

Fraktion der ...

Vorlage an das Abgeordnetenhaus – zur Beschlussfassung –

Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Unterrichtsversorgung an den öffentlichen Schulen des Landes Berlin

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Unterrichtsversorgung an den öffentlichen Schulen des Landes Berlin

Vom

Das Abgeordnetenhaus hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 Änderung des Schulgesetzes für das Land Berlin

Das Schulgesetz für das Land Berlin (Schulgesetz - SchulG) vom 26. Januar 2004 (GVBl. 2004, S. 26), zuletzt geändert durch Artikel 35 des Gesetzes vom 12.10.2020 (GVBl. S. 807), wird wie folgt geändert:

In § 67 wird folgender Absatz 8 angefügt:

„(8) Lehrkräfte an den öffentlichen Schulen des Landes sind in der Regel Beamtinnen oder Beamte, wenn sie die für ihre Laufbahn erforderliche Befähigung besitzen und die sonstigen beamtenrechtlichen Voraussetzungen erfüllen.“

Artikel 2 Änderung der Landesbeamtengesetzes

Das Landesbeamtengesetz vom 19. März 2009 (GVBl. S. 70), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17.12.2020 (GVBl. S. 1482), wird wie folgt geändert:

§ 8a Absatz 2 Satz 1 wird durch die folgende Fassung ersetzt:

„(2) Die Altersgrenze nach Absatz 1 Satz 1 wird hinausgeschoben für

1. Zeiten der tatsächlichen Kinderbetreuung bis zu einem Jahr für jedes Kind unter 18 Jahren,
2. Zeiten der tatsächlichen Pflege von nach ärztlichem Gutachten pflegebedürftigen nahen Angehörigen (Eltern, Schwiegereltern, Ehegatten, eingetragenen Lebenspartnerinnen und -partnern, Geschwistern oder Kindern) bis zu einem Jahr für jeden nahen Angehörigen,

insgesamt höchstens bis zu drei Jahre,

3. Personen, die als tarifbeschäftigte Lehrkraft im Landesdienst beschäftigt sind, um Zeiten der Tarifbeschäftigung im Land Berlin, wenn sie zum Zeitpunkt der Übernahme ins Beamtenverhältnis mindestens fünf Jahre im Landesdienst beschäftigt waren und das 52. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.“

Artikel 3

Änderung des Gesetzes über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten

Das Gesetz über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten (Laufbahngesetz - LfbG) vom 21. Juni 2011 (GVBl. S. 266), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 09.02.2021 (GVBl. S. 146), wird wie folgt geändert:

1. § 5 Absatz 3 Nr. 3 wird durch die folgende Fassung ersetzt::

„3. von Schulleiterinnen und Schulleitern sowie stellvertretenden Schulleiterinnen und stellvertretenden Schulleitern und Inhaberinnen und Inhabern von weiteren Funktionsstellen im Geltungsbereich der Laufbahnverordnung Bildung nach näherer Bestimmung in der Rechtsverordnung nach § 29 Absatz 1

- a. bei entsprechenden beruflichen Erfahrungen oder sonstigen Qualifikationen, die zusätzlich zu den in den §§ 7 und 8 geregelten Zugangsvoraussetzungen erworben wurden oder
- b. wenn sie gemäß der Bildungslaufbahnverordnung geforderte Zeiten nachweisen, in denen sie eine dem Amt entsprechende Tätigkeit bereits erfolgreich als Tarifbeschäftigte wahrgenommen haben.“

2. § 11 Absatz 4 Satz 1 wird durch die folgende Fassung ersetzt:

„Auf die Probezeit werden die Zeiten einer hauptberuflichen Tätigkeit im öffentlichen Dienst des Landes Berlin, eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder bei einer öffentlichen zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Einrichtung oder Verwaltung, die nach Art und Schwierigkeit mindestens der Tätigkeit in einem Amt der betreffenden Laufbahn entsprochen haben, angerechnet.“

3. In § 11 Absatz 4 wird Satz 2 durch die folgende Fassung ersetzt:

„Dabei darf eine Mindestprobezeit von zwölf Monaten nur in den Fällen einer entsprechenden hauptberuflichen Tätigkeit im öffentlichen Dienst des Landes Berlin unterschritten werden.“

Artikel 4

Änderung der Bildungslaufbahnverordnung - BLVO

Die Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten der Laufbahnfachrichtung Bildung (Bildungslaufbahnverordnung - BLVO) vom 18. Dezember 2012 (GVBl. 2012, S. 546) wird wie folgt geändert:

In Abschnitt VI Übergangs- und Schlussvorschriften wird im § 40 Übergangsregelungen als neuer Absatz 4 angefügt:

„(4) Auf die gemäß dieser Verordnung vorgeschriebene Probezeit einschließlich der Mindestprobezeit und sonstige für die Verleihung eines Amtes vorgesehene Zeiten werden Zeiten als Tarifbeschäftigte in öffentlichen Schulen des Landes Berlin in der jeweiligen Tätigkeit angerechnet, wenn die Bewährung in der Tätigkeit festgestellt wurde. Entsprechende Zeiten mit Bewährungsfeststellungen im Schuldienst anderer Länder können anerkannt werden.“

Artikel 5

Änderung des Gesetzes über die Versorgung der Beamtinnen und Beamten sowie der Richterinnen und Richter des Landes Berlin

Das Gesetz über die Versorgung der Beamtinnen und Beamten sowie der Richterinnen und Richter des Landes Berlin (Landesbeamtenversorgungsgesetz - LBeamtVG) vom 21. Juni 2011 (GVBl. S. 266), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 09.02.2021 (GVBl. S. 146), wird wie folgt geändert:

1. In § 55 wird als Absatz 9 (neu) eingefügt:

„(9) Absatz 1 gilt nicht für Verwendungseinkommen, das aufgrund einer im dringenden dienstlichen Interesse bestehenden, für die Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs notwendigen Tätigkeit erzielt wird.“

2. § 55 Absatz 9 (alt) wird Absatz 10 (neu).

Artikel 6 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin in Kraft.

A. Begründung:

a) Allgemeines:

aa. Probleme bei der Unterrichtsversorgung

Schülerinnen und Schüler haben einen Anspruch auf bestmögliche personelle und sächliche Unterrichtsbedingungen. Die Qualität des Unterrichts wird in hohem Maße durch die Professionalität der Lehrkräfte bestimmt. Da die Länder seit geraumer Zeit an den Hochschulen viel zu geringe Kapazitäten für die Ausbildung von Lehrkräften bereitgehalten haben, hat der Wettbewerb um ausgebildete Lehrkräfte an Schärfe deutlich zugenommen.

In den letzten Jahren war der Bedarf an neuen Lehrkräften in Berlin besonders hoch:

- Seit dem Schuljahr 2012/2013 mussten jährlich durchschnittlich rund 1.000 ausscheidende Lehrkräfte ersetzt werden, weil sie die Altersgrenze erreicht hatten.
- Gleichzeitig nahm der Lehrkräftebedarf durch wachsende Schülerzahlen erheblich zu: Im Schuljahr 2012/2013 gab es an den öffentlichen Schulen insgesamt rund 365.000 Schüler:innen, im Schuljahr 2020/2021 waren es rund 31.500 mehr. Daher mussten jährlich zusätzlich zu den wegen Alters ausgeschiedenen Lehrkräften weitere 300 Vollzeitlehrkräfte eingestellt werden.
- Deutlich zugenommen hat schließlich auch die Zahl der Lehrkräfte, die - einige davon nach kurzer Beschäftigungszeit in Berlin - den Schuldienst des Landes verlassen haben, um in einem anderen Bundesland als Lehrkraft zu besseren Konditionen zu arbeiten.

Es ist dem Land in den vergangenen Jahren in vielen Fällen nicht gelungen, ausgebildete Lehrkräfte an das Land zu binden. Das zeigt sich am gestiegenen Anteil von sogenannten Seiteneinsteiger:innen, die anstelle der nicht verfügbaren vollausgebildeten Lehrkräfte eingestellt wurden:

- Noch im Jahr 2010 waren nach den Vergleichsdaten der KMK rund 5,7 Prozent der neu eingestellten Lehrkräfte in Berlin Seiteneinsteiger:innen. Bis zum Jahr 2015 hatte sich dieser Anteil auf knapp 21 Prozent erhöht und sich damit innerhalb von fünf Jahren nahezu vervierfacht. Im Jahr 2018 betrug der Anteil rund 40 Prozent. (In den Folgejahren wird die Zahl der für den Unterricht eingestellten Seiteneinsteiger:innen anders und damit nicht mehr vergleichbar dargestellt, weil Berlin ab 2019 Seiteneinsteiger:innen, die einen berufsbegleitenden Vorbereitungsdienst aufgenommen haben, nicht mehr bei den Neueinstellungen für den Unterricht, sondern bei den Einstellungen in den Vorbereitungsdienst berücksichtigt.)
- In Hamburg – dieser Vergleich erscheint als Maßstab aufgrund struktureller Vergleichbarkeit zu Berlin geeignet – lag der entsprechende Anteil in den letzten Jahren zwischen 3 und 4 Prozent, damit war er in Berlin im Jahr 2018 mehr als zehnmal so hoch.
- Ähnlich hoch wie in Berlin war im betrachteten Zeitraum der Anteil der Seiteneinsteiger:innen an den Einstellungen nur in Sachsen.
- Im Durchschnitt der anderen Bundesländer hat sich der Anteil der Seiteneinsteiger:innen an den Einstellungen zwar ebenfalls erhöht, er lag mit 13,3 Prozent aber nur bei einem Drittel des Werts in Berlin.

Offenbar hat sich das Land Berlin im Wettbewerb um ausgebildete Lehrkräfte immer weniger durchsetzen können.

Gerade der Vergleich zu Hamburg legt nahe, dass die 2004 im Land Berlin getroffene Entscheidung des Senats, Lehrkräfte nicht mehr zu verbeamten, zu dieser Entwicklung maßgeblich beigetragen hat. Auch der Vergleich mit Sachsen gibt Anlass zu dieser Annahme, war dieses Bundesland doch neben Berlin das einzige Land, das bis 2018 Lehrkräfte nicht verbeamtet hat. Eine Fülle von Einzelerfahrungen der Schulleitungen in Berlin bestätigt, dass viele potentielle Bewerber:innen nach dem Referendariat in ein anderes Bundesland gewechselt sind, weil dort eine Übernahme ins Beamtenverhältnis angeboten wurde bzw. wird. Aus Sicht vieler Betroffenen sind für diese Präferenz neben der hohen

Sicherheit des Arbeitsplatzes die mit dem Beamtenverhältnis verbundenen ökonomischen und sonstigen Vorteile entscheidend.

Zwar wird zur Erhöhung der Attraktivität für eine Beschäftigungsaufnahme an den Schulen Berlins das Gehalt von tarifbeschäftigten Lehrkräften vom ersten Tag der Arbeitsaufnahme auf Basis der Entwicklungsstufe 5 berechnet, obwohl sie nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) bei regelmäßiger Entwicklung erst nach 10 Jahren darauf Anspruch hätten. Dies führt dazu, dass tarifbeschäftigte Lehrkräfte als Berufsanfänger in den ersten Arbeitsjahren ein höheres Nettogehalt haben als ihre Kolleg:innen im Beamtenverhältnis – unter Berücksichtigung der Beiträge zur privaten Kranken- und Pflegeversicherung bei den Beamt:innen. Nach 10 Arbeitsjahren verdienen ledige Beamt:innen aber schon rund 150 EURO mehr im Monat, nach 15 Jahren sind es rund 300 EURO monatlich. Geht es dagegen nicht um Berufsanfänger, sondern kann die Lehrkraft zum Zeitpunkt der Verbeamtung auf gleichwertige hauptberufliche Zeiten verweisen – dies ist bei allen Lehrkräften der Fall, die vor der Verbeamtung als Tarifbeschäftigte gearbeitet haben –, wird bei der Verbeamtung je nach Dauer dieser Zeiten eine höhere Stufe des Grundgehalts festgelegt. Hat eine Lehrkraft beispielsweise 10 Jahre als Tarifbeschäftigte gearbeitet, ist das Nettogehalt vom Zeitpunkt der Verbeamtung an 150 EURO höher.

ab. Lösung

Berlin muss von den vorhandenen Absolvent:innen von Hochschulen bzw. des Referendariats möglichst viele als neue Lehrkräfte für seinen Schuldienst gewinnen und möglichst wenige Lehrkräfte aus dem aktiven Schuldienst verlieren. Insbesondere mit der Rückkehr zur Verbeamtung können vergleichbare Bedingungen beim Wettbewerb um ausgebildete Lehrkräfte erreicht werden. Als weitere Maßnahme zur Abdeckung des Unterrichts mit ausgebildeten Lehrkräften sollen die bestehenden Regelungen für die Bezahlung einer Tätigkeit von Beamt:innen im öffentlichen Dienst nach dem Erreichen der Altersgrenze verändert werden. Bisher werden Einkünfte aus einer Tätigkeit im öffentlichen Dienst nur bis zur Höhe der bisherigen Bezahlung (bei Vollzeitbeschäftigung) vor der Pensionierung zugelassen. Was diesen Betrag überschreitet, wird als Minderung der Pension einbehalten. Daher gibt es keinen finanziellen Anreiz, in der öffentlichen Schule mit mehr als 7 bis 8 Unterrichtsstunden in der Woche weiter zu arbeiten.

Folgende Regelungen sollen getroffen werden:

1. Durch Änderung des Schulgesetzes wird das Beamtenverhältnis für Lehrkräfte als Regelfall vorgeschrieben.
2. Durch Änderung des Landesbeamtengesetzes werden für Lehrkräfte, die mindestens fünf Jahre in den Schulen des Landes Berlin als Tarifbeschäftigte gearbeitet haben, diese Jahre bei der Ermittlung der Altersgrenze für die Übernahme in ein Beamtenverhältnis berücksichtigt.
3. Durch Änderung des Laufbahngesetzes werden Zeiten einer Tätigkeit in einer Funktionsstelle bei der Übernahme ins Beamtenverhältnis anerkannt.
4. Durch Änderung der Bildungslaufbahnverordnung werden Zeiten einer Tätigkeit als Tarifbeschäftigte bzw. Tarifbeschäftigter für die Ableistung von Probezeiten und Dienstzeiten bei Vorliegen einer entsprechenden Bewährungsfeststellung angerechnet.

5. Durch Änderung des Landesbeamtenversorgungsgesetzes wird erreicht, dass für frühere Beamt:innen der gleiche finanzielle Anreiz für die Fortsetzung der Tätigkeit als Lehrkraft an den öffentlichen Schulen nach Erreichen der Regelaltersgrenze gegeben ist wie für eine Tätigkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes.

Die vorstehenden Maßnahmen werden die Möglichkeiten deutlich verbessern, für den Schuldienst des Landes ausgebildete Lehrkräfte zu gewinnen und zu halten. Grundsätzlich wird gesichert, dass die bisher als Tarifbeschäftigte tätigen Lehrkräfte - einschließlich der in Leitungsfunktionen tätigen - keine Nachteile haben, weil sie erst jetzt verbeamtet werden. So wird auch verhindert, dass in den Kollegien vermeidbare Unterschiede hergestellt oder aufrechterhalten werden.

Die Maßnahmen führen darüber hinaus zu erheblichen Entlastungen für die künftigen Haushalte des Landes. Die seit 2004 entstandenen zusätzlichen Belastungen fallen weg.

ac. Alternativen / Rechtsfolgenabschätzung

Ein alternativer Weg zur Verbesserung der Wettbewerbslage Berlins bei der Anwerbung neuer Lehrkräfte könnte eine Anhebung der Vergütung der Lehrkräfte im Arbeitnehmerverhältnis mit dem Ziel einer Gleichstellung der Nettobezüge von Beamten und Tarifbeschäftigten sein. Der Senator für Finanzen hat geprüft, ob das rechtlich möglich wäre und welche Folgen dies für das Land hätte. Ergebnis der Prüfung war, dass es für eine solche Gleichstellung im Rahmen des TV-L keinen Raum gibt und dass ein Antrag Berlins in der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) auf Zustimmung zu einer Zulage für die Lehrkräfte des Landes Berlin keine Aussicht auf Erfolg hätte. Die Gewährung einer Zulage nur für die Gruppe der Lehrkräfte würde das im TV-L angelegte Tarifgefüge zerstören, es wäre daher nur um den Preis möglich, dass Berlin die TdL wieder verlässt. Dieser Preis erschien dem Senator für Finanzen zu hoch. Zudem würde eine die Nettobezüge angleichende Zulage für Lehrkräfte den Haushalt des Landes Berlin zusätzlich belasten, obwohl es dafür keinen finanziellen Spielraum gibt. Wollte Berlin die tarifbeschäftigten Lehrkräfte in E 13 den beamteten Lehrkräften in A 13 netto gleichstellen, dann müssten sie alle nach E 14 höhergruppiert, und es müsste ihnen zusätzlich eine Zulage von 150 EURO je Monat gewährt werden. Dies würde zu jährlichen Mehrkosten für das Land von rund 4.500 EURO je Stelle führen. Bei 30.000 Stellen wären das 135 Mio. EURO je Jahr – zusätzliche Aufwendungen für die Schule ohne jegliche Verbesserung ihrer Ausstattung. Verstärken könnten sich die finanziellen Folgen im Übrigen noch, weil eine Zulage für Lehrkräfte Begehrlichkeiten bei anderen Beschäftigtengruppen wecken würde.

Eine weitere Alternative zur Verbesserung der Wettbewerbslage bestünde darin, dass sich Berlin mit allen übrigen Bundesländern darauf verständigt, Lehrkräfte künftig nicht mehr zu verbeamteten. Als sich der Senat von Berlin 2004 dafür entschied, Lehrkräfte nicht mehr zu verbeamteten, ging er davon aus, dass andere Länder sich diesem Weg anschließen würden. Inzwischen übernehmen aber auch die Länder Lehrkräfte in ein Beamtenverhältnis, die dies seinerzeit nicht getan haben, zuletzt das Land Sachsen. Es bestehen keinerlei Aussichten auf eine Änderung dieser Praxis. Damit bleibt Berlin das einzige Bundesland, das seine Lehrkräfte nicht verbeamtet. Die sich daraus ergebenden Wettbewerbsnachteile bleiben also bestehen.

b) Einzelbegründung:

1. Zu Artikel 1 (Änderung des Schulgesetzes)

Der Änderungsbedarf ergibt sich vor allem dadurch, dass die Entscheidung, in welchem Status Lehrkräfte in der Regel zu beschäftigen sind, dem Gesetzgeber vorbehalten sein sollte.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 12. Juni 2018 (BVerfG Urteil vom 12. Juni 2018 – BvR 173/12) festgestellt, dass Lehrkräfte „als Angehörige der Staatsverwaltung im Sinne von Art. 11 Abs. 2 Satz 2 EMRK anzusehen sind“. Für den „Bereich der Lehrkräfte an öffentlichen Schulen ergibt sich zudem ein besonderes Interesse des Staates an der Aufgabenerfüllung durch Beamtinnen und Beamte. Schulwesen und staatlicher Erziehungs- und Bildungsauftrag nehmen im Grundgesetz (Art. 7 GG) und den Verfassungen der Länder einen hohen Stellenwert ein“. Aus Sicht des Bundesverfassungsgerichtes üben Lehrkräfte eine so bedeutsame Aufgabe aus, „dass die Entscheidung über die Verbeamtung dem Staat vorbehalten bleiben muss“.

Die Mehrheit der Länder der Bundesrepublik Deutschland hat die Frage des Beschäftigungsstatus der Lehrkräfte gesetzlich geregelt, entweder in den Landesbeamtengesetzen oder in den Schulgesetzen. Auch in Berlin war bis zum Jahre 2004 der Beschäftigungsstatus der Lehrkräfte gesetzlich geregelt. Mit dem 24. Gesetz zur Änderung des Landesbeamtenrechts vom 09. März 2004 wurde der § 6 Abs. 1 Satz 2 LBG aus dem Gesetz gestrichen. („Zur Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse gehört die Lehrtätigkeit an öffentlichen Schulen ...“). Der Senat begründete damals diese Streichung unter anderem damit, dass sie lediglich die Möglichkeit eröffne, die Lehrtätigkeit an den öffentlichen Schulen auch durch nicht im Beamtenverhältnis stehende Dienstkräfte wahrnehmen zu lassen. Tatsächlich aber ist seit dieser Gesetzesänderung die Nichtverbeamtung von Lehrkräften zur Regel geworden.

Mit der vorgeschlagenen Aufnahme eines Absatzes 8 in § 67 des Schulgesetzes für das Land Berlin wird Normenklarheit hergestellt, wie es das Bundesverfassungsgericht in dieser Frage nahelegt. Mit der Formulierung „in der Regel“ im neu aufzunehmenden Abs. 8 des § 67 SchulG ist auch weiterhin eine Beschäftigung von Lehrkräften als Tarifbeschäftigte möglich. Die Beschäftigung von Lehrkräften als Tarifbeschäftigte ist nicht ihrer Funktion oder den von ihnen wahrgenommenen Aufgaben, sondern besonderen Sachgründen geschuldet, wie etwa fehlende persönliche oder laufbahnrechtliche Voraussetzungen für eine Berufung in das Beamtenverhältnis. Da sich diese Regelung auf die Lehrkräfte im öffentlichen Schuldienst bezieht, ist eine spezialgesetzliche Regelung im Schulgesetz einer beamtenrechtlichen Regelung im Landesbeamtengesetz vorzuziehen. Die hier vorgeschlagene Regelung entspricht der vergleichbaren Vorschrift des § 57 Abs. 4 im Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen.

2. Zu Artikel 2 (Änderung des Landesbeamtengesetzes)

Mit dem Gesetz zur Neuregelung dienstrechtlicher Einstellungshöchstaltersgrenzen (GVBl 61/2020, S. 1482f.) hat das Land Berlin der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entsprechend eine neue gesetzliche Grundlage geschaffen, bis zu welchem Alter eine Einstellung als Beamter zulässig ist. Danach soll nach der Einstellung als Beamter mindestens ein Zeitraum von 20 Jahren bis zum Erreichen Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand gegeben sein. Unter dieser Voraussetzung wird vermieden, dass das Land nach dem Erreichen des Ruhestands eine im Verhältnis zur Dienstzeit des Beamten unverhältnismäßig hohe Versorgungslast zu tragen hat. Diese Bedingung erscheint grundsätzlich sachgerecht, sie berücksichtigt jedoch die besonderen Verhältnisse nicht, die bestehen können, wenn Beschäftigte aufgrund einer längeren Tätigkeit als Tarifbeschäftigte bereits Rentenansprüche erworben haben

Wenn aufgrund der vorgesehenen Änderung des Schulgesetzes Lehrkräfte im Regelfall wieder als Beamte eingestellt werden, bedarf es einer Regelung für die Lehrkräfte, die ab dem Jahr 2004 aufgrund der Entscheidung des Senats von Berlin, Lehrkräfte nicht mehr Beamtenverhältnis zu übernehmen, als Tarifbeschäftigte eingestellt und beschäftigt wurden. Damit wird auch das Risiko vermindert, dass eine erneute Befassung des Bundesverfassungsgerichts zu dem Ergebnis kommt, dass gerade für diese Fälle eine unzulässige Altersdiskriminierung vorliegt.

Diese Lehrkräfte hätten bei Vorliegen der maßgebenden Voraussetzungen in ein Beamtenverhältnis übernommen werden können. Sie haben als Tarifbeschäftigte Rentenansprüche erworben. Wenn sie die Höchstaltersgrenze gemäß § 8a des Landesbeamtengesetzes überschritten haben, könnten sie nach derzeitiger Rechtslage nicht mehr verbeamtet werden, obwohl eine unverhältnismäßige Belastung für den Landeshaushalt durch ihre Versorgungsansprüche nach Erreichen der Altersgrenze nicht zu erwarten ist, da die Versorgung beim Zusammentreffen mit Renten gemindert wird.

Für diese Fälle erscheint es fraglich, ob die neu geschaffene Höchstaltersgrenze den Anforderungen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts tatsächlich Rechnung trägt. Das Bundesverfassungsgericht hatte in seiner Begründung auch Folgendes ausgeführt:

„cc) Neben dem Mindestruhegehalt ist die Anrechnung von anderen Versorgungsansparungen zu berücksichtigen. Gemäß § 14 Abs. 5, § 55 LBeamtVG werden Rentenansprüche der Ruhestandsbeamten, die diese gegebenenfalls aus einer früheren Tätigkeit erworben haben, in gewissem Umfang auf die Versorgungsbezüge angerechnet. Unter diesen Umständen kann, abhängig von der Höhe der Versorgungsbezüge und der anrechenbaren Rente, ein Unterschied zwischen der Mindestversorgung und dem verdienten Ruhegehalt ausgeglichen werden. Der Dienstherr wird insoweit von seiner Alimentationspflicht gegenüber dem Versorgungsberechtigten entlastet und dieser auf Einkünfte aus einer anderen öffentlichen Kasse verwiesen (vgl. BVerfGE 76, 256 <298>).“

Die Einfügung in § 8a Absatz (1) Satz 1 trägt diesem Gesichtspunkt Rechnung. Danach wird als Grundlage der Berechnung der Höchstaltersgrenze nicht mehr ausschließlich der Zeitraum von mindestens 20 Jahren von der Einstellung bis zum Erreichen der für den Eintritt in den Ruhestand gesetzlich vorgesehenen Altersgrenze herangezogen. Für die Ermittlung dieses Zeitraums werden vielmehr auch die Zeiten berücksichtigt, in denen eine Lehrkraft als Tarifbeschäftigter in der entsprechenden Tätigkeit im öffentlichen Dienst tätig war. Sie wird so gestellt, dass sie einerseits nicht benachteiligt und andererseits das Land nicht unverhältnismäßig belastet wird.

3. Zu Artikel 3 (Änderung des Laufbahngesetzes) und Artikel 4 (Änderung der Bildungslaufbahnverordnung)

Lehrkräfte und Inhaber:innen von Funktionsstellen im Land Berlin haben unabhängig von dem Rechtsverhältnis, in dem sie beschäftigt waren oder sind, ihre Arbeitsleistungen zu erbringen und ihre dienstlichen Pflichten zu erfüllen. Die Feststellung der Bewährung bezieht sich auf die Tätigkeit, nicht auf einen bestimmten Status. Vor diesem Hintergrund erscheint es unbillig, von Beschäftigten im Schulbereich eine doppelte Bewährung – als Tarifbeschäftigte und als Beamte – zu verlangen. Das gilt für die Probezeiten wie für die Dienstzeiten als beamten-/laufbahnrechtliche Voraussetzungen für Beförderungen. Bei Vorliegen einer erfolgreichen Leistungsfeststellung in der Tätigkeit soll es keine zusätzlichen Voraussetzungen geben. Eine andere Regelung wäre mit einem zeitgemäßen Verständnis der Dienstpflichten von Beamten auch nicht vereinbar. Die Beschränkung des Erfordernisses einer Mindestprobezeit auf die Fälle, in denen die vorangegangene Tätigkeit nicht im Landesdienst geleistet wurde, erscheint auch unter diesen Gesichtspunkten als folgerichtige Konsequenz.

4. Zu Artikel 5 (Änderung des Landesbeamtenversorgungsgesetzes)

Zu Nummer 1:

Erzielen Ruhestandsbeamt:innen neben den Versorgungsbezügen zusätzlich Erwerbseinkommen aus einer Verwendung im öffentlichen Dienst, so werden ihnen nach geltender Rechtslage die Versorgungsbezüge in dem Umfang gekürzt, in dem die Summe aus tatsächlichen Versorgungsbezügen und Erwerbseinkommen die Bezüge eines Vollbeschäftigten nach der Endstufe ihrer letzten Besoldungsgruppe übersteigt. In vielen Fällen führt diese Kürzung dazu, dass es für pensionierte Lehrkräfte wenig finanziellen Anreiz gibt, an einer Schule mit mehr als 7 bis 8 Unterrichtsstunden je Woche zu unterrichten. Mit der Regelung in Absatz 9 wird die Anwendung der Höchstbetragsregelung für die Fälle außer Kraft gesetzt, in denen es ein dringendes dienstliches Interesse an der Beschäftigung von Ruhestandsbeamt:innen gibt. Sie werden damit so gestellt wie im Falle einer Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes.

Zu Nummer 2:

Es handelt sich um eine aus der Neuregelung in Absatz 9 notwendig gewordene redaktionelle Änderung.

5. Zu Artikel 6 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift enthält die übliche Klausel über das Inkrafttreten von Landesgesetzen.

B. Rechtsgrundlage:

Artikel 59 Abs. 2 der Verfassung von Berlin vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779)

C. Kostenauswirkungen auf Privathaushalte und/oder Wirtschaftsunternehmen

Keine

D. Gesamtkosten

Für das Land Berlin wurden durch die Entscheidung, auf Verbeamtung der Lehrkräfte als einzelnes Land zu verzichten, für einen Zeitraum von rund 50 Jahren zusätzliche Kosten von insgesamt mehr als 10 Mrd. EURO ausgelöst. Derzeit liegen diese Mehrkosten bei rund 300 Mio. EURO jährlich. Durch die Rückkehr zur Verbeamtung werden die bei Fortführung des Verzichts weiter entstehenden Mehrkosten vermieden und die bereits entstandenen Mehrkosten langfristig kompensiert, da beim Zusammentreffen von Renten mit Versorgungsbezügen die Rente auf die Beamtenversorgung angerechnet wird. Die in die Rentenversicherung eingezahlten Beiträge sowie die zur Zusatzversorgung (VBL) entrichtete Umlage sind also nicht verloren. Mit dem Verzicht auf Verbeamtung von Lehrkräften war bzw. ist verbunden, dass bei deren Ausscheiden aus dem Schuldienst die sie ersetzenden Lehrkräfte als Tarifbeschäftigte angestellt werden.

In den folgenden Punkten wird zusammengefasst, wie die mehr- bzw. Minderkosten zustandekommen:

- Die Personalkosten von Arbeitnehmer:innen sind in deren aktiver Phase für das Land etwa 20.000 EURO je Jahr höher als die von vergleichbaren Beamt:innen. Dabei wird der für Lehrkräfte repräsentative Fall einer Einstufung in die Entgelt- bzw. Besoldungsgruppe E13 bzw. A13 angenommen.
- Im Schuljahr 2004/2005 standen unter den Lehrkräften rund 3.700 Tarifbeschäftigte knapp 25.700 Beamt:innen gegenüber. Letztere bildeten einen Anteil von 86,5 Prozent. Bis zum Schuljahr 2020/2021 ist die Zahl der Tarifbeschäftigten auf 21.500 gestiegen, die Zahl der Beamt:innen gleichzeitig auf 11.000 gesunken, ihr Anteil beträgt nun 33 Prozent.
- Angenommen, Berlin hätte nicht auf die Verbeamtung der Lehrkräfte verzichtet und der Anteil der Beamt:innen wäre so hoch wie 2004/2005, dann hätte es 2020/2021 rund 28.000 beamtete Lehrkräfte gegeben, 17.000 mehr als tatsächlich vorhanden sind.

- Für das Schuljahr 2020/2021 sind durch den Verzicht auf Verbeamtung also Mehrkosten von rund 340 Mio. EURO angefallen. Dieser Betrag gilt mit vernachlässigbaren Unterschieden sowohl für das Jahr 2020 wie das Jahr 2021. Diese Beträge sind beginnend mit 2004 bis zu dieser Dimension angewachsen, allerdings nicht gleichmäßig, da Berlin in der Zeit bis 2012/2013 Stellen im Schulbereich abgebaut wurden. In dieser Phase wurden also weniger Lehrkräfte als Tarifbeschäftigte eingestellt als Beamt:innen ausgeschieden sind.
- Berücksichtigt man die zeitliche Verzögerung bei der Einstellung von Tarifbeschäftigten, haben sich seit 2004 Mehrausgaben in einer Dimension von 1,5 Mrd. EURO ergeben.

Die genannten Mehrausgaben würden durch die Verbeamtung der vorhandenen Tarifbeschäftigten schrittweise durch Minderausgaben vermindert – bei angenommenen 15.000 Verbeamtungen in den nächsten Jahren um etwa 300 Mio. EURO je Jahr. Damit wird die seit 2004 für die Gruppe der Lehrkräfte erfolgte Doppelbelastung durch parallele Leistungen an die Alterssicherungssysteme für die Beamten und für die Tarifbeschäftigten wieder rückgängig gemacht.

Auf die im Landeshaushalt zu veranschlagenden Versorgungsausgaben für pensionierte Lehrkräfte hat der Verzicht auf Verbeamtung seit 2004 bisher keine Auswirkungen, weil die Zahl der Pensionär:innen sich wegen des Verzichts noch nicht vermindert hat. Dies würde sich ändern, wenn alle aktiven Beamt:innen ausgeschieden sind und die Zahl der Versorgungsempfänger anschließend Jahr für Jahr sinkt. Eine schrittweise Reduzierung der Versorgungsausgaben würde dann in 13 oder 14 Jahren beginnen. Es würde dann noch weitere rund 15 Jahre dauern, bis die Personalausgaben für die tarifbeschäftigten Lehrkräfte geringer sind als es die Summe aus Ausgaben für aktive Beamt:innen und Versorgungsausgaben wäre. Dies gilt im Übrigen nur unter der Voraussetzung, dass die heutigen Verhältnisse sich nicht ändern. Würde Berlin den Tarifbeschäftigten eine Zulage zahlen, um die Lücke zu den Nettogehältern bei den Beamt:innen zu schließen, dauerte dieser Prozess entsprechend länger.

Weit verbreitet ist die Auffassung, dass Beamtenverhältnisse nur begründet werden dürften, wenn unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit gleichzeitig Vorsorge für die nach dem Ausscheiden der Beamt:innen fälligen Pensionen Vorsorge in Form etwa eines Pensionsfonds getroffen würde. Aus Sicht namhafter Wirtschaftswissenschaftler beruht dies auf dem Missverständnis, dass für die Versorgungsausgaben der ehemaligen Beamten im Gegensatz zu den Renten der ehemaligen Arbeitnehmer keine Vorsorge getroffen würde. Das ist so nicht richtig: Sowohl die Renten wie die Beamtenpensionen werden aus dem jeweils laufenden Sozialprodukt bezahlt, es handelt sich bei Versorgung und Renten nur um unterschiedliche Ausgestaltungen eines Umlageverfahrens von den Erwerbstätigen zu den Empfängern von Altersbezügen – in einem Fall über die Rentenversicherung, im anderen über die Steuern. In beiden Fällen ist jedenfalls die Grundversorgung nach dem Ende des Arbeitslebens nicht durch eine Kapitaldeckung gesichert.

Es ist demnach weder geboten noch sinnvoll, für die Finanzierung der Versorgungsausgaben früherer Beamt:innen einen Pensionsfonds im Sinne eines außerhalb des Haushalts bestehenden Sondervermögens für die später anfallenden Versorgungsausgaben aufzubauen, schon gar nicht, wenn dies auf eine Gruppe von Beschäftigten – die Lehrkräfte – beschränkt wird.

In den Haushaltsplänen sollte aber die künftige Entwicklung der Versorgungsausgaben jeweils für einen längeren Zeitraum in geeigneter Weise sichtbar gemacht werden. Damit würde der Informationsgehalt des Haushaltsplans sowohl für das Parlament wie für die Öffentlichkeit in einem wichtigen Punkt erheblich zunehmen. Insbesondere würde das Parlament bei voraussichtlich stark wachsenden Versorgungsausgaben frühzeitig in den Stand gesetzt, die Entwicklung der Versorgungsausgaben bei seinen Entscheidungen über den Haushaltsplan zu berücksichtigen. Dies gilt in besonderem Maße für Entscheidungen, die den Haushalt des Landes dauerhaft in erheblichem Umfang belasten, ohne dass der dafür notwendige finanzielle Spielraum gesichert ist, weil die Zunahme der Versorgungsausgaben nicht berücksichtigt wurde. Die Darstellung im Haushaltsplan sollte so gewählt werden, dass die tatsächlichen Personalkosten von Beamten einschliesslich der Versorgung, wie sie bei den Tarifbeschäftigten wegen der Ausweisung der Rentenbeiträge im Brutto Gehalt gegeben ist, im Haushaltsplan sichtbar gemacht werden..

Sofern die Entwicklung der Versorgungsausgaben zu einem vorübergehenden Spitzenbedarf führt, kann der Aufbau eines Fonds ein sinnvolles Verfahren für einen zeitlichen Ausgleich der Belastungen sein. Dies war beim auf Bundesebene beschlossenen Versorgungsrücklagengesetz der Fall. Vergleichbar hierzu gibt es für die Tarifbeschäftigung die Schwankungsreserve bei der Rentenversicherung.

Gegen den Aufbau eines Pensionsfonds zur dauerhaften Abdeckung der Versorgungsausgaben im Sinne eines außerhalb des Haushalts liegenden Sondervermögens spricht eine Reihe weiterer Erwägungen:

- Auf den ersten Blick erscheint es zwar plausibel, während der aktiven Zeit des Beamten Geld in einem Kapitalfonds anzusparen, damit nicht spätere Generationen mit übermäßigen Steuerbelastungen konfrontiert werden. Eine solche Ansparung wäre aber nur sinnvoll, wenn das Geld im Kapitalfonds nicht seinen Wert verliert und zugleich auch noch Zinsen erwirtschaftet werden. Wie Erfahrungen mit bestehenden Pensionsfonds zeigen, sind diese Voraussetzungen häufig nicht erfüllt. So wurden Pensionsfonds in Anlagen investiert, die – ohne dass dies absehbar war – plötzlich ihren Wert verloren haben, oder es lässt sich – wie derzeit – kaum eine relevante Verzinsung erzielen. Wenn das Land das Risiko des Pensionsfonds im vollen Umfang übernimmt, muss es bei Eintreten von Verlusten diese ausgleichen und zudem noch die Pensionsansprüche erfüllen.
- Eine vollständige Finanzierung der Versorgungsausgaben aus einem Pensionsfonds würde zu einem sehr hohen Finanzbedarf führen: Für alle Beamten des Landes Berlin – nicht nur die Lehrkräfte – müsste ein Pensionsfonds in der Größenordnung von mehr als 50 Md. EURO eingerichtet werden – ein Betrag, der fast in der Höhe der derzeitigen Verschuldung des Landes liegt. Die jährliche Zuführung hinge davon ab, in welchem Zeitraum auf die Kapitaldeckung umgestellt werden soll. Wenn man zur Finanzierung des Pensionsfonds die Bezüge der aktiven Beamten nicht drastisch kürzen will, würde es auf eine weitere enorme Verschuldung des Landes hinauslaufen. Je kürzer der Umstellungszeitraum, desto höher wären die Kürzungen der Bezüge resp. die Belastungen für den Haushalt. Eine teilweise Finanzierung der Versorgungsausgaben durch einen Pensionsfonds würde das Problem zwar abmildern, erhebliche Kürzungen der Bezüge resp. eine

deutliche Zunahme der Verschuldung des Landes wären aber immer noch unumgänglich.

- Auch werden die Probleme der Finanzierung der Altersbezüge mit einem Pensionsfonds nicht aus der Welt geschaffen. Dies gilt insbesondere für die Veränderung der sogenannten Altenquote, d.h. das Verhältnis der Zahl der Menschen mit Altersbezügen zu der der aktiv Beschäftigten. Wenn dieses Verhältnis sich weiter verschiebt, einem aktiv Beschäftigten also eine größere Zahl von Empfängern von Altersbezügen gegenübersteht, dann müssen entweder die Beiträge der Aktiven erhöht oder die Leistungen für die nicht mehr Aktiven vermindert werden. Dies gilt für beide Arten der Finanzierung der Altersbezüge, also sowohl für die Umlagefinanzierung wie für die Kapitaldeckung. Bleibt das Verhältnis von Aktiven zu Versorgungsempfängern grundsätzlich konstant, ist die bei Renten und Pensionen praktizierte Umlagefinanzierung – die Jungen zahlen im sogenannten Generationenvertrag für die Alten – auch nicht gefährdet.
- Besonders fragwürdig wäre der Aufbau eines Pensionsfonds in einem Land, das – wie Berlin – einen hohen Schuldenberg vor sich herschiebt. Zwar wird immer wieder die Auffassung vertreten, dass mit einer „klugen“ Anlage der Fondsmittel ein Zinssatz erzielt werden könnte, der über dem Sollzinssatz der Schulden liege. Dies dürfte aus naheliegenden Gründen aber nur der Fall sein, wenn man ein erhöhtes Risiko eingeht, also in Kauf nimmt, dass die Fondsmittel für fragwürdige Zwecke angelegt werden und dabei zu politisch nicht gewollten Entwicklungen führen (s. etwa die Anlage von Pensionsfonds auf dem Wohnungsmarkt) und ggf. auch in erheblichem Umfang an Wert verlieren können. Sinnvoller und vor allem frei von jeglichem Risiko wäre es, die frei werdenden Mittel bspw. für eine Verminderung der Schulden des Landes einzusetzen. Für die Generationengerechtigkeit sinnvoller als der Aufbau eines Pensionsfonds wäre es auch, finanzielle Spielräume für die Sanierung und Modernisierung der Infrastruktur zu nutzen, da sie zu den wichtigen Grundlagen für eine erfolgreiche wirtschaftliche Tätigkeit zählt.
- Im Übrigen denkt kein einziges Bundesland daran, die Versorgungsausgaben künftig vollständig oder nur zu erheblichen Anteilen kapitalgedeckt zu finanzieren.

E. Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg

Für die Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg ergeben sich keine Auswirkungen. Allerdings ergeben sich für das Land Brandenburg aus einer Wiederaufnahme der Verbeamtung von Lehrkräften in Berlin möglicherweise Folgen für den Lehrkräftearbeitsmarkt.

Das Land Brandenburg hat sich Mitte der 90er Jahre dafür entschieden, Lehrkräfte regelmäßig in ein Beamtenverhältnis zu übernehmen. Maßgeblich für diese Entscheidung war, dass Berlin Lehrkräfte verbeamtete und dass Brandenburg auf dem gemeinsamen Arbeitsmarkt für Lehrkräfte angesichts der überwiegend ländlichen Struktur kaum Aussichten hatte, ausgebildete Lehrkräfte für den Schuldienst zu gewinnen, wenn es keine Übernahme in ein Beamtenverhältnis anbot. Seit Berlin auf die Verbeamtung von Lehrkräften verzichtet, hat sich für Brandenburg ein Wettbewerbsvorteil ergeben, der dazu geführt hat, dass eine hohe Zahl von Lehrkräften die Anstellung in Brandenburg der in Berlin vorzieht.

Dieser Vorteil für Brandenburg wäre bei Rückkehr Berlins zur Verbeamtung von Lehrkräften nicht mehr gegeben, so dass sich dort die trotz Verbeamtung bestehenden Schwierigkeiten bei der Anwerbung von Lehrkräften erhöhen dürften.

F. Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung

a) Auswirkungen auf Einnahmen und Ausgaben

Die Ausgaben im laufenden Haushaltsplan 2021 blieben von der Beschlussfassung unberührt, da nicht zu erwarten ist, dass die bei Übernahme in ein Beamtenverhältnis notwendigen Schritte für eine relevante Zahl von Fällen in 2021 abgeschlossen werden können.¹

Im Zeitraum der Finanzplanung bis 2024 werden die Ausgaben

- für die Bezüge der Beamt:innen bei den Titeln 422 01 in den Kapiteln 1015 bis 1024 – Schulen – nach Maßgabe der Zahl der Verbeamtungen von Lehrkräften zunehmen,
- für die Entgelte von Tarifbeschäftigten-Lehrkräfte bei den Titeln 428 05 in den Kapiteln 1015 bis 1024 – Schulen – im gleichen Zuge abnehmen, dieser Rückgang fällt aber stärker aus als die Zunahme der Bezüge der Beamt:innen, und
- für Beihilfen für Dienstkräfte bei den Titeln 441 00 in den Kapiteln 1015 bis 1024 – Schulen – zunehmen.

Sollte die Verbeamtung aller derzeit als Arbeitnehmer beschäftigten Lehrkräfte, für die die Voraussetzungen für eine Übernahme ins Beamtenverhältnis vorliegen, bis zum Ende des Jahres 2021 erfolgen, werden im Haushaltsjahr 2022 die Ausgaben bei den Titeln der Gruppe 422 in den Schulkapiteln bei einer überschlägig geschätzten Zahl von 15.000 Verbeamtungen um 900 Mio. EURO steigen, während die Ausgaben bei den Titeln der Gruppe 428 in den Schulkapiteln um 1.200 Mio. EURO zurückgehen werden. Der Mehrbedarf bei den Beihilfeausgaben in den Titeln der Gruppe 441 00 wird von der Zahl der realisierten Verbeamtungen und den durchschnittlichen Beihilfeausgaben bestimmt, die zuletzt überschlägig 4.000 EURO pro Kopf und Jahr betragen.

Die Maßnahmen werden zu erheblichen Mehrausgaben bei den Ansätzen für Bezüge der Beamt:innen und bei den Ansätzen für Beihilfeausgaben sowie diese Mehrausgaben überkompensierenden Minderausgaben bei den Ansätzen für Entgelte der Tarifbeschäftigten-Lehrkräfte führen. Dies kann nur auf der Grundlage eines durch den Senat einzubringenden Nachtragshaushaltsgesetzes umgesetzt werden.

b) Personalwirtschaftliche Auswirkungen

Beamte dürfen nach § 49 der Landeshaushaltsordnung (LHO) nur ernannt werden, wenn es eine besetzbare Planstelle gibt, Tarifbeschäftigte können auf

¹ Sollte die Beschlussfassung im AH erst im Jahr 2022 erfolgen – aufgrund der für den 26.09.2021 anberaumten Wahlen ist in Anbetracht der notwendigen Befassung mehrerer Ausschüsse ist mit einer solchen Verzögerung zu rechnen –, müsste diese Passage ggf. angepasst werden.

Stellen für Tarifbeschäftigte oder auf Planstellen geführt werden. Die Veranschlagung von Planstellen im Einzelplan 10 wurde in den letzten Jahren entsprechend der Vorschrift des § 21 Absatz 2 LHO dem aufgrund des Verzichts auf Verbeamtung sinkenden Bedarf angepasst, so dass für eine Rückkehr zur Verbeamtung Stellen in Planstellen umgewandelt werden müssen. Dies kann nach Maßgabe des Fortschritts bei der Verbeamtung geschehen, möglich wäre aber auch, alle für Lehrkräfte vorgesehenen Stellen in Planstellen umzuwandeln.

Da es sich nicht um Einzelfälle handelt, ist die Umwandlung von Stellen für Tarifbeschäftigte in Planstellen bei dem durch den Senat vorzulegenden Nachtragshaushaltsgesetz zu berücksichtigen.

Berlin, den

ENTWURF