

Grundgesetzliche Grenzen politischer Opportunitätsabwägungen: Die verfassungsrechtlichen Vorgaben für den dienstrechtlichen Status der Lehrer

Professor Dr. Christian von Coelln, Thomas Horst

Der lange Zeit unangefochtene Beamtenstatus der Lehrer sieht sich zunehmend in Frage gestellt. Die vielfach erhobene Forderung, Lehrer nur noch als Angestellte zu beschäftigen, verhallt nicht mehr folgenlos: Zwar werden Lehrer in den meisten Bundesländern im Regelfall nach wie vor verbeamtet. Jedoch zeigen sich insofern deutliche Erosionserscheinungen. Der Beitrag geht den rechtlichen Rahmenbedingungen nach, die die Verwaltung, ggf. aber auch der einfache Landesgesetzgeber, bei der Entscheidung über die Ausgestaltung des Dienstverhältnisses der Lehrer zu beachten haben. Er zeigt auf, dass der grundgesetzliche Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG auch die Lehrer erfasst. Die prinzipielle Beschäftigung von angestellten Lehrern wäre nur verfassungsgemäß, wenn zuvor das Grundgesetz geändert würde.

I. Einleitung

1. Die Diskussion um den Beamtenstatus von Lehrern

Die seit langem geführte¹ Diskussion über den Beamtenstatus von Lehrern ist Teil einer allgemeinen Debatte über das Berufsbeamtentum. Vielfach wird der Beamtenstatus als nicht mehr zeitgemäßes Privileg angesehen, als „alter Zopf, der aus dem Obrigkeitsstaat kommt“² und der abgeschafft werden müsse, da er nicht mehr den Anforderungen an die Erfordernisse der heutigen Zeit entspreche.³ Untermauert wird diese Forderung vor allem mit der angeblich motivationsfördernden Wirkung eines Angestelltenverhältnisses, mit dessen vermeintlich größerer Flexibilität sowie mit einer unterstellten fehlenden Spontaneität und Elastizität der Beamten.⁴ Eine vollständige Abschaffung des Beamtenstatus gerade der Lehrer sei eine zentrale Voraussetzung dafür, dass diese professioneller und beweglicher wür-

den.⁵ Damit könne die Zahl inkompetenter Lehrer reduziert werden.⁶

Generell sei der Beamtenstatus auf den Kernbereich hoheitlicher Tätigkeiten in Justiz und Polizei sowie auf Teile der Steuerverwaltung zu beschränken. Lehrer erbrächten nur „Fürsorgeleistungen des Staates“, die vermeintlich nicht zu diesem Kernbereich gehören.⁷ Überdies wird die bestehende Zweiteilung der Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst in Beamte und Arbeitnehmer als generelles Strukturproblem gesehen. Die im Jahre 2003 von der Landesregierung NRW eingesetzte Regierungskommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – Öffentlicher Dienst der Zukunft“ (sog. „Bull-Kommission“) empfahl, das herkömmliche Berufsbeamtentum abzuschaffen und durch ein einheitliches öffentliches Dienstrecht zu ersetzen.⁸

Gerade mit Blick auf Lehrer trägt die Diskussion um die Abschaffung des Beamtenstatus bereits Früchte: Nur in den alten Ländern werden Lehrer grundsätzlich noch verbeamtet, angestellte Lehrer sind hier die Ausnahme.⁹ In den neuen Ländern ist das meist schon umgekehrt.¹⁰ Von den Lehrern in Sachsen-Anhalt waren im Schuljahr 2007/2008 immerhin noch ca. 82%

1) Dazu bereits *Leisner*, ZBR 1980, S. 361; der SPD-Vorstand beantragte für den Parteitag im November 1995: „Der Beamtenstatus soll in der Regel dem hoheitlichen Kernbereich der Staatstätigkeit vorbehalten bleiben. Lehrer und Hochschullehrer sollen bundeseinheitlich im Angestelltenverhältnis beschäftigt werden (FAZ vom 26.09.1995, Nr. 224, S. 7).
2) So *Jann*, Potsdamer Universitätszeitung PUTZ, Ausgabe August/September 1997, abrufbar unter: www.uni-potsdam.de/u/putz/sep97/03.htm, Stand 13.1.2009, zur Abschaffung des Beamtenstatus von Professoren.
3) Siehe etwa *Beucker/Überall*, Die Beamtenrepublik – Der Staat im Würgegriff seiner Diener?, 2004. Zu den generellen Einwänden gegen das Berufsbeamtentum siehe die Zusammenfassung von *Jachmann/Strauß*, ZBR 1999, S. 289 ff.; mit Blick auf die Abschaffung des Beamtenstatus für Lehrer *Riegel/Richter-Undeutsch/Bietz*, Wiesbadener Tagblatt vom 26. 1. 2006, abrufbar unter http://www.wiesbadener-tagblatt.de/region/thema/wtalk/objekt.php3?artikel_id=2234581, Stand 13. 1. 2009. Es gibt sogar ein politisches Portal, mit denen man seinen Missmut über den Beamtenstatus kundtun und eine Abschaffung „beantragen“ kann: http://www.protestnote.de/pn/xy_login.php?typ=s&pnid=12#pn_inhalt, Stand 13. 1. 2009. Zur Beamtenschelte als probatem Mittel, um mit geringem geistigen Aufwand den größtmöglichen Beifall der Mediengesellschaft zu erzielen, vgl. *Isensee*, ZBR 1998, S. 295 f.; *Sontheimer/Bleek*, Abschied vom Berufsbeamtentum?, 1973.

4) Dazu etwa *Krull* u. a., Eckpunkte eines zukunftsfähigen deutschen Wissenschaftssystems – Zwölf Empfehlungen –, S. 9, abrufbar unter www.volkswagenstiftung.de/fileadmin/downloads/publikationen/eckpunkte_wissenschaftssystem.pdf, Stand 13. 1. 2009. Gegen die Annahme, eine verstärkte Einstellung von Angestellten würde zu einem Flexibilitätsgewinn führen, *Böhm*, DÖV 2006, S. 665 (668 ff.).
5) *Lenzen*, Präsident der Freien Universität Berlin, Bonner Generalanzeiger vom 15. 11. 2004, abrufbar unter: www.geb-pforzheim.de/geb-home/pisa2/PISA%20II%20LENZEN%20GA.pdf, Stand 13.1.2009.
6) *Rauin*, in: Spiegel vom 21. 3. 2008, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/unispiegel/jobundberuf/0,1518,542780,00.html>, Stand 13. 1. 2009.
7) *Denninger/Frankenberger*, Grundsätze zur Reform des öffentlichen Dienstrechts, 1998, S. 17 ff.; differenzierend *P.M. Huber*, Die Verwaltung Bd. 29 (1996), S. 437 (460): eine Verbeamtung hänge davon ab, ob der Landesgesetzgeber den Lehrern in „substanziellem Umfang“ mit Eingriffsbefugnissen ausgestattet habe.
8) Abrufbar unter: <http://www.regierungskommission.nrw.de/imnrw/pdf/berrk.pdf>, S. 44 ff., 141 ff., Stand 13. 1. 2009; dazu *Bull*, DÖV 2004, S. 155 ff.; *Behrens/Münch*, ZRP 2003, S. 329 ff.; krit. *Summer*, ZBR 2003, S. 365.
9) *Strauß*, Funktionsvorbehalt und Berufsbeamtentum, 2000, S. 133 ff.; *Dollinger/Umbach*, in: Umbach/Clemens, GG I, 2002, Art. 33, Rn. 81. In absoluten Zahlen standen etwa in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2007/2008 knapp 191.100 verbeamteten Lehrern circa. 35.000 angestellte Lehrer gegenüber (Das Schulwesen in NRW aus quantitativer Sicht, S. 45, abrufbar unter: http://www.schulministerium.nrw.de/BP/Schulsystem/Statistik/2007_08/Quantita2007_08.pdf, Stand 13. 1. 2009).
10) Zur den Dienstverhältnissen der Lehrer in den neuen Ländern *Avenarius/Heckel*, Schulrechtskunde, 7. Aufl. 2000, S. 405 f.; *Avenarius/Döbert/Döbrich/Schade*, Mobilitätschancen für Lehrer in Deutschland und Europa, 1996, S. 28 ff.; *Putzhammer*, RdJB 1995, S. 16 ff. Monographisch dazu *Renger*, Einführung des Berufsbeamtentums in den neuen Bundesländern, 1991.