

Einheitlichkeit und Leistung

Festschrift
zum 50jährigen Bestehen
des Bayerischen Landespersonalausschusses

München 1997

Verlag Ernst Vögel · 93491 Stamsried

Zum Geleit

Der Landespersonalausschuß wird heuer fünfzig Jahre alt. Ich freue mich, daß er dieses Jubiläum zum Anlaß nimmt, auf seine Arbeit und seine Erfolge einzugehen und sich vorzustellen.

Es ist bemerkenswert, daß eine staatliche Stelle, die nach angelsächsischem Vorbild dazu berufen ist, die einheitliche Durchführung beamtenrechtlicher Vorschriften in ganz Bayern zu überwachen, ein ganzes halbes Jahrhundert lang kaum je ins Rampenlicht der Öffentlichkeit tritt. An sich gäbe es in ihrem Aufgabenbereich genug Punkte, an denen Reibungen und Kontroversen entstehen könnten: Etwa bei der Aufsicht über Laufbahnprüfungen, bei Beschwerden in, wie das Gesetz sagt, „Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung“ oder bei „Vorschläge(n) zur Beseitigung von Mängeln in der Handhabung der beamtenrechtlichen Vorschriften“.

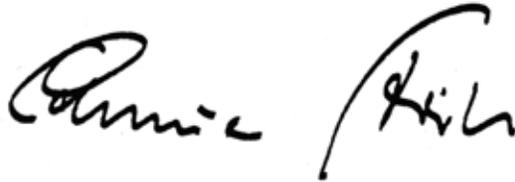
Deshalb ist es im Grunde ein gutes Zeichen, daß der Landespersonalausschuß nicht bekannter ist: Auf der einen Seite hat

jeder Beamte die Gewißheit, daß es eine Stelle gibt, die für den Fall des Falles dafür sorgt, daß ihm nichts Ungerechtes widerfährt, auf der anderen Seite ist der Landespersonalausschuß eine Art Alarmanlage, deren Schweigen dem Bürger signalisiert, daß sich die „Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung“ der Beamten und der Bewerber in einem rechtmäßigen Zustand befinden. So gewann der Landespersonalausschuß durch sein erfolgreiches Wirken in den zurückliegenden Jahrzehnten das Vertrauen sowohl der staatlichen und kommunalen Verwaltungen als auch der Beamten selbst und ihrer Berufsverbände – und er festigte das Vertrauen der Bürger in die Beamtenschaft.

Auch in Zukunft wird der Landespersonalausschuß ein wesentliches Instrument der Objektivierung beamtenrechtlicher Entscheidungen bleiben. An Bedeutung wird er dabei eher noch gewinnen, da der öffentliche Dienst sich im Wandel befindet. In diesem Wandel verfolgt der Freistaat Bayern ein klares Konzept zur Verschlan-
kung der staatlichen Verwaltung. Besonders wollen wir mit zusätzlichen Leistungsanreizen die Motivation der Beamten noch weiter steigern und noch besser anerkennen.

Bei allen Reformvorschlägen steht jedoch eines fest: Der Freistaat Bayern bleibt ohne Wenn und Aber beim Berufsbeamtentum. Die von anderen Ländern ins Gespräch gebrachten Modelle, die auf eine Zurückdrängung der Beamten in Kernbereiche abzielen, lehnen wir entschieden ab: Sie wären ein Stück destruktiver Gesellschaftsveränderung.

Ich bin sicher, daß der Landespersonal-
ausschuß in der Reform des öffentlichen
Dienstes eine wichtige Rolle spielen wird.
Zu dieser Aufgabe wünsche ich ihm – als
Ministerpräsident und damit als Leiter der
Dienstaufsicht über seine Mitglieder – Er-
folg. Der Freistaat Bayern braucht einen
starken, unabhängigen Landespersonalaus-
schuß, der als *Einrichtung sui generis* auch in
Zukunft seine Aufgaben mutig und konse-
quent erfüllt.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Edmund Stoiber', written in a cursive style.

Dr. Edmund Stoiber
Bayerischer Ministerpräsident

Inhalt

HELLMUTH AMBERG	
Lehrkräfte an öffentlichen Schulen – ein Herzstück des Beamtentums .	13
ECKART DIETL/WOLFGANG MAGG	
50 Jahre Landespersonalausschuß in Bayern	
– Bewertung aus kommunaler Sicht –	21
WALTER EYKMANN	
Gestalten durch Verändern – Der öffentliche Dienst im Umbruch	35
DIETER KATTENBECK	
Lücken im System der Leistungsförderung	41
THEODOR KECK	
Die personelle Zusammensetzung der Unabhängigen Stelle	47
Die Geschäftsstelle des Landespersonalausschusses	71
ULRICH KREILLINGER	
Beteiligungsrechte der Gewerkschaften nach Art. 104 BayBG	79
KONRAD KRUIS	
Das Personalwesen – Gleichheit und demokratische Legitimation	87
MICHAEL MEISENBERG	
Die Justiz vor dem Landespersonalausschuß	99
MATTHIAS METZ	
Der Landespersonalausschuß – Garant des Leistungsprinzips	117
ISOLDE NATH	
Das „umstrittene“ Aufstiegsverfahren vom gehobenen	
in den höheren Dienst	135
KLAUS NEUMANN	
Der Landespersonalausschuß – klassisch betrachtet –	141
GÜNTHER PUCHTA	
Der Verwendungsaufstieg in Bayern – eine neue Form des Aufstiegs	
vom mittleren in den gehobenen Dienst	143
RAINER SCHOLLE	
Der Landespersonalausschuß – Funktion und Kompetenzen –	155

SIGRID SCHÜTZ-HECKL	
Das erfolgreiche Prüfungsgespräch	163
WERNER SEEBAUER	
Der Landespersonalausschuß und die aktuelle Situation der Bayeri- schen Verwaltungsschule sowie des Fachbereichs Allgemeine Innere Verwaltung der Beamtenfachhochschule	171
RUDOLF SUMMER	
Neue Aspekte zur Fürsorgepflicht – Einerseits Entzauberung, andererseits weitere Anwendungen	175
ERWIN THUMANN	
Das Ausleseverfahren für den mittleren und gehobenen nicht- technischen Dienst – notwendiger Bestandteil der bayerischen Einstellungspraxis	185
WILHELM WEIDINGER	
Personalarbeit für die Innere Reform der Verwaltung.....	191
JOHANN WITTMANN	
Zu den Aufgaben des Landespersonalausschusses im Prüfungswesen .	199
Schrifttumshinweise	207
Autorenverzeichnis	209

Lehrkräfte an öffentlichen Schulen – ein Herzstück des Beamtentums

1. Lehrkräfte im Beamtenverhältnis

Nahezu die Hälfte aller bayerischen staatlichen Beamten ist als Lehrkräfte im Schuldienst tätig.¹ Sie bilden damit die stärkste Berufsgruppe im Beamtenverhältnis. Daß Lehrer im öffentlichen Dienst die Rechte und Pflichten der Staatsbeamten haben, wurde bereits unter Übernahme des Art. 23 Abs. 2 der Preussischen Verfassung von 1850 in Art. 143 Abs. 3 der Weimarer Verfassung² aufgenommen. Diesen Passus hat 1948 die Verfassung des Freistaates Bayern in Art. 133 Abs. 2 mit der Ergänzung durch das Wort „grundsätzlich“ übernommen. Schließlich gibt es im öffentlichen Dienst auch Lehrkräfte im Angestelltenverhältnis, soweit diese zwar die Leistungsanforderungen, nicht aber beispielsweise die altersmäßigen oder gesundheitlichen Voraussetzungen für die Übernahme in ein Beamtenverhältnis auf Lebenszeit erfüllen können.

Daß Lehrkräfte an öffentlichen Schulen grundsätzlich Beamte sein müssen, ist immer wieder, insbesondere aber in jüngster Zeit in Zweifel gezogen worden.³ Zur Begründung werden vor allem die hoheitlichen Funktionen der Lehrkräfte in Frage gestellt. Es wird aber auch darüber geklagt, daß die Sicherheit des Beamtenverhältnisses manche Lehrkräfte dazu verführe, sich auf die faule Haut zu legen; das Angestelltenverhältnis ermögliche hiergegen raschere und effektivere Maßnahmen. Schließlich wird aber auch unter dem Eindruck der steigenden Pensionslasten die Behauptung vertreten, Beamte seien teurer als Angestellte. Für Unruhe gesorgt hat in jüngerer Zeit eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), daß der Vorbereitungsdienst für ein Lehramt nicht als Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung im Sinne von Art. 48 Abs. 4 EGV⁴ angesehen werden könne.⁵

Es trifft zu, daß der hoheitliche Aspekt der Tätigkeit der Lehrkräfte in der öffentlichen Schule weniger deutlich in Erscheinung tritt als zu Zeiten der Auffassung des Schulverhältnisses als „besonderes Gewaltverhältnis“.⁶ Diese Tätigkeit ist gleichwohl untrennbar mit hoheitlichen Eingriffsbefugnissen wie z. B. der Überwachung der gesetzlichen Schulpflicht, der Entscheidung über die Aufnahme in die öffentliche Schule, der Erteilung von Noten, Zeugnissen und schul- und berufsentscheidenden Berechtigungen bis hin zur allgemeinen

Hochschulreife verbunden. Lehrtätigkeit an öffentlichen Schulen ist daher stets auch Ausübung hoheitlicher Befugnisse im Sinne des Art. 33 Abs. 4 GG, so daß Lehrer aufgrund des Funktionsvorbehaltes in der Regel unter Berufung in das Beamtenverhältnis eingestellt werden müssen.⁷ Richtig ist, daß die Disziplinarordnung ein schwerfälligeres Verfahren verlangt, als dies im Tarifrecht der Fall ist. Doch auch der Angestellte im öffentlichen Dienst wird nach 15 Jahren praktisch unkündbar. Gründe, die nach dieser Zeit eine Kündigung rechtfertigen, können auch im Beamtenverhältnis zu einer Entlassung führen. Die Kostenfrage dürfte ausdiskutiert sein. Ein Gutachten des Bundesrechnungshofs aus dem Jahre 1984 kommt ebenso wie ein Bericht des Bayerischen Obersten Rechnungshofs von 1995 und Untersuchungen des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen aus dem gleichen Jahr sowie aus Hamburg und Baden-Württemberg von 1994 zu dem Ergebnis, daß die Beschäftigung von Beamten günstiger kommt und wirtschaftlicher ist, als die von Angestellten.⁸ Zu berücksichtigen ist dabei neben den unmittelbar anfallenden Personalkosten, daß Beamte im Gegensatz zu Angestellten kein Streikrecht besitzen. Wie wir aus anderen Ländern wissen, wo für Lehrer im öffentlichen Dienst kein Streikverbot besteht, kann dieses für die öffentlichen Dienstherrn die Ersparnis mehrstelliger Summen bedeuten, von der Verletzung der objektiven Interessen der betroffenen Schülerinnen und Schüler ganz zu schweigen. Die EuGH-Entscheidung bezog sich auf die Einstellung von EU-Angehörigen in den öffentlichen Dienst eines Landes. Diese Problematik ist inzwischen durch die Öffnung des Beamtenverhältnisses für EU-Angehörige entschärft.⁹ Im übrigen hat der EuGH mit diesem Urteil weder in die Organisation der Verwaltung noch in die Ausgestaltung des öffentlichen Dienstes und des Beamtenstatus in den Mitgliedstaaten eingreifen wollen.¹⁰

Es besteht kein Zweifel, daß die Lehrkräfte wie kaum andere Beamte im Lichte der Öffentlichkeit stehen und ihre Leistungen stets wachsam und kritisch, wenn nicht sogar mißtrauisch, verfolgt werden. Umsomehr bedürfen sie des Schutzes gegen ungerechtfertigte Angriffe und sachfremde Beeinflussungsversuche, den ihnen im umfassender Weise am besten das Beamtenverhältnis gewähren kann. Dieser Schutz beginnt zu bröckeln. Unter dem Diktat fehlender Haushaltsmittel und angesichts der ständigen Forderungen, das öffentliche Dienstrecht umfassend zu reformieren, treffen Bund und Länder Maßnahmen von schwerwiegender beamtenrechtlicher und beamtenpolitischer Bedeutung: Obwohl der Vorbereitungsdienst für Lehrkräfte eine allgemeine Ausbildungsstätte ist, gehen immer mehr Länder dazu über, in diesem Bereich einen haushaltsrechtlich begründeten *numerus clausus* einzuführen und dadurch den

Abschluß der Lehramtsausbildung erheblich zu verzögern, die Ausbildungsdauer zu verlängern und den Lebensunterhalt der angehenden jungen Lehrkräfte zu gefährden. Mit dem sogenannten Reformgesetz¹¹ hat der Bundesgesetzgeber im Beamtenrechtsrahmengesetz dienstrechtliche Möglichkeiten eröffnet, die geeignet erscheinen, bei Umsetzung in den Beamtengesetzen von Bund und Ländern die Hauptberuflichkeit, das Alimentationsprinzip und die Unabhängigkeit der Beamten in Frage zu stellen. Das gilt im besonderen für die nunmehr voraussetzungslos mögliche Teilzeitbeschäftigung¹², die eine Reihe von Ländern für die Neueinstellung von Beamten anwenden will. Daß eine solche Zwangsteilzeit zur Abkehr qualifizierter Bewerber vom öffentlichen Dienst führen wird, liegt auf der Hand. Offenbar nicht mehr umkehrbar scheint auch die Absicht zu sein, zur Minderung der – seit langem vorhersehbaren – Pensionslasten einen diesbezüglichen Beitrag der aktiven Beamten einzuführen.

2. Besoldungs- und laufbahnrechtliche Entwicklung

Im Besoldungs- und Laufbahnrecht haben die Lehrkräfte in Zusammenhang mit den deutlichen Verbesserungen ihrer Ausbildung in den vergangenen 50 Jahren positive Veränderungen wie kaum ein anderer Beamtenbereich erfahren. Dies läßt sich am besten anhand der besoldungsmäßigen Veränderungen der Eingangsamter der einzelnen Lehramtsbereiche in der Zeit zwischen 1955¹³ und 1972¹⁴ darstellen. Die Gymnasiallehrer konnten am Ende dieses Zeitraums die volle Übereinstimmung mit den übrigen Angehörigen des höheren Dienstes erreichen, nachdem sie nicht nur das Eingangsamt A 13 sondern auch die allgemeine Stellenzulage des höheren Dienstes von 100 DM erhielten.¹⁵ Den gleichen Status erreichten die Lehrkräfte an beruflichen Schulen mit abgeschlossener Hochschulausbildung im entsprechenden Umfang.¹⁶ Die früheren Mittelschullehrer und jetzigen Realschullehrer¹⁷ erreichten ebenso wie die Sonderschullehrer 1970 ebenfalls das Eingangsamt in der Besoldungsgruppe A 13¹⁸, wenn auch nicht mit Zulage.¹⁹ Dem gehobenen Dienst gehören auch die Grund- und Hauptschullehrer an, deren Eingangsamt bei der großen Besoldungsreform mit Wirkung ab 01. 04. 1957 von der damaligen Besoldungsgruppe A4b²⁰ nach Besoldungsgruppe A 10²¹ übergeleitet wurde. 1970 wurden die Lehrer dann infolge einer immer höherwertigeren Ausbildung von anfänglich den Lehrerbildungsanstalten über die Institute für Lehrerbildung, die Pädagogischen Hochschulen²² bis hin zum voll akademischen Studium an den Universitäten²³ im Eingangsamt der Besoldungsgruppe A 12 zugeordnet.²⁴ Positiv hat sich hier sicher auch die Erkenntnis ausgewirkt, daß die Grundschule die Basis für die

gesamte weitere Ausbildung legen muß und damit dem Grundschullehrer besondere Verantwortung obliegt, daß andererseits die Hauptschule als Pflichtschule die nicht weniger schwierige und verantwortungsvolle Aufgabe zu erfüllen hat, Kinder im pubertären Alter von höchst unterschiedlicher Herkunft und oft stark auseinanderklaffender Vorbildung und Begabung so weit zu fördern, daß sie in der Gesellschaft und im Beruf Anerkennung, Auskommen und damit Zufriedenheit finden können. Diese immer schwer, manchmal trotz aller Mühe nicht erfüllbare Aufgabe ist eine weitere Erklärung und Rechtfertigung für den Besoldungsabstand der Volksschullehrer von den übrigen Angehörigen des gehobenen Dienstes.²⁵ Werden Volks- und Sondervolksschullehrer im Schulaufsichtsdienst, also an einem Staatlichen Schulamt, an der Regierung oder auf Dauer im Ministerium eingesetzt, so steigen sie automatisch in den höheren Dienst auf, wenn sie zum Beispiel zum Schulrat oder Regierungsschulrat ernannt werden.²⁶ Eine solche Automatik gibt es nicht im Realschullehramt: Auch der Ministerialbeauftragte verbleibt nach Beförderung zum Leitenden Realschulrektor in BesGr A 16 laufbahnrechtlich gesehen²⁷ im gehobenen Dienst. Erst bei einer Versetzung in das und Dienstleistung im Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst kann ein Realschullehrer unter bestimmten Voraussetzungen in einer Laufbahn des höheren Dienstes verwendet werden, zu einem früheren Zeitpunkt ist ein solcher Laufbahnwechsel nur mit einem zustimmenden Beschluß des LPA möglich.

Kennt die Lehrkraft im höheren Dienst in Bayern ein funktionsloses erstes Beförderungsamts, so sieht die Besoldungsordnung hier keinen Gleichklang mit Lehrkräften des gehobenen Dienstes vor²⁸. Diese bleiben bis zur Versetzung in den Ruhestand im Eingangsamts, sofern ihnen nicht eine besoldungsrelevante Funktion übertragen wird. Auch wenn dieser Umstand oft gewissermaßen als ein Ausgleich für die bessere Einstufung gegenüber anderen Angehörigen der gleichen Laufbahngruppe betrachtet wurde, so führt er doch auf Dauer verständlicherweise zu Resignation und Unverständnis, nicht zuletzt gegenüber der periodischen dienstlichen Beurteilung für alle. Zu einer sachlichen, wenn auch nicht rechtlichen Ungleichbehandlung hat hier zudem der Umstand geführt, daß in anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland stufenbezogen ausgebildete und in der Hauptschulstufe tätige Lehrer unter bestimmten Voraussetzungen in den Genuß einer funktionslosen Beförderung kommen können.²⁹ Jahrelange Bemühungen, hier eine Änderung herbeizuführen und auch für Lehrkräfte des gehobenen Dienstes ein funktionsloses Beförderungsamts zu schaffen, sind bislang vor allem am Widerstand der anderen Länder, die bundesgesetzliche Regelung zu ändern, gescheitert.

3. Lehrkräfte und LPA

Seit der Errichtung des seinerzeitigen Landespersonalamts vor 50 Jahren gehört das Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst zu dessen „Stammkunden“. Die Aufgabe des LPA, die einheitliche Durchführung beamtenrechtlicher Vorschriften sicherzustellen, hat ebenso wie die ihm gesetzlich übertragenen Entscheidungs- und Mitwirkungsbefugnisse stets eine wichtige Rolle im Geschäftsbereich des Kultusministeriums im allgemeinen und im Lehrerbereich im besonderen gespielt. Dabei ging es in erster Linie um die zahlreichen Zulassungs-, Ausbildungs- und Prüfungsordnungen sowie die Feststellung der Befähigung anderer Bewerber, um nicht geregelte Laufbahnen und die Gewährung laufbahnrechtlicher Ausnahmen. Dabei hat der LPA stets Verständnis für die praktischen Erfordernisse bewiesen und für die anstehenden Probleme beamtenrechtliche Lösungswege gefunden.

Ein gutes Beispiel hierfür ist der Beitrag des LPA bei der Gewinnung von Lehrkräften für eine im Jahre 1970 neu ins Leben gerufene Schulart, die Fachoberschule. Ausgehend von der mit dem erfolgreichen Abschluß vermittelten Fachhochschulreife war die „Geburtsvorbereitung“ der Fachoberschule zunächst der Gymnasialabteilung des seinerzeitigen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus übertragen worden; erst später wurden die Fachoberschulen durch das Gesetz über das berufliche Schulwesen (GbSch) vom 15. 06. 1972³⁰ in den Bereich der beruflichen Schulen eingegliedert. Eine geregelte Laufbahn für die an Fachoberschulen unterrichtenden Lehrkräfte im Beamtenverhältnis gab es nicht. Die Übernahme von Lehrkräften für das Lehramt an Gymnasien und an beruflichen Schulen reichte nicht aus, den Lehrkräftebedarf der Fachoberschulen zu decken. Nach eingehenden Beratungen mit dem zuständigen Staatsministerium für Unterricht und Kultus und den Staatsministerium der Finanzen kam der LPA in zwei allgemeinen Beschlüssen zu einer allseits befriedigenden Lösung³¹: Der Landespersonalausschuß stimmte in diesen Beschlüssen der Übernahme von Realschullehrern an die Fachoberschulen unter der Auflage zu, daß die Realschullehrer nach mindestens einjähriger Lehrtätigkeit an einer Fachoberschule, einer zusätzlichen Ausbildung und Ablegung einer Ergänzungsprüfung die laufbahnrechtlichen Voraussetzungen für eine Übernahme in eine Laufbahn des höheren Dienstes an der Fachoberschule erfüllen würden. Auf diese Weise konnte an den Fachoberschulen ein ordnungsgemäßer Unterrichtsbetrieb gewährleistet werden.

Vom Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst wird erwartet, daß der Unterricht an den Schulen den Anforderungen im Studium