsausgaben zumindest nicht von der Hand zu weisen.

6.3.3 *Zum Wechsel des Status der Beschäftigung von Lehrkräften*

Gravierender noch als äußere Umstände (Entwicklung der Schülerzahlen) bzw. veränderte Prioritätensetzung (Bildungsoffensive) wirkt sich eine grundsätzliche Veränderung des Status, in dem die Lehrkräfte beschäftigt werden, auf die im Schulbereich anfallenden Personalausgaben aus. Dabei sind zwei Fälle zu unterscheiden:

- (a) An die Stelle der Beschäftigung im Arbeitnehmerstatus tritt die Beschäftigung im Beamtenstatus.

Werden bisher im Arbeitnehmerstatus beschäftigte Lehrkräfte – soweit rechtlich möglich – in ein Beamtenverhältnis übernommen und neue Lehrkräfte ebenfalls als Beamte beschäftigt, dann ergeben sich für den Landeshaushalt für einen langen Zeitraum erhebliche Entlastungen, weil für diese Beschäftigten bis zum Eintritt in den Ruhestand die Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung wegfallen und Versorgungsausgaben nicht anfallen. Dieser Fall lag bzw. liegt bei den neuen Ländern vor, bei denen es 1990 (fast) keine

Beamten gab und die dann aus unterschiedlichen Gründen entschieden haben, Lehrkräfte zu verbeamten.¹⁵

- (b) An die Stelle der Beschäftigung im Beamtenstatus tritt die Beschäftigung im Arbeitnehmerstatus.

Werden dagegen bisher im Beamtenstatus beschäftigte Lehrkräfte als Arbeitnehmer beschäftigt – anders als im Fall (a) ist dies nur für die jeweils neu eingestellten Lehrkräfte relevant, weil eine zwangsweise Entverbeamtung rechtlich ausgeschlossen ist und kaum eine beamtete Lehrkraft diesen Status freiwillig aufgeben wird –, werden ebenfalls für einen sehr langen Zeitraum Zahlungen in beide Systeme der Altersvorsorge geleistet: Für die neu eingestellten in die Rentenversicherung, für die ausgeschiedenen und die noch ausscheidenden Beamten in die Beamtenversorgung. Dieser Fall liegt in ausgeprägter Form in Berlin vor, entsprechende Vorhaben an anderer Stelle wurden nach kurzer Zeit wieder aufgegeben.¹⁶ Teilweise ist die Beschäftigung von Lehrkräften als Arbeitnehmer aber auch Folge eines Mangels an ausgebildeten Lehrkräften, deren Übernahme in ein Beamtenverhältnis aufgrund fehlender Voraussetzungen nicht oder erst zeitversetzt möglich ist.

Für die Rentenversicherung ergäben sich aus dem Systemwechsel spiegelbildliche Auswirkungen zu den Landeshaushalten: Im Fall (a) fallen Einzahlungen weg, ohne dass sich für einen langen Zeitraum die Zahl der Rentenbezieher bzw. der Rentenansprüche vermindert. Im Fall (b) kommen unter sonst gleichbleibenden Voraussetzungen Einzahlungen hinzu.

Ein Systemwechsel vom Beamtenstatus zum Arbeitnehmerstatus wäre ohne die dargestellten Auswirkungen auf die Landeshaushalte bzw. die Rentenversicherung in einem geordneten Verfahren nur möglich,

¹⁵ Namentlich das Land Brandenburg hat sich für diesen Weg nicht in erster Linie aus ökonomischen Gründen entschieden, sondern weil es mit dem Land Berlin eine Bildungsregion und einen Arbeitsmarkt für Lehrkräfte bildet. Damit aber hätte sich aus dem für Lehrkräfte attraktiveren Status des Beamten in Berlin und des Arbeitnehmers in Brandenburg ein gravierender Standortnachteil für Brandenburg ergeben. Aus entsprechenden Gründen hat sich auch das Land Mecklenburg-Vorpommern entschieden, Lehrkräfte zu verbeamten.

¹⁶ Warum das Land Berlin seinerzeit eine Abschätzung der Folgen des Verzichts auf eine Verbeamtung von Lehrkräften für den Landeshaushalt nicht vorgenommen hat, ist wie zu 6.2 ausgeführt nicht nachvollziehbar.

wenn sie auf gesamtstaatlicher Ebene in einem zwischen Bund und Ländern abgestimmten Verfahren organisiert würde. Für ein entsprechendes Vorhaben im Schulbereich kann aber die notwendige Zustimmung aller Länder derzeit wohl ausgeschlossen werden.

6.3.4 *Zur Schaffung eines Versorgungsfonds*

Mit dem Gesetz zur Umsetzung des Versorgungsberichts (Versorgungsreformgesetz 1998 – VReformG) wurden Bund und Länder verpflichtet, ab 1999 eine Versorgungsrücklage zu bilden, um die Auswirkungen der perspektivisch steigenden Versorgungsausgaben zu dämpfen. Die Versorgungsrücklagen, finanziert über eine im Jahresdurchschnitt im Vergleich zu den Tarifverbesserungen um 0,2 Prozentpunkte geringe Besoldungsanpassung bzw. teilweise durch die Verringerung des erreichbaren Versorgungsniveaus von 75 % auf 71,75%, waren von vornherein zeitlich befristet angelegt. Die Zuführung sollte zunächst bis 2013 andauern, die Mittel der Rücklage sollten dann zur Entlastung der Haushalte in der Phase eingesetzt werden, in der überproportionale Versorgungsausgaben anfallen. Die Frist ist später dann aufgrund neuerer Erkenntnisse über die Entwicklung der Versorgungsausgaben auf 2017 bzw. 2018 hinausgeschoben worden.

Zusätzlich hat eine Reihe von Ländern sog. Versorgungsfonds aufgelegt, aus denen die Versorgungsausgaben auf Dauer teilweise (bspw. BW) oder vollständig (u.a. BB) finanziert werden sollen, eine Finanzierung der Versorgungsausgaben aus den laufenden Haushalten sollte dann nicht mehr erfolgen. Da die Einzahlungen in den Versorgungsfonds die laufenden Versorgungsausgaben nicht entlasten, haben sich die Länder dafür entschieden, Einzahlungen nur für neu eingestellte Beamte zu leisten und erst deren Versorgungsbezüge aus dem Fonds ganz oder teilweise zu finanzieren, da anderenfalls die Belastungen für die Haushalte nicht tragbar gewesen wären.

Als Hauptgründe für die Einrichtung von Versorgungsfonds wurden angeführt:

- Über eine Ansparung von Mitteln im Versorgungsfonds würde vermieden, dass künftige Generationen durch Entscheidungen von heute unzumutbar belastet werden. Die sog. implizite Verschuldung wäre geringer.

- Die Transparenz der Haushalte würde erhöht, da die der Entscheidung über Personalausstattung die tatsächlich anfallenden Kosten sichtbar werden. Damit wäre der Zwang erhöht, bei Veränderung von Prioritäten auch über die notwendigen Posterioritäten zu entscheiden.

Gegen die Einrichtung von Versorgungsfonds wurde bzw. wird eingewandt:

- Bei nach wie vor Verschuldung der Gebietskörperschaft erscheint es unwirtschaftlich, aus dem Haushalt einen Versorgungsfonds zu finanzieren, statt die entsprechenden Mittel für die Reduzierung der Verschuldung zu nutzen, da die Sollzinsen im Regelfall über den Habenzinsen liegen.
- Eine kapitalgedeckte Finanzierung der Versorgungsausgaben ist in hohem Maße abhängig von der Entwicklung des Kapitalmarkts. Gerade jüngere Entwicklungen sind nicht geeignet, hier ein Übermaß an Vertrauen zu entwickeln.
- Außerhalb des Haushalts geführte Fonds führen nicht zu einer Erhöhung, sondern zu einer Verminderung der Transparenz. Sie sind gegen gesetzlichen Zugriff für anderweitige Zwecke grundsätzlich nicht zu schützen.

Der LRH BW hält in einer Stellungnahme vom März 2015 die in BW erfolgte Einrichtung des Versorgungsfonds für sinnvoll und wirtschaftlich, weil für den Zeitraum von 2008 bis 2013 der mit diesem Fonds erzielte Zinssatz bei erheblichen Schwankungen von Jahr zu Jahr zwischen 0,22 % und 11,34 % bis auf ein Jahr jeweils deutlich über den im gleichen Zeitraum zwischen 0,88% und 3,88 % schwankenden Zinssätzen für vom Land neu aufgenommene Kredite lag¹⁷. Er schreibt allerdings weiter, dass die Entscheidung über die Wirtschaftlichkeit und damit die ökonomische Sinnfälligkeit des Fonds neu zu entscheiden wäre, wenn sich diese Entwicklung ändert. Dass die Zinsen für die Pensionsfonds noch in 2015 drastisch eingebrochen sind und sich dieser Einbruch in 2016 fortsetzte, konnte er nicht vorhersehen, eine Antwort auf die Frage, welche Folgen eine neue Entscheidung über einen auf Dauer angelegten Pensionsfonds hätte, bleibt er schuldig. Im Übrigen müsste man sich auch die Frage stellen, aus welchen Gründen

¹⁷

Beratende Äußerung - Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds, Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung, Rechnungshof Baden-Württemberg, März 2015

der Staat von der Einrichtung von kreditfinanzierten Fonds in nicht viel größerem Umfang Gebrauch macht, wenn sich auf diese Weise dauerhaft Gewinne und damit zusätzliche Spielräume für Ausgaben erschließen ließen. Es wäre auch ein unerklärliches Novum, wenn es auf den Kapitalmärkten dauerhaft möglich wäre, regelmäßig geliehenes Geld zu höheren Zinsen weiter zu verleihen – das perpetuum mobile der Geldvermehrung, wie es auch der Rechnungshof des Saarlandes in einer Stellungnahme formuliert hat.¹⁸

Auffällig ist, dass trotz bereits mehr als zehnjähriger Einzahlung in den Versorgungsfonds die Länder bisher noch kein Konzept entwickelt haben, wie die Entnahmen geregelt werden sollen. Es liegt auf der Hand, dass es dabei zu einer Reihe weiterer komplizierter Fragen kommen wird, die insbesondere das Verhältnis von ökonomisch sinnvoller Fondsbewirtschaftung und Entnahmeverpflichtungen betreffen.

Hier wird die Auffassung vertreten, dass es nicht sinnvoll ist, einen Versorgungsfonds zu bilden:

- Überspringt man einmal gedanklich den Zeitraum der Umstellung der Finanzierung aus dem Haushalt auf die Finanzierung aus einem Pensionsfonds, dann ist zumindest bei halbwegs konstanten oder gleichmäßiger Beschäftigung nicht ersichtlich, welcher Vorteil darin bestehen soll, aus dem Haushalt Geld in einen Fonds zu zahlen, aus dem dann die Versorgungsansprüche beglichen werden, statt sie gleich aus dem Haushalt zu begleichen.
- Im Regelfall und auf Dauer ist davon auszugehen, dass die Sollzinsen über den Habenzinsen liegen. Wie anderenfalls Institutionen zur Kreditvermittlung auf Dauer finanziert werden sollen, bliebe zu erklären. Damit schließen wir uns der Auffassung an, die u.a. auch von den Rechnungshöfen von Saarland und Rheinland-Pfalz vertreten werden.
- Versorgungsfonds sind erfahrungsgemäß anfällig gegen Zugriffe, wenn für den Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben alle anderen Möglichkeiten erschöpft sind oder die notwendigen Entscheidungen zu Kürzungen bei den Ausgaben bzw. Erhöhung der (Steuer-)Einnahmen sich nicht durchsetzen lassen. Dafür gibt es Beispiele aus jüngster Vergangenheit. Dass eine Regierung oder ein Parlament Entscheidungen im Sinne der Belastung künftiger Generatio-

¹⁸

Bericht nach § 99 LHO zur Beamtenversorgung, September 2012, Seiten 86 bis 90

nen trifft, wird mit der Einrichtung von Pensionsfonds nicht ausgeschlossen. Historisch ist in der Rentenversicherung nichts anderes geschehen: die Abkehr von der kapitalgedeckten Versorgung der Alten zugunsten einer durchschaubaren Abbildung der Transferleistungen der Arbeitenden an die Rentner, auch treffend als Generationenvertrag bezeichnet.

- Nicht zuletzt die Abhängigkeit vom volatilen Kapitalmarkt spricht dagegen, ein auf ein Höchstmaß an Verlässlichkeit angelegtes System in irgendeiner Weise an dessen Entwicklung zu koppeln. Aktuell sei beispielhaft der Hinweis auf die Aktien von Deutscher Bank und VW erlaubt, die vor nicht langer Zeit noch als sichere Anlagen galten. Da die Pensionsansprüche sich nicht gegen den Fonds, sondern an das Land richten, müsste das Land im Falle erheblicher Wertverluste oder gar der Zahlungsunfähigkeit des Fonds ohnehin einspringen.
- Darüber hinaus müsste ein staatlicher Fond auch darlegen und rechtfertigen können, in welchen Investments er sein Geld anlegt. Kürzlich wurde bekannt, dass z.B. die Länder Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg ein Teil ihres Fonds in den multinationalen Bergbauriesen Rio Tinto angelegt hatten. Dieses Unternehmen hat z.B. der norwegische Staatfond von seiner Investitionsliste gestrichen, da die von Rio Tinto betriebenen Minen zu massiven Umweltschäden beitragen.

6.4 *Modellmäßige Abschätzung der finanziellen Auswirkungen*

Weder von Seiten des Senats noch auf Veranlassung des Abgeordnetenhauses ist eine Abschätzung der Auswirkungen eines Verzichts auf eine Verbeamtung der Lehrkräfte erfolgt, als man sich 2003 entschied, diesen Weg zu gehen. Trotz gelegentlicher Hinweise auf den Wettbewerbsnachteil, der für das Land Berlin aus der fehlenden Verbeamtung bei der Anwerbung qualifizierter Lehrkräfte entsteht, wurden entsprechende Berechnungen auch später nicht durchgeführt. Die hier vorgelegte Abschätzung anhand eines nachfolgend im Einzelnen beschriebenen Modells kann eine belastbare Ermittlung der Auswirkungen nicht ersetzen, sie liefert aber eine Grundlage für die Abschätzung der Größenordnung oder Dimension, in der die Haushaltsauswirkungen mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind.

Nach den Ausführungen unter 6.3 soll mit der Modellrechnung ermittelt werden, in welchem Umfang der Haushalt des Landes Berlin in

den nächsten Jahren und Jahrzehnten aufgrund der in 2003 vorgenommenen Veränderung des Status, in dem Lehrkräfte regelmäßig beschäftigt werden, zusätzlich belastet wird. Daraus wird auch klar, dass genau diese Belastungen durch eine Rückkehr zur Verbeamtung vermieden werden mit der Folge, dass in entsprechendem Umfang Mittel für andere Zwecke – hier etwa den Schulbau – zur Verfügung gestellt werden können, ohne dass es bei gegebenen Einnahmen an anderer Stelle zu Kürzungen kommen muss. Mit einer solchen Maßnahme werden die in der Vorlage des Senats zur Finanzplanung 2016 bis 2020 dargestellten Risiken für den Haushalt natürlich nicht aufgehoben.

6.4.1 Beschreibung der Modellrechnung

Es handelt sich um eine Modellrechnung mit teilweise stark vereinfachenden Annahmen unter Verzicht auf Dynamisierung der Gehälter, Erwägungen zur Abzinsung später anfallender Ausgaben usw.. Unterschieden werden drei Maßnahmebereiche und drei Phasen:

- Bei den Maßnahmebereichen ist zu unterscheiden zwischen
 - der Übernahme von derzeit als Arbeitnehmer beschäftigten Lehrkräften in ein Beamtenverhältnis,
 - dem Ersatz ausscheidender Beamter durch wiederum Beamte und nicht mehr – wie bisher – durch Arbeitnehmer, und
 - der Einstellung des aufgrund zunehmender Schülerzahlen steigenden Lehrkräftebedarfs im Beamtenverhältnis.
- Bei den Phasen wird unterschieden nach
 - Phase 1 – das sind die nächsten 10 Jahre, orientiert an dem für die Entwicklung des Lehrkräftebedarfs, und die Ermittlung des Finanzbedarfs für den Schulbau gewählten Zeitraum,
 - Phase 2 – das sind die darauf folgenden 10 Jahre, für die sich nach plausiblen Annahmen aus den von nun an erfolgenden Verbeamtungen keine zusätzlichen Versorgungsausgaben ergeben und

- Phase 3 – das sind die nachfolgenden 20 Jahre und mehr, in denen auch für die neuen Verbeamtungen sukzessiv steigend Versorgungsausgaben anfallen.

In der Modellrechnung nicht berücksichtigt wird die Entwicklung der Versorgungsausgaben für die Versorgungsempfänger und für die Lehrkräfte, die sich bereits in einem Beamtenverhältnis befinden. Diese Ausgaben fallen unabhängig von der Entscheidung über die künftige Verbeamtung an, sie können bei der Vergleichsbetrachtung daher vernachlässigt werden.

Die Modellrechnung beruht zunächst auf einer Reihe plausibel erscheinender Annahmen zu den relevanten Einflussgrößen. Dies sind

- (a) Zahl der für eine Verbeamtung in Frage kommenden derzeit beschäftigten Lehrkräfte im Arbeitnehmerverhältnis
- (b) Entwicklung der Zahl der Lehrkräfte im Beamtenverhältnis
- (c) Entwicklung des Bedarfs an Lehrkräften
- (d) durchschnittliche Arbeitgeberkosten für Lehrkräfte (Land Berlin) im Beamtenstatus bzw. im Arbeitnehmerstatus
- (e) durchschnittliche Ausgaben je Versorgungsempfänger
- (f) durchschnittliche Dienstzeit bis zum Beginn der Versorgung
- (g) durchschnittliche Dauer der Versorgung

zu (a) *aktueller Adressatenkreis für eine Verbeamtung*

Bund und Länder legen in ihren beamtenrechtlichen Regelungen jeweils fest, bis zu welchem Alter eine Übernahme erfolgen soll. In Berlin hat der Senat die Altersgrenze aufgrund der Ermächtigung in §48 LHO auf 50 Jahre festgelegt. In der Modellrechnung wird davon ausgegangen, dass ein Durchschnittsalter von 45 Jahren auch nach den individuellen Entscheidungen der angestellten Lehrkräfte nicht überschritten wird. Nach einer Veröffentlichung von SenBJW¹⁹ gab es zum Stichtag 01.11.2015 insgesamt 12.958 tarifbeschäftigte Lehrkräfte (S. 18), davon waren insgesamt 8.707 Lehrkräfte jünger als 44 Jahre. Für die Modellrechnung im Maßnahmebereich II wird angenommen, dass davon

¹⁹ „Zahlen-Daten-Fakten – Ausgewählte Strukturdaten – Lehrkräfte an öffentlichen Schulen 2015/2016, Hrsg. SenBJW

7.000 tarifbeschäftigte Lehrkräfte

verbeamtet werden können. Auch wenn sich die Zahl durch Neueinstellungen, Ausscheiden aus dem Schuldienst und Älterwerden geändert hat und die Zahl der verbeamtbaren Lehrkräfte größer sein dürfte, wird sich das Gesamtergebnis der Modellrechnung nicht wesentlich ändern, weil die Zunahme im Maßnahmebereich II mit einer Abnahme im Maßnahmebereich I korrespondiert.

Nicht berücksichtigt werden kann, dass auch bei den 7.000 in ein Beamtenverhältnis zu übernehmenden Lehrkräften im Zeitablauf mit einer Verringerung der Zahl zu rechnen ist. In der Phase 1 dürfte diese eher als gering veranschlagt werden, in Phase 2 dürfte sie aber bereits zunehmen und insbesondere gegen Ende der Dienstzeit nicht mehr zu vernachlässigen sein. Eine Berücksichtigung ist im Rahmen des vorliegenden einfachen Modells nicht möglich, es sprengt auch den damit verfolgten Zweck.

Zu (b) Entwicklung der Zahl der Lehrkräfte im Beamtenverhältnis

In Anlage 1 zu einem vom SenBJW dem Hauptausschuss des AH vorgelegten ‚Bericht zur mittelfristigen Lehrkräfteplanung‘ vom 06.05.2016 wird ausgehend vom Schuljahr 2015/2016 die Entwicklung des Lehrkräftebestands bis zum Schuljahr 2023/2024 dargestellt (a.a.O. Tabelle 3). Danach scheiden in diesen Schuljahren jährlich zwischen 1.089 und 1.604 Lehrkräfte aus (gerechnet in Vollzeiteinheiten). Die Modellrechnung im Maßnahmebereich I fußt auf diesen Daten (s. Anlage 2.2, zweite Spalte), für das Jahr 2024 wird angenommen, dass 800 Beamte aus dem Dienst ausscheiden, dies entspricht einem Fünftel der Altersgruppe der 50- bis 54jährigen Beamten (s. Zahlen, Daten Fakten, S. 18). Die Zahl der ausscheidenden Beamten in den Folgejahren wurde anhand der Altersverteilung der Beamten festgelegt. Da Daten zu einer Aufteilung der Zahl der ausscheidenden Lehrkräfte nach Statusgruppen im Übrigen nicht vorliegen, wird dabei vereinfachend unterstellt, dass es sich bei den ausscheidenden Lehrkräften nur um Beamte handelt.

Die Entlastungseffekte im Maßnahmebereich I könnten in der Modellrechnung in Phase 1 damit in einer Dimension von 10 bis 15 % überschätzt sein, dem stehen dann aber entsprechend höhere Effekte in Phase 2 gegenüber.

Zu (c) Entwicklung des Bedarfs an Lehrkräften

Der Tabelle 2 in Anlage 1 zur Fortschreibung der Lehrpersonalplanung kann der infolge höherer Schülerzahlen und ggf. aus anderen Gründen (→ pädagogische Verbesserungen) wachsende Bedarf an Lehrkräften zwischen dem Schuljahr 2015/2016 und dem Schuljahr 2023/2024 entnommen werden. Insgesamt wird danach mit einem Zusatzbedarf von 5.036 VZE gerechnet. Für das Jahr 2024 wurde in der Modellrechnung angenommen, dass sich die Entwicklung der Vorjahre fortsetzt und der Bedarf um weitere 500 VZE zunimmt. Für die Zeit ab 2025 wird in der Modellrechnung keine Zunahme des Bedarfs unterstellt.

In der Modellrechnung wird im Maßnahmebereich III angenommen, dass die Neueinstellungen alle im Beamtenverhältnis erfolgen. Dies könnte sich besonders in den ersten Jahren, aber auch über einen längeren Zeitraum als nicht realistisch erweisen, da angesichts der Lücken bei der Ausbildung von Lehrkräften (s. oben 5.) Unsicherheiten bestehen, in welchem Umfang Laufbahnbewerber für die neuen Stellen gewonnen werden können.

Zu (d) Arbeitgeberkosten je Vollzeitbeschäftigten

Bei der Ermittlung der Arbeitgeberkosten wird eine starke Vereinfachung vorgenommen, indem

- ausschließlich auf die im Schulbereich einschlägigen Eingangssämter mit den Besoldungsgruppen A 12 und A 13 bzw. diesen entsprechenden Entgeltgruppen E 11 und E 13 abgestellt wird und damit
- sowohl die höheren Bezüge von Beamten in Beförderungspositionen bzw. die entsprechenden höheren Entgelte von Tarifbeschäftigten als auch die geringeren Arbeitgeberkosten niedriger eingruppierter Beschäftigter vernachlässigt werden,

- aus den Arbeitgeberkosten zu den Besoldungsgruppen A 12 und A 13 bzw. zu den Entgeltgruppen E 11 und E 13 jeweils ein Durchschnitt gebildet wird.

Für die Modellrechnung von Interesse ist letztlich aber nicht die absolute Höhe, sondern die Differenz der Arbeitgeberkosten zwischen den einschlägigen Besoldungs- und den ihnen jeweils zugeordneten Entgeltgruppen.

In der Modellrechnung werden auf Grundlage der vorstehenden Setzungen für die durchschnittlichen Arbeitgeberkosten im Schulbereich für den Bereich der Tarifbeschäftigten ein Betrag von 75.000 €, für den der Beamten ein Betrag von 55.000 € (ohne Ausgaben für Beihilfe) angenommen:

- Nach einer (internen) Verfahrensanweisung zur Ermittlung von Durchschnittssätzen des SenBJW ergeben sich für Lehrkräfte auf der Basis der Daten von 2015 und Berücksichtigung eines Fortschreibungsfaktors für 2016 Entgeltbeträge von 72.240 € für E 11 und 78.410 € für E 13. Dies führt bei einfachem Durchschnitt zu einem Betrag von gut 75.000 €. Nicht wesentlich anderes ergibt sich, wenn man die sich aus verfügbaren Programmen zur Ermittlung von Entgelt (pcTL-L 2016) und Besoldung (pcBeamte 2016) ergebenden Beträge heranzieht, sie unterscheiden sich mit 71.500 für E 11 und 77.900 € für E 13 – jeweils in Stufe 5 – von den vorstehenden Beträgen nur geringfügig.
- Bei der Besoldung ergeben sich nach SenBJW Beträge von 51.260 für A 12 und 57.560 € für A 13, im Durchschnitt wären es 54.410. Nach den PC-Programmen wären die Durchschnittssätze mit 50.100 € für A 12 und 55.600 € für A 13 etwas geringer, der Durchschnitt aus beiden läge bei 52.850 €.²⁰

Auch wenn nach den vorliegenden Daten der Betrag für die Tarifbeschäftigten mit 75.000 € eher etwas zu gering, mit 55.000 €

²⁰ Der Unterschied liegt dem Grunde nach darin, dass SenBJW nach konkreten Zahlfällen rechnet, während die Programme von Setzungen ausgehen. Eine Aufklärung im Einzelnen ist nicht möglich und hier auch nicht nötig.

für die Beamten eher etwas zu hoch liegt, werden diese Beträge verwendet.

Zusätzlich werden in der Modellrechnung bei den Beamten die Aufwendungen für Beihilfen berücksichtigt, die systematisch den Arbeitgeberbeiträgen zur Krankenversicherung entsprechen, bei dieser Statusgruppe somit bereits Bestandteil der Arbeitgeberkosten sind. Der Betrag für Beihilfe je Vollzeitbeamten wurde auf Basis der Daten für 2015 wie folgt ermittelt:

- ➔ Ausgehend von der Summe der Aufwendungen für Beihilfen von 389 Mio. € wurden die im Einzelplan 11 des Haushaltsplans 2016/2017 Berlin veranschlagten Beihilfen für Versorgungsempfänger von 224 Mio. € abgesetzt²¹. Damit ergaben sich Aufwendungen für die Beihilfe aktiver Beamte in Höhe von 165 Mrd. €.
- ➔ Dieser Betrag wurde durch die durch die Zahl der Beamten im Öffentlichen Dienst (unmittelbarer und mittelbarer Landesdienst) (68.825) geteilt²². Dies führt zu einem Betrag von rund 2.400 € pro Person.²³
- ➔ Zur Umrechnung von Personen auf Vollzeiteinheiten wurde dieser Betrag wiederum durch die im Schulbereich festgestellte Teilzeitquote (s. oben 4.) geteilt. Damit ergibt sich ein Betrag von 2.527 € oder gerundet 2.500 € je Stelle.

Zu (e) durchschnittliche Versorgungsausgaben

Zur Ermittlung der durchschnittlichen Versorgungsausgaben wird hier Bezug genommen auf den Versorgungsbericht 2015, in dem der durchschnittliche Ruhegehaltssatz für den Schulbereich mit 62,7 % beziffert wird²⁴. Dieser im Vergleich zu anderen Be-

²¹ Haushaltsplan von Berlin für die Jahre 2016/2017, Band 11, Senatsverwaltung für Finanzen, S. 258

²² Beschäftigte und Versorgungsempfänger 1991 bis 2015, Amt für Statistik 2015, Arbeitsblatt 1

²³ Dieser Betrag korrespondiert auch mit dem Ansatz, der in Nordrhein-Westfalen bei der Veranschlagung der Personalausgaben für Beamte angesetzt wird (2.300 €).

²⁴ Fortschreibung des Berichts zur Entwicklung der Versorgungsausgaben, Vorlage der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 26.08.2015 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses, S. 19

amten geringere Ruhegehaltssatz ergibt sich in erster Linie aus dem hohen Maß an Teilzeitkräften im Schulbereich, hier insbesondere bei den Frauen.

Zur Berücksichtigung auch bei den Versorgungsempfängern für das Land zusätzlich anfallender Aufwendungen für Beihilfe wurden die unter (d) bereits bezifferten entsprechenden Aufwendungen für Versorgungsempfänger durch die Zahl der Versorgungsempfänger aus dem unmittelbaren und mittelbaren Landesdienst im Jahr 2015 (57.385) geteilt.²⁵ Dabei ergibt sich ein Betrag von 3.900 € je Versorgungsempfänger.

Zu (f) durchschnittliche Dienstzeit in Jahren

Eine Erhebung zur durchschnittlichen Dauer der Dienstzeit von Lehrkräften ist nicht verfügbar, Rückschlüsse sind aber einerseits auf Grundlage des durchschnittlichen Ruhegehaltssatzes, andererseits auf Basis des Durchschnittsalters beim Eintritt in den Ruhestand möglich:

- Nach dem § 14 BeamtVG ergibt sich der Ruhegehaltssatz aus dem Produkt aus der Zahl der anrechenbaren Dienstjahre und einem Satz von 1,79375 % je Jahr. Teilt man den durchschnittlichen Ruhegehaltssatz von 62,7 % durch 1,79375 % (s. vorstehend (e)), dann ergibt sich eine Zahl von rund 35 Dienstjahren.
- Nach der Vorlage zum Versorgungsbericht liegt das durchschnittlich Eintrittsalter in den Ruhestand bei Lehrkräften bei 63 Jahren²⁶. Geht man von einem durchschnittlichen Einstellungsalter von 28 Jahren aus, ergäben sich 35 Dienstjahre

Die Berechnung der Dienstzeit aus dem Ruhegehaltssatz dürfte zu hoch sein, weil auch Zeiten der Ausbildung anzurechnen sind. Ein durchschnittliches Einstellungsalter von 28 Jahren könnte dagegen als zu gering angenommen werden. Realistisch wäre mit einer

durchschnittlichen Dienstzeit von 33 Jahren

²⁵ Beschäftigte und Versorgungsempfänger, a.a.O. Arbeitsblatt 2
²⁶ a.a.O. S. 18

zu rechnen. Für die Auswirkungen in den Phasen 1 und 2 hat dies keine Bedeutung, wohl aber für die Auswirkungen auf sehr lange Dauer, die sich durch entsprechende Vorkehrungen auch vermeiden ließen.

Zu (g) durchschnittliche Dauer der Versorgung

Daten zur durchschnittlichen Dauer der Versorgung werden nicht erhoben, auch hier kann ein Wert nur im Wege des Rückschlusses aus anderen Daten ermittelt werden:

- Nach der Veröffentlichung des Statistischen Bundesamts zur Sterbetafel 2012/2014 beträgt die durchschnittliche Lebenserwartung von Männern im Alter von 30 Jahren gerundet 49 Jahre, sie werden dem entsprechend 79 Jahre alt.²⁷ Bei Frauen liegt die entsprechende Lebenserwartung bei 53,57 Jahren, sie werden danach also etwas älter als 83.
- Nach dem Versorgungsbericht von SenInn liegt im Schuldienst das durchschnittliche Eintrittsalter in den Ruhestand bei Männern bei 64 Jahren, bei Frau bei 63 Jahren.

Daraus ergibt sich für Männer eine Versorgungszeit von 15 Jahren, für Frauen eine Versorgungszeit von gut 21 Jahren. Berücksichtigt man die Anteile von Frauen und Männern an der Gesamtzahl der Lehrkräfte von 71,8 % bzw. 27,2% dann ergibt sich eine gewichtete Versorgungszeit von 19,2 Jahren. Wenn von der Lebenserwartung der 64jährigen Männer und der 63jährigen Frauen ausgegangen werden müsste, käme es zu um ca. 1 bis 2 Jahren längeren Versorgungszeiten. Da aber bei der gesamten Kohorte das Ableben vor Eintritt in den Ruhestand nicht berücksichtigt wird, ist hier von der Lebenserwartung der 30jährigen auszugehen.

Zu berücksichtigen sind auch noch Versorgungsansprüche von Hinterbliebenen, insbesondere deren Dauer. Daten gibt es auch dazu nicht. Möglich wäre es aber, aus der Veröffentlichung des

²⁷ Sterbetafel 2012/2014, Methoden- und Ergebnisbericht zur laufenden Berechnung von Periodensterbetafeln für Deutschland und die Bundesländer 2016, Statistisches Bundesamt, 04. März 2016. Daten zur Lebenserwartung nach beruflicher Tätigkeit sind nicht verfügbar.

Statistischen Bundesamts zu Versorgungsempfängern²⁸ Daten zur Zahl der Witwer bzw. Witwen und deren Durchschnittsalter bei Beginn der Versorgung mit Daten zur Lebenserwartung abzugleichen und daraus Rückschlüsse zu ziehen. Da diese Daten speziell für den Schuldienst in der Veröffentlichung des Statistischen Bundesamts nicht enthalten sind, wurde dort um eine besondere Auswertung gebeten. Nach dieser Auswertung waren Witwer bei Beginn der Versorgung in Berlin 79,8 Jahre alt, Witwen dagegen 70,1 Jahre alt. Die Zahl der Witwer war mit 15 sowohl absolut wie relativ sehr gering, die der Witwen mit 65 Fällen zwar deutlich größer, entsprach aber immer noch einem Anteil von weniger als 10 % der Empfängerinnen von Ruhegehalt (Anlage 1).

Es ist schließlich auch plausibel, dass in dem durch Frauen dominierten Lehrerberuf mit Hinterbliebenenversorgung von Witwern kaum zu rechnen sein dürfte, da die Frauen eine deutlich höhere Lebenserwartung haben und die Ehemänner regelmäßig auch noch älter sind. Damit erscheint es gerechtfertigt, unter Berücksichtigung der Ungenauigkeiten an anderen Stellen die Versorgung von Hinterbliebenen zu vernachlässigen.

6.4.2 Darstellung der Ergebnisse der Modellrechnung

Annahmen und Ergebnis der Modellrechnung werden in den Anlagen 2.1 bis 2.4. dargestellt:

- Aus Anlage 2.1 sind die Annahmen zu den modellrelevanten Parametern zu entnehmen, soweit sie nicht in den Rechentabellen unmittelbar eingesetzt werden.
- Aus Anlage 2.2 sind die Ergebnisse für die Phase 1 zu entnehmen, mithin dem Zeitraum, auf den die Schülerzahlprognose und die Lehrerbedarfsrechnung des Senats sowie die Bedarfsberechnung der AG Schule der SPD zum Schulbau ausgerichtet sind.
- Aus Anlage 2.3 ergeben sich die Ergebnisse für die Phase 2, das ist der Zeitraum für die folgenden 10 Jahre.

²⁸ Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes 2015, Fachserie 14 Reihe 6.1 vom 17.12.2015

- In Anlage 2.4 schließlich werden die Auswirkungen für die Phase 3 dargestellt, den Zeitraum der dann folgenden 20 Jahre, dies aber nur für den Maßnahmebereich II, weil eine Fortschreibung der Maßnahmebereiche I und III für diesen Zeitraum den Rahmen des Modells sprengt.

Zu Phase 1

Nach Anlage 2.2 ergeben sich für die nächsten Jahre bis 2024 Entlastungen in Höhe von

- ➔ 1,1 Mrd. € bei Ersatz ausscheidender Beamter durch Beamte
- ➔ 1,1 Mrd. € durch Verbeamtung von 7.000 Tarifbeschäftigten und
- ➔ 0,5 Mrd. € durch Einstellung des Mehrbedarfs als Beamte

Insgesamt führt dies zu einer Entlastung in einer **Größenordnung von 2,7 Mrd. €** bis zum Jahr 2024. Selbst wenn man annimmt, dass die Zahl der möglichen Verbeamtungen tarifbeschäftigter Lehrkräfte nicht mit 7.000, sondern mit 5.000 zu veranschlagen ist, würde sich die Entlastung nur um knapp 0,3 Mrd. € verringern. Auch bei Verringerung der angenommenen Verbeamtungen in den Maßnahmebereichen I. und III. bliebe die Gesamtentlastung immer noch deutlich über dem Wert von 2 Mrd. €. Damit aber wäre die Finanzierungslücke, die sich nach Auffassung der AG Schule für den Schulbaubedarf ergibt, bereits geschlossen.

Zu Phase 2

Nach Anlage 2.3 würden sich entsprechende Entlastungen in den Jahren 2025 bis 2034 wie folgt ergeben:

- ➔ 2,6 Mrd. € durch Ersatz ausscheidender Beamter
- ➔ 1,1 Mrd. € durch Verbeamtung von Tarifbeschäftigten und
- ➔ 1,0 Mrd. € durch Verbeamtung bei der Neueinstellung

Dabei wurde im Maßnahmebereich III. angenommen, dass der Lehrkräftebedarf ab 2025 nicht mehr steigt. Insgesamt wären nach den Annahmen im zweiten Jahrzehnt **weitere 4,7 Mrd. €** oder – den gesamten Zeitraum von 2016 bis 2034 betrachtet – **rund 7,5 Mrd. €** an Entlastungen des Haushalts erreicht. Selbst bei sehr restriktiver Schätzung wäre in den nächsten 20 Jahren mit Entlastungen zwischen 5 und 6 Mrd. € zu rechnen.

Zu Phase 3

Der Anlage 2.4 ist zu entnehmen, dass in Phase 3 für den Maßnahmebereich II mit Entlastungen von **rund 0,7 Mrd. €** zu rechnen ist, auch wenn man in dieser Phase die sukzessive anfallenden Versorgungsausgaben gegenrechnet (s. kumuliertes Saldo in letzter Spalte). Für diese Gruppe ist das Höchstalter bekannt (45 Jahre), so dass sich zu den erstmals anfallenden Versorgungsausgaben plausible Annahmen formulieren lassen. Dabei erscheint es gerechtfertigt, von einer weitgehend gleichmäßigen Altersverteilung auszugehen. Vor allem aber erleichtert es die Modellbetrachtung, dass für diese Gruppe ein (weitgehend) einheitliches Datum für die Verbeamtung angenommen werden kann.

Für die anderen beiden Gruppen ist dies anders. Hier müssten die Annahmen um solche zur Altersverteilung ergänzt und die Effekte der einzelnen Kohorten fortgeschrieben werden. Grundsätzlich möglich wäre das, aber nicht mit dem vorliegenden Modell. Dass hier keine unbeherrschbaren Risiken versteckt sind, ergibt sich aus folgender Betrachtung:

- ➔ Unterstellt man entsprechend der hier entwickelten Modellrechnung eine Dienstzeit von 33 Jahren, nimmt weiter an, dass die Versorgungsdauer 20 Jahre beträgt, für den Beamten in der Dienstzeit jährlich 17.600 € weniger anfallen als für den Tarifbeschäftigten und dass nach Eintritt in den Ruhestand jährlich 38.900 € Versorgungsausgaben anfallen, dann ergibt sich für den einzelnen Beamten:

Minderausgaben (aktive Zeit):	33 x 17.500 € =	577.500 €
Mehrausgaben (Versorgung):	20 x 38.900 € =	778.000 €

Differenz		200.500 €

- ➔ Diese Berechnung beruht auf der Annahme, dass Ent- und Belastungen unabhängig vom zeitlichen Anfall zu bewerten sind. Lässt man diese unrealistische Annahme fallen und berücksichtigt für den Zeitablauf eine Verzinsung mit durchschnittlich nur 1,5 %, dann ergäben sich bis zum Ablauf der Dienstzeit Zinsen auf die

jährlichen Minderausgaben von 198.500 €. Daher gibt es auch langfristig keine Differenz zwischen den Arbeitgeberkosten für Lehrkräfte im Status des Beamten und dem des Arbeitnehmers

- ➔ Mit der Steigerung des Anteils der Arbeitnehmer an der Gesamtzahl der Lehrkräfte wird sich der Druck zur Anhebung der Nettoeinkommen der Arbeitnehmer auf das Niveau vergleichbarer Beamten erhöhen. Mit jeder Angleichung führt die Beschäftigung im Arbeitnehmerstatus zu höheren Kosten für den Landeshaushalt als die im Status des Beamten.

Fazit

Unter Berücksichtigung der Dimension, in der das Land durch Rückkehr zur Verbeamtung den Haushalt um Ausgaben entlastet, die sich aus der parallelen Einzahlung in zwei Systeme der Altersversorgung ergeben, ist eine solche Rückkehr nicht nur haushälterisch sinnvoll, sondern sogar geboten.

7. *Empfehlungen*

Aufgrund der hier vorgelegten Überlegungen empfehlen wir folgende Maßnahmen:

- ➔ *Umfassende Information über die Höhe der notwendigen finanziellen Mittel für Sanierung und Neubau durch*
 - ➔ *Zügige Offenlegung des Verfahrens und der Ergebnisse des Gebäudeskans*
 - ➔ *Kurzfristige Entscheidung über die Zuständigkeiten für Sanierung und Neubau unter Vermeidung streitbefangener und zeit- aufwändiger Abstimmungsprozeduren*
 - ➔ *Nachvollziehbare und bedarfsgerechte mittelfristige Finanzplanung für Sanierung und Neubau*
 - ➔ *Jährliche Berichtspflicht zu Sanierung und Neubau gegenüber der Öffentlichkeit*
 - ➔ *Barrierefreier Zugang zu allen wichtigen Unterlagen bei der Umsetzung des Schulbauprogramms*

- ➔ *Sicherung des mittelfristigen Personalbedarfs nach Lehrämtern und Fächern durch*
 - ➔ *Anpassung der Hochschulverträge an den tatsächlichen Lehrkräftebedarf*
 - ➔ *Verbesserung der Studienberatung, um höhere Auslastungs- und Abschlussquoten zu erreichen*

- ➔ *Rückkehr zur Beschäftigung von Lehrkräften im Beamtenverhältnis*
 - *Angebot der Verbeamtung bei Neueinstellung*
 - *Angebot auf Übernahme ins Beamtenverhältnis von Lehrkräften im Arbeitnehmerverhältnis*

- ➔ *Revision beamtenrechtlicher Vorschriften mit dem Ziel der Angleichung von Rechten und Pflichten der Statusgruppen*

- ➔ *Nutzung der durch Verbeamtung gewonnenen finanziellen Spielräume für die Sanierung und den Neubau von Schulgebäuden*

Quellen

1. Abschlussbericht der AG Schule vom 08. Juli 2016, Hrsg. SPD Berlin und Fraktion der SPD Berlin
2. Anstieg der Schülerzahlen -mehr Lehrkräfte, mehr Erzieherinnen und Erzieher, Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaften, Pressemitteilung – Schuljahr 2016/17: Berlin 01.09.2016
3. Antrag der Fraktion der FDP über die Verbeamtung von Lehrern, Abgeordnetenhaus von Berlin –Drucksache 15/441 –Berlin, 07.05.2002
4. Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung, Vorlage zur Kenntnisnahme des Senats von Berlin an das Abgeordnetenhaus von Berlin vom 06.09.2016
5. Beratende Äußerung - Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds, Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung, Rechnungshof Baden-Württemberg, März 2015
6. Bericht zur mittelfristigen Lehrkräftebedarfsplanung, Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaften, Berlin 06.05.2016
7. Beschäftigte und Versorgungsempfänger 1991 bis 2015, Amt für Statistik 2015
8. Blickpunkt Schule-Schuljahr 2015/16, Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaften, Berlin 02/16
9. Erziehung und Wissenschaft, Zeitschrift der Bildungsgewerkschaft GEW, Nr.10/2016
10. Fortschreibung des Berichts zur Entwicklung der Versorgungsausgaben, Vorlage der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 26.08.2015 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses
11. Gemeinsame Erklärung des Senators für Finanzen und der GEW – Landesverband Berlin- vom 29.08.2016
12. Gemeinsame Erklärung zur Statuserhebung des Sanierungsstaus und der Sanierungsbedarfe an Berliner Schulen, Presseerklärung der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft vom 30. Juni 2016
13. Gesetz über die Aus-, Fort- und Weiterbildung der Lehrerinnen und Lehrer im Land Berlin (Lehrkräftebildungsgesetz - LBiG), vom 7. Februar 2014
14. Haushaltsplan von Berlin für die Jahre 2016/2017, Band 11, Senatsverwaltung für Finanzen
15. Höhere Schülerzahlen - mehr Lehrkräfte, Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport, Pressemitteilung – Schuljahr 2015/16: Berlin 27.08.2015
16. Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Anja Schillhaneck(Grüne) vom 05.11.2016 und Antwort –Studienplätze und Absolvent*innen der Berliner Universitäten mit Lehramtsabschluss, Abgeordnetenhaus von Berlin-Drucksache 17/17315 –

17. Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 2005 – 2014, Statistische Veröffentlichungen der KMK, Dokumentation Nr. 209-Dez.2015
18. Schulgesetz für das Land Berlin (Schulgesetz - SchulG), vom 26. Januar 2004 i.d.F. vom 08.10.2016
19. Statistisches Jahrbuch 2015-Berlin, hrsg. vom Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Potsdam 2015
20. Sterbetafel 2012/2014, Methoden- und Ergebnisbericht zur laufenden Berechnung von Periodensterbetafeln für Deutschland und die Bundesländer 2016, Statistisches Bundesamt, 04. März 2016
21. Vierundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Landesbeamtenrechts vom 09.03.2004, Gesetz und Verordnungsblatt für Berlin, 60. Jahrgang Nr. 12 vom 16.03.2004 (A 3227A) –
22. Vierundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Landesbeamtenrechts, Abgeordnetenhaus von Berlin-Drucksache 15/1983 – Vorlage zur Beschlussfassung -
23. Wochenbericht Nr. 29/2016, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin, 2016
24. Wortprotokoll zu TOP 29, 109. Sitzung des HA vom 08. Juni 2016
25. Zahlen, Daten, Fakten - Ausgewählte Strukturdaten – Lehrkräfte an öffentlichen Schulen 2015/16, Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaften

Kurzbiografien der Autoren

Reiner Maria Fahlbusch

Geboren am 29.04.1946. Lehrer an einer berufsbildenden Schule, Vorsitzender der GEW Berlin von 1981-1988. 1988 bis 1989 Tätigkeit in der Senatsverwaltung für Schule, Berufsausbildung und Sport. Von 1990 bis 2010 Abteilungsleiter im Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg. Nach Beendigung der aktiven Dienstzeit verschiedene Berater- und Gutachtertätigkeiten.

Andreas Volbracht

Geboren am 29.03.1943; Lehrer an einer Haupt- und Realschule 1971 bis 1985; Mitglied und Vorsitzender im Personalrat für Lehrkräfte im Bezirk Tempelhof bis 1984; Mitglied im Vorstand des Hauptpersonalrats für den öffentlichen Dienst in Berlin 1985 bis 1991; Referatsleiter im Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg (Dienst-, Tarif-, Besoldungs-, Laufbahn- und Personalvertretungsrecht) 1991 bis 2007; Leitung der Arbeitsgruppe „Schulressourcenkonzept für das Land Brandenburg“

Sönke Harm Pörksen

Geboren am 30.01.1950; Lehrer an einer kaufmännischen Berufsschule 1977 bis 1991; Mitglied im Vorstand des Personalrats der Lehrkräfte Steglitz, von 1989 bis 1991 Vorsitzender; Mitarbeit an Rahmenplänen für die berufsbildende Schule Berlin; 1991 Wechsel in das Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg; 1991 und 1992 sowie 1999 bis 2015 Leiter des Referats für Haushalt und Finanzen des MBSJ sowie Beauftragter für den Haushalt; 1992 bis 1997 Leiter des Ministerbüros des MBSJ ; 1997 bis 1999 Leitung der Verwaltungsmodernisierung im Geschäftsbereich des MBSJ

Durchschnittsalter bei Beginn der Versorgung: Schuldienst im Landesbereich des öffentlichen Dienstes nach Land und Geschlecht

Männer	Versorgungszugänge im Jahr 2014				Frauen	Versorgungszugänge im Jahr 2014			
	Empfänger von Ruhegehalt		Witwer			Empfängerinnen von Ruhegehalt		Witwen	
	Anzahl	Alter	Anzahl	Alter		Anzahl	Alter	Anzahl	Alter
Baden-Württemberg	2.115	63,6	145	72,0	Baden-Württemberg	2.560	62,9	470	73,8
Bayern	1.760	64,0	125	72,1	Bayern	1.925	62,6	460	72,6
Berlin	375	64,2	15	79,8	Berlin	700	63,4	65	70,1
Brandenburg	110	63,2	5	69,4	Brandenburg	340	62,2	5	60,0
Bremen	120	64,3	10	81,9	Bremen	150	64,8	35	73,4
Hamburg	175	64,0	25	63,3	Hamburg	365	63,1	65	75,0
Hessen	1.125	64,3	75	73,5	Hessen	1.545	63,4	265	74,3
Mecklenburg-Vorpommern	0	0,0	0	0,0	Mecklenburg-Vorpommern	0	0,0	0	0,0
Niedersachsen	1.785	63,8	35	69,8	Niedersachsen	2.390	62,5	100	70,9
Nordrhein-Westfalen	3.035	64,4	210	73,9	Nordrhein-Westfalen	4.115	63,3	665	73,8
Rheinland-Pfalz	735	64,0	45	74,7	Rheinland-Pfalz	925	63,4	155	72,9
Saarland	140	64,4	15	78,6	Saarland	150	64,3	50	78,2
Sachsen	5	63,0	0	0,0	Sachsen	15	58,1	0	0,0
Sachsen-Anhalt	20	59,9	5	65,8	Sachsen-Anhalt	50	64,7	0	0,0
Schleswig-Holstein	430	64,0	25	67,9	Schleswig-Holstein	540	62,9	95	75,4
Thüringen	45	63,2	10	57,0	Thüringen	155	62,4	5	57,4
Insgesamt	11.970	64,0	755	71,5	Insgesamt	15.930	63,0	2.435	73,5

Quelle: Sonderauswertung der Versorgungsempfängerstatistik.

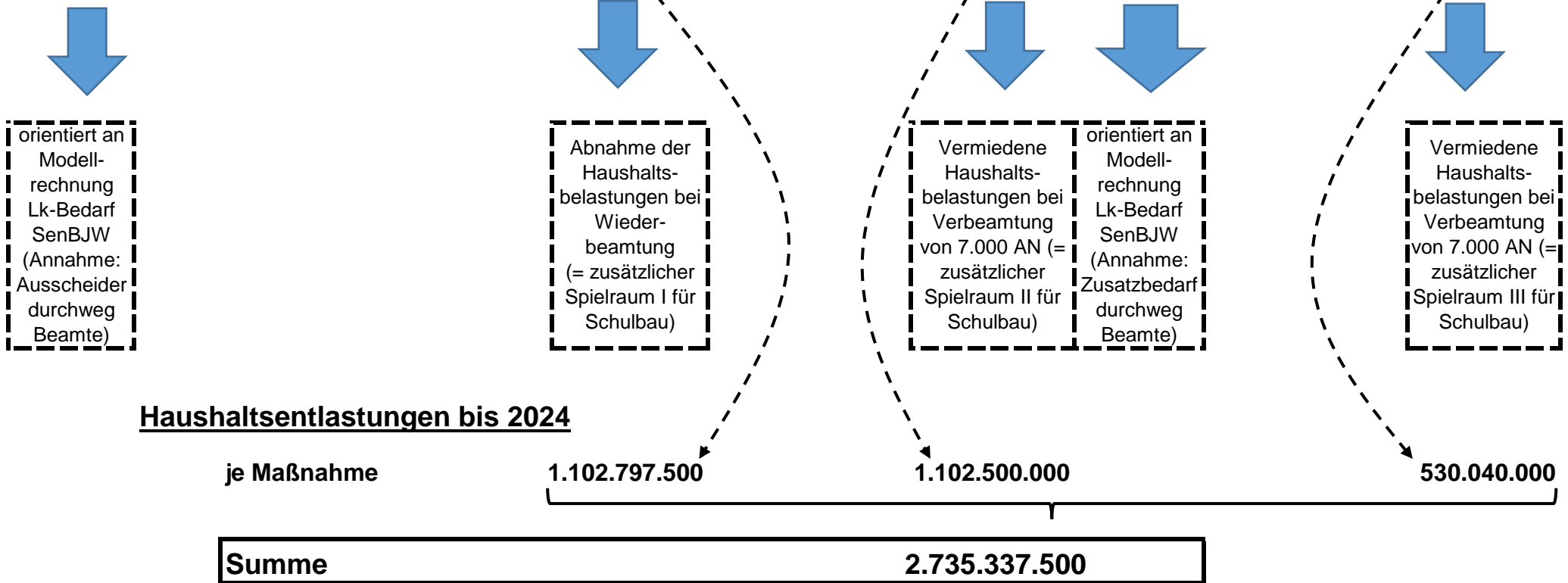
Bei eigener Summenbildung der gerundeten Werte können Rundungsdifferenzen auftreten.

Überschlägige Ermittlung der Haushaltsentlastung bei Wiederverbeamtung von Lehrkräften in Berlin

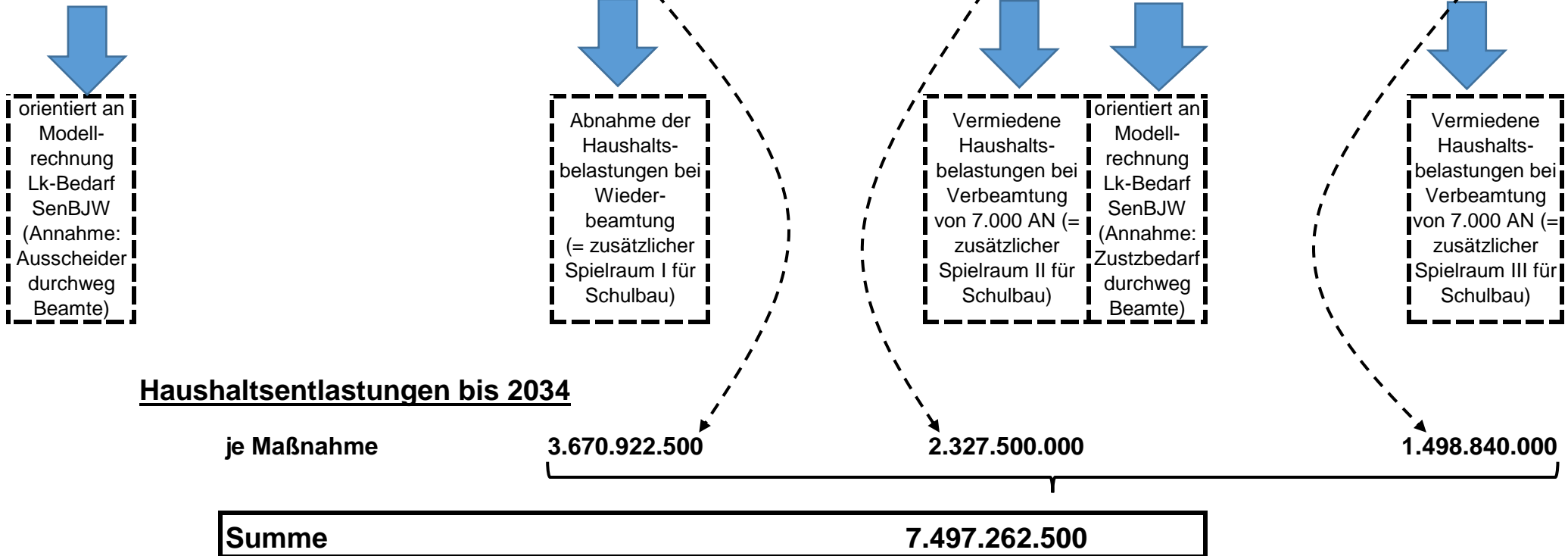
Annahmen:

Verbeamtung vorhandener tariflich Beschäftigter	7.000	←	abgeleitet aus 8.700 tarifbeschäftigten Lehrkräften unter 45 Jahren (Schuljahr 2015/2016)
Beamtete Lehrkräfte 2016	15.600	←	aus Bestandsdaten abgeleitete Zahl der Vollzeitbeschäftigten bei gleicher Teilzeitquote
tarifbeschäftigte Lehrkräfte 2016	12.900		
durchschnittliche Arbeitgeberkosten E11/E13 in EURO	75.000	←	Daten orientiert an Verfahrensanweisung SenBJW zur "Ermittlung von Durchschnittssätzen für Lehrkräfte" angewendet auf das Jahr 2016
durchschnittliche Arbeitgeberkosten A12/A13 in EURO	55.000		
Beihilfe	2.500	←	Quotient aus Beihilfeaufw. und Zahl der Beamten
Differenz je Stelle	17.500		
Versorgungsausgaben je VZ-Beschäftigten	35.000	62,7% ←	orientiert an tatsächlichem durchschnittlichen Versorgungsanspruch von Lehrkräften
Beihilfe	3.900	←	Quotient aus Beihilfeaufw. und Zahl der Versorgungsempf.
Arbeitgeberkosten je Versorgungsfall	38.900		
durchschnittliche Dienstzeit bis Eintritt Versorgungsfall in Jahren	33	←	abgeleitet aus durchschnittlichem Ruhegehaltsatz bzw. aus Durchschnittsalter bei Zuruhesetzung
durchschnittliche Versorgungsdauer	20	←	abgeleitet aus Durchschnittsalter bei Zuruhesetzung und Lebenserwartung

Jahr	Maßnahmebereiche													
	I: Ersatz ausscheidender Beamter durch Beamte					II: Verbeamtung von 7.000 vorhandenen Tarifbeschäftigten				III: Einstellung des Mehrbedarfs an Lk. wg. Zunahme der Schülerzahlen als Beamte				
	Beamte				Minderbedarf A/B		Beamte		Minderbedarf A/B		Beamte		Minderbedarf A/B	
	Ausscheider je Jahr	neue Beamte je Jahr	kum.	Bestand	je Jahr	kum.	neu	je Jahr	kum.	neu	je Jahr	kum.	je Jahr	kum.
2015				15.600										
2016	1.461	1.461	1.461	15.600	25.567.500	25.567.500	7.000	122.500.000	122.500.000	747	747	13.072.500	13.072.500	
2017	1.604	1.604	3.065	15.600	53.637.500	79.205.000		122.500.000	245.000.000	646	1.393	24.377.500	37.450.000	
2018	1.510	1.510	4.575	15.600	80.062.500	159.267.500		122.500.000	367.500.000	852	2.245	39.287.500	76.737.500	
2019	1.435	1.435	6.010	15.600	105.175.000	264.442.500		122.500.000	490.000.000	836	3.081	53.917.500	130.655.000	
2020	1.320	1.320	7.330	15.600	128.275.000	392.717.500		122.500.000	612.500.000	492	3.573	62.527.500	193.182.500	
2021	1.210	1.210	8.540	15.600	149.450.000	542.167.500		122.500.000	735.000.000	520	4.093	71.627.500	264.810.000	
2022	1.146	1.146	9.686	15.600	169.505.000	711.672.500		122.500.000	857.500.000	491	4.584	80.220.000	345.030.000	
2023	1.089	1.089	10.775	15.600	188.562.500	900.235.000		122.500.000	980.000.000	452	5.036	88.130.000	433.160.000	
2024	800	800	11.575	15.600	202.562.500	1.102.797.500		122.500.000	1.102.500.000	500	5.536	96.880.000	530.040.000	



Jahr	Maßnahmebereiche												
	I: Ersatz ausscheidender Beamter durch Beamte						II. Verbeamtung von 7.000 vorhandenen Tarifbeschäftigten			III. Einstellung des Mehrbedarfs an Lk. wg. Zunahme der Schülerzahlen als Beamte			
	Beamte				Minderbedarf A/B		Beamte		Minderbedarf A/B	Beamte		Minderbedarf A/B	
	Ausscheider je Jahr	neue Beamte je Jahr	kum.	Bestand	je Jahr	kum.	neu	je Jahr	kum.	neu	kum.	je Jahr	kum.
2024	900	900	11.675	15.600	204.312.500	1.104.547.500		122.500.000	1.102.500.000	500	5.536	96.880.000	530.040.000
2025	800	800	12.475	15.600	218.312.500	1.322.860.000		122.500.000	1.225.000.000	0	5.536	96.880.000	626.920.000
2026	800	800	13.275	15.600	232.312.500	1.555.172.500		122.500.000	1.347.500.000	0	5.536	96.880.000	723.800.000
2027	600	600	13.875	15.600	242.812.500	1.797.985.000		122.500.000	1.470.000.000	0	5.536	96.880.000	820.680.000
2028	600	600	14.475	15.600	253.312.500	2.051.297.500		122.500.000	1.592.500.000	0	5.536	96.880.000	917.560.000
2029	400	400	14.875	15.600	260.312.500	2.311.610.000		122.500.000	1.715.000.000	0	5.536	96.880.000	1.014.440.000
2030	400	400	15.275	15.600	267.312.500	2.578.922.500		122.500.000	1.837.500.000	0	5.536	96.880.000	1.111.320.000
2031	325	325	15.600	15.600	273.000.000	2.851.922.500		122.500.000	1.960.000.000	0	5.536	96.880.000	1.208.200.000
2032			15.600	15.600	273.000.000	3.124.922.500		122.500.000	2.082.500.000	0	5.536	96.880.000	1.305.080.000
2033			15.600	15.600	273.000.000	3.397.922.500		122.500.000	2.205.000.000	0	5.536	96.880.000	1.401.960.000
2034			15.600	15.600	273.000.000	3.670.922.500		122.500.000	2.327.500.000	0	5.536	96.880.000	1.498.840.000



Jahr	Beamte				Versorgung			Mehrbedarf A/B	Bedarf Versorgung	Differenz	
	Anfang	Ausscheider	Ersatz	Bestand	Zugang	Abgang	Bestand			je Jahr	kum.
2035	7.000	212	212	7.000	212	0	212	122.500.000	8.251.515	114.248.485	114.248.485
2036		212	212	7.000	212	0	424	122.500.000	16.503.030	105.996.970	220.245.455
2037		212	212	7.000	212	0	636	122.500.000	24.754.545	97.745.455	317.990.909
2038		212	212	7.000	212	0	848	122.500.000	33.006.061	89.493.939	407.484.848
2039		212	212	7.000	212	0	1.061	122.500.000	41.257.576	81.242.424	488.727.273
2040		212	212	7.000	212	0	1.273	122.500.000	49.509.091	72.990.909	561.718.182
2041		212	212	7.000	212	0	1.485	122.500.000	57.760.606	64.739.394	626.457.576
2042		212	212	7.000	212	0	1.697	122.500.000	66.012.121	56.487.879	682.945.455
2043		212	212	7.000	212	0	1.909	122.500.000	74.263.636	48.236.364	731.181.818
2044		212	212	7.000	212	0	2.121	122.500.000	82.515.152	39.984.848	771.166.667
2045		212	212	7.000	212	0	2.333	122.500.000	90.766.667	31.733.333	802.900.000
2046		212	212	7.000	212	0	2.545	122.500.000	99.018.182	23.481.818	826.381.818
2047		212	212	7.000	212	0	2.758	122.500.000	107.269.697	15.230.303	841.612.121
2048		212	212	7.000	212	0	2.970	122.500.000	115.521.212	6.978.788	848.590.909
2049		212	212	7.000	212	0	3.182	122.500.000	123.772.727	-1.272.727	847.318.182
2050		212	212	7.000	212	0	3.394	122.500.000	132.024.242	-9.524.242	837.793.939
2051		212	212	7.000	212	0	3.606	122.500.000	140.275.758	-17.775.758	820.018.182
2052		212	212	7.000	212	0	3.818	122.500.000	148.527.273	-26.027.273	793.990.909
2053		212	212	7.000	212	0	4.030	122.500.000	156.778.788	-34.278.788	759.712.121
2054		212	212	7.000	212	0	4.242	122.500.000	165.030.303	-42.530.303	717.181.818
2055		212	212	7.000	212	212	4.242	122.500.000	165.030.303	-42.530.303	674.651.515
2056		212	212	7.000	212	212	4.242	122.500.000	165.030.303	-42.530.303	632.121.212



entspricht Ersatzbedarf bei 33 Jahren Dienstzeit (s. Annahmen)



durchschnittliche Versorgungsdauer wird mit 20 Jahren angenommen



Mehrbedarf für Arbeitnehmer (= Minderbedarf für aktive Beamte) ergibt sich aus Zahl der Beschäftigten und Differenz der Arbeitgeberkosten (s. Annahmen)



Produkt aus Zahl der Versorgungsempfänger und Summe aus Kosten für Versorgung und Beihilfe je Person (s. Annahmen)