

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lattmann, Weißkirchen (Wiesloch), Dr. Penner, Frau Schuchardt, Schäfer (Mainz), Dr.-Ing. Laermann, Hölscher, Dr. Wendig, Wolfgramm (Göttingen), Kleinert und der Fraktionen der SPD, FDP – Drucksache 8/1254 –

Sicherung der Vollausbildung

Der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister des Innern – D I 3 – 216 113. – 1/1 c – hat mit Schreiben vom 6. Januar 1978 die Kleine Anfrage im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Bildung und Wissenschaft und dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung wie folgt beantwortet:

1. Teilt die Bundesregierung die Rechtsauffassung, daß die vom Bundesverfassungsgericht für den Hochschulzugang in Numerus-clausus-Fächern entwickelten Grundsätze auch auf die Einstellung in den Vorbereitungsdienst anzuwenden sind?

Artikel 12 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes garantiert neben der Freiheit der Berufswahl allen Deutschen die freie Wahl der Ausbildungsstätte. Als Ausbildungsstätte sind solche Einrichtungen anzusehen, die ein Bewerber durchlaufen haben muß, um nach Ablegung der nur über diese Einrichtung erreichbaren Prüfung Berufe ergreifen oder öffentliche Ämter bekleiden zu können, welche die durch die Prüfung erlangte Qualifikation voraussetzen. Zweifellos erfüllen Universitäten und Hochschulen diese Kriterien.

Gegenstand der Anfrage sind Ausbildungsgänge in einem staatlichen Vorbereitungsdienst, deren erfolgreiches Durchlaufen die Voraussetzung für die Ausübung eines Berufes auch außerhalb des öffentlichen Dienstes ist, und bei denen sich der Staat – wie zum Beispiel bei den Juristen und Lehrern – die Ausbildung allein vorbehalten hat (Monopolausbildungen). Auch diese staatlichen Vorbereitungsdienste entsprechen dem Bild der Ausbildungsstätte nach Artikel 12 Abs. 1 des Grund-

gesetzes. Soweit das Bundesverfassungsgericht aus dem Grundrecht der freien Wahl der Ausbildungsstätte für den Hochschulzugang und für die Zulässigkeit seiner Beschränkung Folgerungen gezogen und Grundsätze entwickelt hat, sind diese grundsätzlich auch auf die Einstellung in derartige Vorbereitungsdienste anwendbar. Dazu dürfte insbesondere der Grundsatz gehören, daß die wesentlichen Entscheidungen über die Voraussetzungen für absolute Zulassungsbeschränkungen und über die anzuwendenden Auswahlkriterien vom Gesetzgeber selbst zu treffen sind (vgl. BVerfGE Bd. 33, S. 303).

2. Wie hat sich die Einstellungspraxis in den Vorbereitungsdienst in den einzelnen Bundesländern entwickelt?

In den letzten Jahren ist mit der Zunahme von Hochschulabsolventen insgesamt auch die Zahl derjenigen Hochschulabsolventen angestiegen, die eine Zulassung zu einer Monopolausbildung erstreben. Derartige Ausbildungsgänge mit dem zahlenmäßigen Schwergewicht bei der Juristen- und Lehrerausbildung sind ausschließlich im Länderbereich eingerichtet. Insbesondere im Bereich der Lehramtsanwärter hat die Entwicklung dahin geführt, daß die Zahl der Bewerber für eine Einstellung in den Vorbereitungsdienst größer ist als die Kapazität der Ausbildungsstätten.

Nach einer Auskunft des Sekretariats der Kultusministerkonferenz werden im Jahre 1977 voraussichtlich 40 000 Lehramtsstudierende die Prüfung bestehen; diese Zahl überschreitet die des Vorjahres um fast 7000. Von 1975 bis 1976 hatte die Zunahme nur rd. 3400 betragen. Nach den Angaben des Sekretariats der Kultusministerkonferenz muß – teilweise auf Grund von Schätzungen – damit gerechnet werden, daß bis zum Jahresende 1977 in diesem Jahre rund 7600 Bewerber wegen begrenzter Aufnahmekapazität nicht in den Vorbereitungsdienst eingestellt werden können. Die Notwendigkeit, Bewerber für die Aufnahme in den Vorbereitungsdienst zum Lehramt in größerer Zahl abweisen zu müssen, hat sich bereits in den meisten Ländern ergeben. Die entsprechenden Zahlen der Abweisungsfälle lauten im einzelnen – soweit auf Grund einer Umfrage bei den Ländern hierzu Angaben gemacht werden können – wie folgt:

Land	1974	1975	1976	1977
Berlin		610	990	1200
Bremen		534	1153	1295
Hamburg *)	31	320	532	388
Niedersachsen *)		242	557	3843
Rheinland-Pfalz		432	1114	491

*) jeweils letzter Einstellungstermin

In Bayern und Schleswig-Holstein konnten im Bereich der Monopolausbildung bisher alle Bewerber, die die allgemeinen Voraussetzungen erfüllten, in den Vorbereitungsdienst aufgenommen werden. In Hessen wurden in den Jahren 1974 bis 1977 insgesamt 1810 Bewerber um Zulassung zum Vorbereitungs-

dienst für Lehrämter abgewiesen. In Nordrhein-Westfalen konnten im Jahre 1977 von insgesamt rund 4850 Bewerbern zum Vorbereitungsdienst für Lehrämter an Gymnasien und berufsbildenden Schulen 3400 Bewerber unmittelbar zugelassen werden; die restlichen Bewerber wurden in ein privatrechtliches Arbeitsverhältnis mit der Zusage übernommen, zu einem in näherer Zukunft liegenden Termin den Vorbereitungsdienst aufnehmen zu können.

Gleichartige Schwierigkeiten haben sich bei den Ländern im Bereich anderer Monopolausbildungen in nennenswertem Umfang bisher nicht ergeben.

3. Inwieweit haben einzelne Länder versucht, auf dem Verwaltungswege oder durch gesetzliche Maßnahmen den Zugang zum Vorbereitungsdienst Einschränkungen zu unterwerfen?

Nach vorliegenden Mitteilungen sind in acht Ländern die Grundlagen für erforderliche Einschränkungen der Zulassung zum Vorbereitungsdienst in den Jahren seit 1975 durch gesetzliche Regelung geschaffen worden. Lediglich in den Ländern Bayern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein sind gesetzliche Regelungen noch nicht ergangen. Soweit bereits vor Erlaß entsprechender gesetzlicher Regelungen Maßnahmen zur Einschränkung der Zulassung zum Vorbereitungsdienst getroffen werden mußten, erfolgten sie zunächst auf dem Verwaltungswege.

Die Ständige Konferenz der Kultusminister hat mit Beschluß vom 20. November 1975 (abgedruckt im Gemeinsamen Ministerialblatt 1976 Seite 67) länder einheitliche Kriterien für die Aufnahme von Lehramtsanwärtern in den Vorbereitungsdienst festgelegt. In ihr werden insbesondere auch die für die Messung der Ausbildungskapazitäten und für das Verfahren bei der Vergabe der Ausbildungsplätze maßgebenden Faktoren bestimmt. Die getroffenen Länderregelungen entsprechen im wesentlichen diesen Grundsätzen.

4. Gibt es Anzeichen dafür, daß einzelne Länder ihre Einstellungspraxis für den Vorbereitungsdienst auch danach ausrichten, ob die Bewerber aus dem betreffenden Bundesland stammen (heimliche Landeskinderklauseln)?

Der Bundesregierung sind keine gesetzlichen oder Verwaltungsregelungen der Länder bekannt, nach denen bei der Einstellung von Nachwuchskräften Bewerber aus dem eigenen Land grundsätzlich vor Bewerbern aus anderen Bundesländern bevorzugt werden sollen. Es ist jedoch nicht auszuschließen, daß es im Rahmen der Verwaltungspraxis in Einzelfällen zu solchen Bevorzugungen gekommen sein mag. Aufschluß über die Auffassung der Länder hierzu geben die in der Antwort auf die Frage 3 erwähnten „Grundsätze über die Einstellung von Lehramtsbewerbern in den Vorbereitungsdienst“ der Kultusministerkonferenz, deren Nummer 7 lautet:

„Eine Bevorzugung von Landeskindern bei dem Zugang zum Vorbereitungsdienst wird von allen Ländern als rechtlich unzulässig erachtet.“

Die Bundesregierung teilt diese Auffassung.

5. Wie beurteilt die Bundesregierung Zulassungsbeschränkungen unter bildungspolitisch und verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten?

Unter bildungspolitischen Gesichtspunkten führt es zu kaum vertretbaren Härten, einem Bewerber für den staatlichen Vorbereitungsdienst, der den ersten Ausbildungsabschnitt an der Hochschule erfolgreich abgeschlossen hat, die weitere Ausbildung zu verweigern. Das gilt besonders in solchen Bildungsgängen, in denen erst das 2. Staatsexamen die volle Berufsqualifikation erbringt, wie bei Juristen und Lehrern, bei denen das 1. Staatsexamen nur ein begrenzt berufspraktisch verwertbarer Abschluß ist. Im übrigen würde dies auch zu einer Besserstellung der Studenten der einphasigen Lehrer- und Juristenausbildung führen, bei der theoretische und praktische Ausbildungsabschnitte in einem Ausbildungsgang integriert werden und bei der der einzige Abschluß die volle Berufsqualifikation vermittelt. Eine Ausbildungsverweigerung für einen Abschnitt wäre danach nicht vertretbar. Darüber hinaus ist, besonders in der heutigen Arbeitsmarktsituation, eine Ausbildung, die breite berufliche Entwicklungsmöglichkeiten eröffnet, die wichtigste Voraussetzung für eine berufliche Tätigkeit. Zulassungsbeschränkungen sind daher unter bildungspolitischen Gesichtspunkten sehr problematisch; in jedem Fall muß zunächst sichergestellt sein, daß alle Möglichkeiten zur Ausweitung und intensiveren Nutzung der vorhandenen Ausbildungskapazitäten ausgeschöpft werden.

Die Verpflichtung zu einer größtmöglichen Ausnutzung der Ausbildungskapazitäten ergibt sich auch aus verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten.

Hat der Staat Ausbildungseinrichtungen mit dem Charakter von Monopolausbildungen geschaffen, so können sich aus dem Grundrecht des Artikels 12 Abs. 1 GG i. V. mit dem allgemeinen Gleichheitssatz und dem Sozialstaatsprinzip Ansprüche auf Zutritt zu diesen Einrichtungen ergeben wie z. B. das vom Bundesverfassungsgericht anerkannte Recht auf Zulassung zum Hochschulstudium. Soweit der Aufnahmefähigkeit von Bewerbern durch die vorhandenen Ausbildungskapazitäten personeller und sachlicher Art Grenzen gesetzt sind, haben absolute Zulassungsbeschränkungen entsprechend dem Numerus-clausus-Urteil des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlich nur dann Bestand, wenn sie in den Grenzen des unbedingt Erforderlichen unter erschöpfender Nutzung der vorhandenen Ausbildungskapazitäten angeordnet werden und wenn Auswahl und Verteilung der Bewerber nach sachgerechten Kriterien mit einer Chance für jeden an sich zugangsberechtigten Bewerber erfolgen.

Einschränkungen des Rechts auf Zulassung sind nach Artikel 12 Abs. 1 GG nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes verfassungsrechtlich statthaft. Damit ist zwar eine Delegation der Regelungsbefugnis durch ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung nicht ausgeschlossen. Doch ist, soweit es um grundlegende Entscheidungen geht, eine gesetzliche Regelung unerlässlich.

Sollten sich die Ausbildungskapazitäten auf Dauer als unzureichend erweisen, so daß auch mit einer die Chancengleichheit nicht beeinträchtigenden Übergangslösung der Überhang an Bewerbern nicht abgebaut werden kann, folgt aus Artikel 12 Abs. 1 GG eine Verpflichtung des Staates, die Ausbildungskapazität und die individuelle Nachfrage – im Rahmen des (finanziell) Möglichen – in Deckung zu bringen. Dabei erscheint es aus der unterschiedlichen Lage von Studienbewerbern einerseits und Bewerbern für den zweiten Ausbildungsabschnitt andererseits naheliegend, den Ermessensspielraum des Gesetzgebers insoweit als eingeschränkt anzusehen, als dem Ausbau von Ausbildungseinrichtungen für den zweiten Ausbildungsabschnitt, der in aller Regel die notwendige Ergänzung für ein erfolgreiches Studium in diesen Berufsbereichen bildet, sogar Vorrang gebührt. Einer Verschärfung der Zulassungssituation muß jedenfalls durch kapazitätsverbessernde Maßnahmen begegnet werden.

Im einzelnen wird der Gesetzgeber oder die von ihm ermächtigte Exekutive auf Engpässe bei der Ausbildungszulassung in einer die Chancengleichheit aller geeigneten Bewerber berücksichtigenden Weise reagieren müssen.

6. Hat die Bundesregierung versucht, im Rahmen ihrer begrenzten Möglichkeiten zu vertretbaren Regelungen in den einzelnen Bundesländern beizutragen?

Nachdem in den Jahren 1973 und 1974 erkennbar wurde, daß wegen der zunehmenden Bewerberzahlen für den Lehramtsbereich Zulassungsbeschränkungen notwendig werden könnten, haben Bund und Länder im Rahmen ihres ständigen Gedankenaustauschs über Grundsatzfragen des Beamtenrechts wiederholt die sich aus dieser Entwicklung ergebenden Probleme und die Möglichkeiten ihrer Bewältigung behandelt. Das Bundesministerium des Innern hat überdies im Jahre 1976 den Fragenkomplex in einer Ausarbeitung unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten geprüft und darin im Sinne der Antwort auf die Frage 5 die den Zulassungsbeschränkungen gezogenen Grenzen aufgezeigt. Diese Ausarbeitung ist allen für das Beamtenrecht in den Ländern zuständigen Ressortchefs zugeleitet worden.

Die Bundesregierung hatte außerdem in ihrem Entwurf eines Sechsten Bundesbesoldungserhöhungsgesetzes für Anwärter, die nach dem 31. August 1977 in den Vorbereitungsdienst eingestellt werden, eine Kürzung der Anwärterbezüge vorgeschlagen. Mit dieser Senkung der Anwärterbezüge sollte die Möglichkeit geschaffen werden, ohne Erhöhung des finanziellen

Aufwandes die Zahl der Ausbildungsplätze für Anwärter zu vermehren.

Der Deutsche Bundestag hatte bei der zweiten und dritten Lesung des Gesetzentwurfs für Anwärter des höheren Dienstes eine weitere Kürzung der Anwärterbezüge beschlossen und folgende EntschlieÙung angenommen:

„Der Deutsche Bundestag erwartet von allen öffentlichen Dienstherrn, daß sie die Haushaltsmittel, die durch die Neuregelung der Anwärterbezüge frei werden, zur Schaffung neuer Ausbildungs- oder Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst verwenden. Dadurch soll es ermöglicht werden, in verstärktem Umfang Bewerber oder Nachwuchskräfte einzustellen, die für die Ausübung eines Berufs auch außerhalb des öffentlichen Dienstes einen staatlichen Vorbereitungsdienst benötigen (sog. Monopolausbildung) oder die eine Ausbildung nach allgemeinen anerkannten Berufsbildern anstreben.“

Der Bundesrat hat den vom Bundestag beschlossenen weiteren Kürzungen der Anwärterbezüge nicht zugestimmt und den Vermittlungsausschuß angerufen. Das schließlich verabschiedete Gesetz vom 15. November 1977 enthält auf Grund der Empfehlung des Vermittlungsausschusses jedoch keinerlei Kürzungen der Anwärterbezüge.

Die Bundesregierung hat sich bei den Beratungen der Regierungschefs von Bund und Ländern über den „Abbau des Numerus clausus“ nachdrücklich dafür eingesetzt, daß durch ausreichende Kapazitätserweiterungen im staatlichen Vorbereitungsdienst die Vollausbildung von Hochschulabsolventen, die ein zweites Staatsexamen anstreben, gesichert wird. In den Entscheidungsvorschlägen vom 15. Juli 1977, die entsprechend einem Auftrag der Regierungschefs vom 6. Mai 1977 gemeinsam von den Ministerpräsidenten Dr. h. c. Alfons Goppel, Dr. Bernhard Vogel und Holger Börner sowie den Bundesministern Rohde und Apel erarbeitet worden waren, hieß es zu diesem Punkt:

„Die Regierungschefs der Länder sehen es als eine vordringliche Aufgabe an, zu gewährleisten, daß Hochschulabsolventen, die eine zweite Staatsprüfung anstreben, ihre Ausbildung – u. U. mit einer zeitlichen Verzögerung – mit der zweiten Phase berufsqualifizierend abschließen können; ein Anspruch auf Übernahme in den öffentlichen Dienst nach Abschluß dieser Ausbildungsphase kann daraus nicht hergeleitet werden.“

Bei der abschließenden Beschlußfassung der Regierungschefs von Bund und Ländern am 4. November 1977 zum „Abbau des Numerus clausus“ erklärten die Regierungschefs der Länder, daß sie dies nach wie vor für wünschenswert hielten, eine derartige Verpflichtung aber nicht eingehen könnten.

Im übrigen fördert der Bund finanziell im Rahmen seiner Zuständigkeiten zusammen mit den Ländern Modellversuche, welche die zweite Ausbildungsphase der Lehrer qualitativ verbessern sollen. Im Rahmen von mehreren Projekten zur Erpro-

bung einer einphasigen Juristenausbildung und eines weiteren Projektes zur Erprobung einer einphasigen Lehrerausbildung in mehreren Bundesländern, leistet der Bund darüber hinaus durch finanzielle Unterstützung einen Beitrag zur Sicherung des Abschlusses der Berufsausbildung.

7. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, dazu beizutragen, daß die zweite Phase der Ausbildung für alle Bewerber gesichert wird?

Da der uneingeschränkte Zugang zu der zweiten Ausbildungsphase allein von der Kapazität der im Länderbereich eingerichteten Ausbildungsstätten abhängt, sieht die Bundesregierung keine unmittelbaren Möglichkeiten, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten unmittelbar zum Erreichen des wünschenswerten Zieles beizutragen.

Sie wird jedoch darum bemüht bleiben, Hindernissen haushaltsrechtlicher Art, soweit sie einer erschöpfenden Nutzung vorhandener Ausbildungsstätten entgegenstehen, durch die vom Vermittlungsausschuß in einer Entschließung geforderte Kürzung der Anwärterbezüge entgegenzuwirken. Der Vermittlungsausschuß hat in dieser Entschließung Bundesregierung und Länder aufgefordert, bei der nächsten Anpassung der Besoldung die Anwärterbezüge in Anlehnung an bereits vorhandene Regelungen der öffentlichen Ausbildungsförderung neu zu gestalten. Die geforderte Anlehnung an das Bundesausbildungsförderungsgesetz und das Graduiertenförderungsgesetz wirft allerdings eine Reihe von Problemen auf, die einer sorgfältigen Untersuchung bedürfen.

8. Hält die Bundesregierung die soziale Situation der Hochschulabsolventen, die nicht oder noch nicht in den Vorbereitungsdienst übernommen wurden, für befriedigend, und welche Möglichkeiten sieht sie, gegebenenfalls die Lage dieser Personengruppen zu verbessern?

Hochschulabsolventen, die während des Studiums durch eine Beschäftigung die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt haben, können bei Arbeitslosigkeit zwischen Studium und Vorbereitungsdienst Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe haben.

Seit dem Haushaltsstrukturgesetz ist der Besuch der Hochschule in den Fällen des zweiten Bildungsweges anspruchsbegründender Tatbestand in der Arbeitslosenhilfe. Eine Erweiterung dieser Regelung ist zur Zeit schon aus finanziellen Erwägungen nicht möglich. Im Falle des zweiten Bildungsweges kann eine längere Arbeitslosigkeit zwischen Studium und Vorbereitungsdienst mit Arbeitslosenhilfe überbrückt werden, wenn der Hochschulabsolvent die Verzögerung des Beginns des Vorbereitungsdienstes nicht zu vertreten hat.

Die Pflichtmitgliedschaft in der gesetzlichen Krankenversicherung als Student einer Hochschule endet sieben Monate nach dem Beginn des letzten Semesters. Beim Bezug von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe ist der Hochschulabsolvent zu Lasten der Bundesanstalt für Arbeit pflichtversichert. Wer als

Familienangehöriger eines Kassenmitgliedes mitversichert war, kann nach Wegfall der Mitversicherung der gesetzlichen Krankenversicherung freiwillig beitreten, wenn er nicht einen Krankenversicherungsschutz bei einem Krankenversicherungsunternehmen vorzieht.

In der Renten- und Unfallversicherung werden die Waisenrente und der Kinderzuschuß bzw. die Kinderzulage bei einer Schul- oder Berufsausbildung des Kindes über das 18. Lebensjahr hinaus gewährt, längstens jedoch grundsätzlich bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres. Soweit zwischen zwei Ausbildungsabschnitten kurze Unterbrechungen auftreten, ist dies unbeachtlich.

Im übrigen gilt die im Jahre 1976 geschaffene Regelung über die Gewährung von Kindergeld für arbeitslose Jugendliche bis zum 23. Lebensjahr. Dagegen wird die Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz spätestens mit Ablauf des Monats, in dem die Abschlußprüfung bestanden worden ist, eingestellt.

In der gegenwärtigen Situation würden einer Ausweitung der Leistungen aus der Sozialversicherung finanzielle Erwägungen entgegenstehen. Insbesondere die Finanzlage der Rentenversicherung ist dergestalt, daß Rechtsänderungen, die zu Mehraufwendungen führen, jetzt und auf absehbare Zeit nicht vertretbar sind. Außerdem ist die Sicherstellung des Unterhalts von Kindern über 18 Jahre grundsätzlich nicht Aufgabe der Versichertengemeinschaft.

Soweit der Hochschulabsolvent für die Zeit bis zur Übernahme in den Vorbereitungsdienst keine Einkünfte aus einer Erwerbstätigkeit oder keine Unterhaltsansprüche gegen unterhaltspflichtige Angehörige hat, keine Leistungen bei Arbeitslosigkeit und keine Sozialversicherungsleistungen erhält, werden bei Bedürftigkeit die Leistungen aus der Sozialhilfe in Anspruch genommen werden können. Diese zum Teil unbefriedigende Situation unterstreicht die Dringlichkeit des Anliegens, zu einer unbeschränkten Aufnahme in die zweite Ausbildungsphase zu kommen.

9. Hält es die Bundesregierung u. a. unter dem Aspekt der sozialen Absicherung der Anwärter für sinnvoll, den Vorbereitungsdienst außerhalb des Beamtenverhältnisses anzusiedeln?

Der Vorbereitungsdienst wird herkömmlicherweise im allgemeinen im Beamtenverhältnis abgeleistet. Der Gesichtspunkt der sozialen Absicherung der Anwärter, hier also in erster Linie ihre Einbeziehung in die Arbeitslosenversicherung, nötigt nicht dazu, hiervon abzuweichen, da dieses Ziel auch dadurch erreicht werden könnte, daß im Wege einer gesetzlichen Regelung — Änderung der einschlägigen sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften — die Gruppe der Beamten auf Widerruf in Ausbildung deren Beamtenverhältnis mit Abschluß der Ausbildung endet, in die Beitragspflicht nach dem Arbeitsförderungsgesetz einbezogen würde. Die Bundesregierung prüft zur Zeit die Probleme, die sich im Zusammenhang mit einer solchen Änderung ergeben würden.