

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Schmude, Frau Fuchs (Köln), Bernrath, Duve, Frau Dr. Hartenstein, Jansen, Kiehm, Dr. Nöbel, Dr. Penner, Reuter, Schäfer (Offenburg), Schröer (Mülheim), Tietjen, Wartenberg (Berlin), Dr. Wernitz, Buschfort, Dreßler, Egert, Glombig, Heyenn, Kirschner, Lutz, Peter (Kassel), Reimann, Schreiner, Frau Steinhauer, Urbaniak, Weinhofer, von der Wiesche, Frau Simonis, Kühbacher und der Fraktion der SPD
— Drucksache 10/1551 —

Soziale Sicherung der Beamtenanwärter gegen Arbeitslosigkeit

Der Bundesminister des Innern – D I 1 – 210 012/11 – hat mit Schreiben vom 30. Juli 1984 die Kleine Anfrage im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:

1. Zur Verfassungsmäßigkeit der geltenden Regelung

1. Wie viele Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst haben 1983 und 1984 nach bestandener Anstellungsprüfung keine Beschäftigung innerhalb oder außerhalb des öffentlichen Dienstes gefunden, so daß sie Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe in Anspruch nehmen mußten, und wie wird die Entwicklung voraussichtlich bis 1990 verlaufen?
2. Welche Gruppen von Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst waren 1983 und 1984 nach bestandener Anstellungsprüfung von dem Risiko der Arbeitslosigkeit besonders betroffen, und wie wird insoweit die Entwicklung bis 1990 voraussichtlich verlaufen?

Bei den betroffenen Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst handelt es sich fast ausschließlich um Landesbeamte, in erster Linie Lehrer, z. T. auch Juristen und andere Gruppen von Beamten.

Detaillierte Unterlagen über die Gesamtzahlen und über die Gruppen der betroffenen Beamten liegen zur Zeit noch nicht vor.

Nach der Statistik der Bundesanstalt für Arbeit über Arbeitslose wird nicht nach dem Kriterium „Beamte auf Widerruf“ differen-

ziert, sondern nach dem Kriterium „Arbeitslose, die innerhalb eines Zeitraums von höchstens sechs Monaten vor ihrer Arbeitslosmeldung in einem ‚sonstigen‘ (nicht unter das Berufsbildungsgesetz fallenden) Ausbildungsverhältnis standen“. Hiernach waren Ende September 1983 rd. 6 000 Lehrer arbeitslos gemeldet, das sind rd. doppelt so viele wie ein Jahr zuvor. Bei der Berufsgruppe Rechtswahrer, -berater, wozu auch die Juristen, die eine sog. Monopolausbildung abgeschlossen haben, gehören, wurden Ende September 1983 rd. 800 Arbeitslose gezählt. In diesen Zahlen ist auch die Personengruppe enthalten, deren Arbeitslosigkeit darauf zurückzuführen ist, daß sie die Ausbildung nicht beendet hat (Ende September 1983: Lehrer: rd. 250; Rechtswahrer, -berater: rd. 25). Erhebungen, wie groß die Zahl der darunter befindlichen Leistungsempfänger ist, werden nicht durchgeführt.

Die Zahl der arbeitslosen Lehrer insgesamt einschließlich der Lehrer, die nicht unmittelbar aus der Ausbildung kommen, betrug Ende September 1983 rd. 25 000, die der Rechtswahrer, -berater 3 000.

Nach einer Veröffentlichung der Kultusministerkonferenz konnten 1983 rd. 27 600 Bewerber (einschließlich Wiederbewerber) nicht in den Schuldienst eingestellt werden.

Für die Zeit bis 1990 wird geschätzt, daß jährlich etwa 13 000 Lehramtsbewerber keine Anstellung finden.

Die Länder sind bereits vor einiger Zeit um Übermittlung von Zahlen und anderen Daten zur Situation und künftigen Entwicklung bei den Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst gebeten worden. Diese Erhebung ist aufgrund der vorliegenden Kleinen Anfrage ergänzt worden. Sobald die Antworten vorliegen, werde ich die möglichen weiteren Angaben nachreichen.

3. Ist es nach Auffassung der Bundesregierung mit dem Gleichheitssatz (Artikel 3 Abs. 1 GG), dem Sozialstaatsprinzip (Artikel 20 Abs. 1 GG) und der Fürsorgepflicht des Dienstherrn (Artikel 33 Abs. 5 GG) vereinbar, daß Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit ungeschützt sind, obgleich Gruppen von ihnen nach dem Ausscheiden aus dem Vorbereitungsdienst zunehmend von Arbeitslosigkeit betroffen sein können?
4. Teilt die Bundesregierung die von Prof. Dr. Franz Ruland in einem Gutachten „Sicherung gegen Arbeitslosigkeit auch für Referendare und Lehramtsanwärter“ (1983) dargelegte Auffassung, daß die gegenwärtige Rechtslage mit der Verfassung nicht vereinbar sei, und welche gesetzlichen Konsequenzen wird sie ggf. ziehen?

Von einer Bewertung von in der rechtswissenschaftlichen Diskussion vertretenen Auffassungen im einzelnen möchte die Bundesregierung absehen. Allgemein ist festzuhalten:

Die unterschiedliche sozialversicherungsrechtliche Behandlung der Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst im Verhältnis zu anderen in Ausbildung befindlichen Personen verstößt nicht gegen Artikel 3 Abs. 1 GG. Allein der Umstand, daß ein Teil der Referendare nach dem Ablegen der Laufbahnprüfung in den

Staatsdienst übernommen wird oder (z. B. bei Juristen) eine – im Gegensatz zu anderen Auszubildenden – sonst versicherungsfreie Tätigkeit ausübt, bildet einen sachgerechten, die Willkür ausschließenden Differenzierungsgrund (vgl. BVerfG – Vorprüfungsausschuß – NJW 1977, 1816). Die Berücksichtigung dieser Vorwirkung der späteren Versicherungsfreiheit ist auch dann sachgerecht, wenn sich gegenüber dem Zeitpunkt der zitierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts die Arbeitslosigkeit im Anschluß an den Vorbereitungsdienst erhöht hat.

Das Sozialstaatsprinzip enthält aufgrund seiner Weite und Unbestimmtheit regelmäßig keine unmittelbaren Handlungsanweisungen (BVerfGE 65, 182, 193). Diese ergeben sich insbesondere aus den einfachrechtlichen Strukturprinzipien. In diesem Zusammenhang sind aber auch die Belastungen für die öffentlichen Haushalte und deren Auswirkungen zu berücksichtigen.

Schließlich besteht gegenüber dem zu Ausbildungszwecken in ein Beamtenverhältnis auf Widerruf Berufenen nicht in gleichem Umfang eine Fürsorgepflicht des Dienstherrn wie gegenüber den Berufsbeamten. Wenn er, wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, sich als Beamter auf Widerruf Berufenen nicht auf das in Artikel 33 Abs. 5 GG gewährleistete Alimentationsprinzip berufen kann (BVerfGE 33, 44, 50), so kann dem Dienstherrn auch nicht die verfassungsrechtliche Pflicht obliegen, ihn deswegen gegen eine evtl. nach Beendigung des Beamtenverhältnisses drohende Arbeitslosigkeit zu sichern.

Aus rein verfassungsrechtlicher Sicht gebieten deshalb weder der Gleichheitssatz noch das Sozialstaatsprinzip oder die Fürsorgepflicht des Dienstherrn nach Artikel 33 Abs. 5 GG gesetzgeberische Initiativen, um Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit nach Beendigung des Vorbereitungsdienstes abzusichern.

Die Bundesregierung erkennt jedoch nicht die besondere Not-situation der Beamten auf Widerruf, die nach Abschluß des Vorbereitungsdienstes keine Anstellung finden und aus dem Beamtenverhältnis entlassen werden müssen. Sie hält es nach fehlgeschlagenen Lösungsversuchen der früheren Regierungskoalition für geboten, daß im Interesse der Betroffenen nach praktischen Möglichkeiten gesucht wird, innerhalb der rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen eine soziale Absicherung für den Fall der Arbeitslosigkeit vorzusehen. Da es bei den Gruppen der Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst, die mit dem Risiko der Arbeitslosigkeit belastet sind, ganz überwiegend um Landesbeamte geht, hat die Bundesregierung angeregt, daß sich der Bund-Länder-Arbeitskreis für Beamtenrechtsfragen und der Arbeitskreis für Versorgungsrechtsfragen mit der Problematik befassen. Die Beratungen mit den Ländern in diesen Fachgremien haben begonnen. Auf der Sitzung am 3./4. Mai 1984 hat der Arbeitskreis für Beamtenrechtsfragen, dem alle Länder und der Bund angehören, mit Mehrheit die Auffassung vertreten, daß eine beamtenrechtliche Regelung zur Absicherung von Beamten in Ausbildung gegen den Fall der Arbeitslosigkeit gefunden werden müsse.

II. Einbeziehung in die Arbeitslosenversicherung

5. Wie beurteilt die Bundesregierung den Vorschlag, die soziale Sicherung der Auszubildenden in sogenannten Monopolausbildungen in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis besonderer Art einheitlich durch Einbeziehung in die Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung zu gewährleisten (vgl. Drucksache 8/2680)?
6. Wie beurteilt die Bundesregierung den Vorschlag, Beamte auf Widerruf in sogenannten Monopolausbildungen in die Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung einzubeziehen?

Gegen ein öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis besonderer Art bestehen grundlegende beamtenrechtliche und beamtenpolitische Bedenken. Zur Erreichung des Zieles der sozialen Absicherung ist eine Änderung der bestehenden Statusverhältnisse aber auch nicht erforderlich.

Eine Einbeziehung der Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst in die Arbeitslosenversicherung wird nach den vergeblichen Lösungsversuchen der früheren Regierungskoalition nicht mehr verfolgt.

Dies vor allem deshalb, weil nach Auffassung der Bundesregierung Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst aus grundsätzlichen Erwägungen nicht in die Renten- und Arbeitslosenversicherung der Arbeiter und Angestellten einzubeziehen sind. Sie sind vielmehr entsprechend ihrem Status im Rahmen des für Beamte geschaffenen besonderen sozialen Sicherungssystems zu sichern. Eine solche soziale Sicherung wird durch die aus Bundesmitteln finanzierte Arbeitslosenhilfe und die Nachversicherungspflicht des Dienstherrn zur gesetzlichen Rentenversicherung ergänzt.

Für die soziale Sicherung im Krankheitsfall sieht das geltende Recht ausreichende Möglichkeiten des Krankenversicherungsschutzes vor. Die angesprochenen Beamten können in der Regel der gesetzlichen Krankenversicherung beitreten. Auch steht ihnen der Versicherungsschutz bei einem privaten Krankenversicherungsunternehmen offen.

III. Zahlung von Übergangsbezügen

7. Wie beurteilt die Bundesregierung den Vorschlag des Freistaates Bayern (BR-Drucksache 245/79), an Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst, die nach bestandener Anstellungsprüfung aus dem Beamtenverhältnis ausscheiden und keine Beschäftigung innerhalb oder außerhalb des öffentlichen Dienstes finden, Übergangsbezüge zu zahlen?

Nach der vom Freistaat Bayern in BR-Drucksache 245/79 vorgeschlagenen Regelung sollte das Übergangsgeld bis zu zwölf Monaten gezahlt werden. Das wäre eine Besserstellung des hiervon begünstigten Personenkreises gegenüber den Beamten, die nicht auf eigenen Antrag entlassen werden (§ 47 BeamtVG). Letztere erhalten nach vollendeter einjähriger Beschäftigungszeit das Einfache und bei längerer Beschäftigungszeit für jedes weitere volle Jahr ihrer Dauer die Hälfte, maximal – nach elfjähriger

Beschäftigungszeit – das Sechsfache der Dienstbezüge des letzten Monats.

Im Arbeitskreis für Versorgungsfragen, der vom Arbeitskreis für Beamtenrechtsfragen gebeten worden ist, entsprechende Initiativen für eine Ergänzung des Beamtenversorgungsrechts zu erarbeiten, wurde von seiten der Länder anlässlich der Erörterung der Frage der sozialen Absicherung der Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst in der Sitzung am 3./4. Mai 1984 darauf hingewiesen, daß bei einer solchen Regelung der Grundsatz der Kostenneutralität Bedeutung gewinnen könnte.

IV. Kosten

8. Welche staatlichen Leistungen wurden in welcher Höhe in den Jahren 1983 und 1984 an Beamtenanwärter, die nach dem Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis arbeitslos wurden, gewährt, und welche Leistungen werden bis 1990 voraussichtlich zu erbringen sein, wenn es bei der gegenwärtigen Rechtslage bleibt?
9. Mit welchen finanziellen Belastungen der Bundesanstalt für Arbeit ist zu rechnen, wenn die Auszubildenden in sogenannten Monopolausbildungen in die Arbeitslosenversicherung einbezogen werden, und mit welchen Belastungen der öffentlichen Arbeitgeber ist zu rechnen, wenn an arbeitslos werdende Beamtenanwärter Übergangsbezüge entsprechend dem Gesetzesantrag des Freistaates Bayern gezahlt werden?

Daten über staatliche Leistungen an Beamtenanwärter, die nach dem Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis arbeitslos sind, liegen nicht vor. Daher ist eine Prognose für die Zukunft nicht möglich.

Die finanziellen Belastungen, die der Bundesanstalt für Arbeit entstehen, wenn die Auszubildenden in sog. Monopolausbildungen in die Arbeitslosenversicherung einbezogen werden, sind nicht exakt zu ermitteln, da über die Zahl der von Arbeitslosigkeit Betroffenen und die Dauer ihrer Arbeitslosigkeit sowie insbesondere über die künftige Entwicklung keine hinreichend genauen Werte vorhanden sind.

Die finanziellen Auswirkungen lassen sich jedoch in einer Modellrechnung wie folgt verdeutlichen:

Für je 10 000 Beamte auf Widerruf, die nach Abschluß der Ausbildung in einem Beamtenverhältnis keine Anstellung finden, würde sich auf der Basis von 1984 eine jährliche Belastung der Bundesanstalt für Arbeit von rd. 40 Mio. DM ergeben. Bei der Kostenbelastung von 40 Mio. DM sind die Mehreinnahmen durch Beiträge der Beamten auf Widerruf für die Arbeitslosenversicherung berücksichtigt. Die Dienstherren hätten für je 10 000 Personen Beiträge an die Bundesanstalt für Arbeit in Höhe von rd. 4 Mio. DM zu zahlen. Der angegebenen Kostenbelastung steht eine Entlastung des Bundes bei der Arbeitslosenhilfe in Höhe von rd. 8 Mio. DM gegenüber.

Bei der Verwirklichung der vom Freistaat Bayern vorgeschlagenen Lösung (BR-Drucksache 245/79) entstünden für den Bund keine oder allenfalls nicht nennenswerte Kosten. Der Bund bildet

keine Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst in den hier hauptbetroffenen Bereichen der Lehrer und Juristen aus. Für die Länder ergäben sich je 10 000 Personen in Monopolausbildung aufgrund einer analogen¹⁾ Modellrechnung Mehrausgaben für die Zahlung von Übergangsbezügen in Höhe von rd. 30 Mio. bis 35 Mio. DM²⁾ im Jahr. Daneben treten Mehraufwendungen für Beihilfe auf, die bei überschlägiger Schätzung 4 Mio. bis 5 Mio. DM betragen dürften. Dem stehen Einsparungen des Bundes bei der Arbeitslosenhilfe in Höhe von rd. 8 Mio. DM gegenüber.

¹⁾ Die in der BR-Drucksache genannten Zahlen für die finanzielle Gesamtbelastung der Länder sind wegen veralteter Rechnungsgrundlage (Stand: 1979) nicht mehr verwendbar. Außerdem ist die frühere Darstellung mit der heutigen Modellrechnung nicht vergleichbar.

²⁾ Die Spannweite erklärt sich aus den nicht genau vorhersehbaren zusätzlichen Aufwendungen für die Nachversicherung.

