

# **Prüfung nach dem Hamburgischen Verhältnismäßigkeitsprüfungsgesetz**

## **Verordnung zur Änderung von Vorschriften in der Laufbahnfachrichtung Bildung**

### **1. Hintergrund**

Nachdem im Jahr 2020 ein Vorbereitungsdienst (VD) für das Lehramt an Grundschulen (LAGS) in Hamburg neu eingeführt wurde<sup>1</sup> (bis dato wurden Lehrkräfte für den Primar- schulbereich ausschließlich im VD für das Lehramt der Primarstufe und Sekundarstufe I - Grund- und Mittelstufe - ausgebildet), sollen mit dem anhängigen Rechtssetzungs- verfahren nunmehr die Ausbildung und Prüfung im VD für das LAGS geändert bzw. erweitert und die Zugangsregularien modifiziert werden. Künftig wird es auch möglich sein, einen VD auf Grundlage von drei studierten Fächern (statt wie bisher nur in zwei Fächern) zu durchlaufen, gleichzeitig sollen Absolventinnen und Absolventen eines nach den Vorgaben der Kultusministerkonferenz (KMK) ausgestalteten Lehramtsstudi- enganges (drei Fächer inklusive Deutsch und Mathematik)<sup>2</sup> bzw. solche Studienabsol- ventinnen und -absolventen, die zumindest zwei Fächer studiert haben, von denen mindestens eines das Fach Deutsch oder das Fach Mathematik ist, einen bevorzugten Zugang zur Ausbildung erhalten.

Nur solche Absolventinnen und Absolventen sollen über einen aus § 4 Abs. 3 des Ham- burgischen Beamtengesetzes vom 15. Dezember 2009 (HmbGVBl. S. 405), zuletzt ge- ändert am 19. November 2024 (HmbGVBl. S. 575, 594), in Verbindung mit § 1 Abs. 2 der Verordnung über die Zulassung zum Vorbereitungsdienst für Lehrämter an Ham- burger Schulen vom 23. Januar 2024 (HmbGVBl. S. 26) und § 8 Abs. 1 der Verordnung über die Laufbahn der Fachrichtung Bildung (HmbLVO-Bildung) vom 20. August 2013 (HmbGVBl. S. 360), zuletzt geändert am 23. Januar 2024 (HmbGVBl. S. 26, 31), in der jeweils geltenden Fassung resultierenden Rechtsanspruch auf Ausbildung im VD für das LAGS verfügen.

Hintergrund dieser Einschränkung ist, dass nur auf Grundlage der beschriebenen uni- versitären Vorbildung Lehrkräfte ausgebildet werden können, die im Bereich der Grundschulen optimal eingesetzt werden können. Die Ausbildung in Deutsch und Ma- thematik und dem frei wählbaren dritten Fach trägt dem Klassenleitungsprinzip beim Unterrichtseinsatz Rechnung, das sich an den Hamburger Grundschulen durchgesetzt hat. Danach sollen die ausgebildeten Lehrkräfte als Klassenleitungen nach Möglichkeit die Kernfächer Deutsch und Mathematik und ein drittes Fach in ihrer jeweiligen Klasse

---

<sup>1</sup> Verordnung zur Änderung ausbildungs- und prüfungsrechtlicher Vorschriften für die Laufbahn der Fachrichtung Bildung vom 18. Februar 2020 (HmbGVBl. S. 139).

<sup>2</sup> KMK: Rahmenvereinbarung über die Ausbildung und Prüfung für ein Lehramt der Grundschule bzw. Primarstufe (Lehramtstyp 1) (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 28.02.1997 i.d.F. vom 14.03.2019), S. 2.

unterrichten können, um mit entsprechend vielen Stunden in der Klasse einsetzbar zu sein, diese an möglichst jedem Wochentag zu sehen und auf diese Weise die Entstehung einer besonders förderlichen Lernatmosphäre zu ermöglichen. Durch die Zugangsregelungen sollen Interessentinnen und Interessenten für das Lehramt motiviert werden, ggf. ein Lehramtsstudium zu absolvieren, auf dessen Grundlage sie die optimale Ausbildung durchlaufen können. Darüber hinaus ist es aus organisatorischen Gründen erforderlich, die Ressourcen, die für die Lehrkräfteausbildung im Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung zur Verfügung stehen, zu bündeln, so dass nicht ohne Weiteres auf Grundlage beliebig vieler studierter Fächer und beliebiger Fächerkombinationen ausgebildet werden kann.

Vor dem Hintergrund eine großen Fachkräftebedarfs sollen allerdings auch weiterhin im Rahmen des sog. Quereinstiegs universitär abweichend ausgebildete Lehrkräfte grds. die Möglichkeit eines Zugangs zum VD behalten (wie auch Absolventinnen und Absolventen bestimmt Studiengänge, die kein Lehramtsstudium darstellen), dies allerdings ohne Rechtsanspruch auf Zugang zur Ausbildung.

Mit der Verordnung zur Änderung von Vorschriften in der Laufbahnfachrichtung Bildung sollen nunmehr die Voraussetzungen geschaffen werden, den Zugang zum und Ausbildung und Prüfung im VD für das LAGS entsprechend auszugestalten.

Mit dem (modifizierten) § 8 Abs. 1 HmbLVO-Bildung werden die fachlichen Voraussetzungen für den Zugang zum VD (als Rechtsanspruch) wie folgt definiert: Demnach erfordert der Zugang zum VD bzw. zu den Ämtern ab dem zweiten Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 zur Verwendung an Grundschulen im Laufbahnzweig Allgemeinbildende Schulen (KMK-Lehramtstyp 1) einen entsprechenden Hochschulabschluss (abgeschlossen mit der Ersten Staatsprüfung, einer dieser gleichgestellten lehramtsbezogenen Hochschulprüfung oder dem Master of Education) eines nach den Vorgaben der KMK vorgeschriebenen (Lehramts-)Studiums (das bedeutet ein Studium der Fächer Deutsch und Mathematik sowie eines weiteren, für die Grundschule geeigneten Faches). Hamburg wird auch die Studienabschlüsse akzeptieren, die mindestens zwei studierte Unterrichtsfächer umfassen, soweit mindestens eines davon das Fach Deutsch oder Mathematik ist.

Auf der Grundlage anders ausgestalteter Studiengänge (auch Lehramtsstudiengänge) ist lediglich ein sogenannter „Quereinstieg“ möglich, wenn die Studienabschlüsse bestimmte Voraussetzungen erfüllen und die Zahl der zur Verfügung stehenden Plätze zur Ausbildung im VD die der Bewerberinnen und Bewerber, die die fachlichen Zugangsvoraussetzungen für die Zulassung zum VD nach den Regelungen der HmbLVO-Bildung unmittelbar erfüllen, übersteigt.

## **2. Prüfung nach dem Hamburgischen Verhältnismäßigkeitsprüfungsgesetz**

### **Nach § 4 Absatz 1 i.V.m. Anlage 1 zu berücksichtigende Kriterien:**

- a) Die Eigenart der mit den angestrebten Zielen des Allgemeininteresses verbundenen Risiken, insbesondere der Risiken für Dienstleistungsempfänger, einschließlich Verbraucher, Berufsangehörige und Dritte:

- Vorliegend wird nicht der Zugang zum Lehrerberuf reglementiert, sondern lediglich der Zugang zu den Ämtern der Laufbahn Bildung, der mit dem Erwerb einer vollständigen Unterrichtsbefähigung für bestimmte Schultypen verbunden ist. Es steht im Interesse der Allgemeinheit, insbesondere des Bildungswesens, der Schülerschaft und auch der betroffenen Lehrkräfte selber, dass die Ausbildung der Lehrkräfte mit staatlicher Lehramtsbefähigung und der Zugang zu den unterschiedlichen Lehrkräfteausbildungsgängen durch klare und verbindliche Vorschriften geregelt und die erforderlichen Kompetenzen auf hohem Niveau vermittelt werden. Gerechtfertigt sind etwaige Einschränkungen des Berufszuganges nicht zuletzt unmittelbar durch Art. 33 Absatz 2 Grundgesetz: Der Zugang zu öffentlichen Ämtern (die Lehramtsbefähigung ist Grundlage für eine mögliche Verbeamtung im staatlichen Schuldienst) richtet sich demnach grundsätzlich ausschließlich nach Eignung, fachlicher Leistung und Befähigung der sich Bewerbenden. Damit soll zum einen sichergestellt werden, dass der Zugang nicht auf Grundlage unsachlicher Erwägungen (Geschlecht, Herkunft etc.) verwehrt wird. Die Vorschrift dient aber auch dem öffentlichen Interesse an der bestmöglichen Besetzung der Stellen des öffentlichen Dienstes (bzw. im Falle der Lehramtsbefähigung insgesamt der Qualität des Bildungswesens).

Die Integrität des öffentlichen Dienstes soll gerade durch die ungeschmälerte Anwendung des Leistungsgrundsatzes gewährleistet werden und erfordert auch die Definition einer bestimmten Vor- und Ausbildung, die die vollumfängliche, sachgerechte und professionelle Aufgabenwahrnehmung ermöglicht und sicherstellt. Wird der Berufszugang nicht einschränkend reglementiert (wobei der Erwerb einer vollumfänglichen Lehramtsbefähigung zwar mehr abverlangt als der bloße Zugang zu bestimmten Unterrichtstätigkeiten, die auch ohne Lehramtsbefähigung grds. möglich sind, allerdings durchaus auch eine bestimmte akademische Ausbildung voraussetzen), drohen massive Schäden und Nachteile im öffentlichen Bildungssektor. Wird der Berufszugang in unklarer Weise definiert, droht eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung beim Berufszugang.

Berufsangehörige und Dritte werden durch die Regelungen nicht schlechter gestellt. Im Übrigen kann eine Unterrichtstätigkeit als angestellter Lehrkraft an Schulen auch ausgeübt werden, soweit kein VD absolviert wurde. Aufgrund der eingeschränkten Einsetzbarkeit entfällt hier jedoch die Möglichkeit der Übertragung eines Amtes in der Laufbahn Bildung.

- b) die Frage, ob bestehende Regelungen spezifischer oder allgemeiner Art, etwa die Regelungen in Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Produktsicherheit oder des Verbraucherschutzes, nicht ausreichen, um das angestrebte Ziel zu erreichen:

- Lehrkräften mit einer vollumfänglichen Lehramtsbefähigung kommt eine wichtige Funktion im Bildungssektor zu. Unterrichtstätigkeiten sind in einem gewissen Rahmen auch entsprechend akademisch ausgebildeten Personen ohne vollumfängliche Lehramtsbefähigung und ohne VD möglich. Darüber hinaus finden sich außerhalb der die Zugangsvoraussetzungen für die Laufbahn Bildung bzw. zum Schuldienst reglementierenden Vorschriften keine Regelungen spezifischer oder

allgemeiner Art, die die Erreichung der unter Buchstabe a) dargestellten Ziele in gleichem Umfang sicherstellen können.

c) die Eignung der Vorschriften hinsichtlich ihrer Angemessenheit zur Erreichung des angestrebten Ziels, und ob sie diesem Ziel tatsächlich in kohärenter und systematischer Weise gerecht werden und somit den Risiken entgegenwirken, die bei vergleichbaren Tätigkeiten in ähnlicher Weise identifiziert wurden:

→ Die durch die HmbLVO-Bildung vorgenommenen Einschränkungen des Zugangs zu den Lehrämtern bzw. zum VD mit dem Ziel des Erwerbs einer vollumfänglichen Laufbahnbefähigung werden als geeignet und angemessen angesehen, die Ziele unter Buchstaben a) und b) zu verwirklichen.

d) die Auswirkungen auf den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr innerhalb der Europäischen Union, die Wahlmöglichkeiten für die Verbraucher und die Qualität der bereitgestellten Dienstleistungen:

→ Die Änderungen haben keine Auswirkungen auf den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr innerhalb der Europäischen Union. Im Bereich der Reglementierung des Zuganges zu den beamtenrechtlichen Laufbahnen wird der freie Personen- und Dienstleistungsverkehr innerhalb der Europäischen Union (EU) geschützt durch die Regelung des § 16 Hamburgisches Beamtengesetz über den Erwerb der Laufbahnbefähigung auf Grund des Gemeinschaftsrechts und auf Grund in Drittstaaten erworbener Berufsqualifikationen. Eine Einschränkung des Berufszuganges auf der Grundlage der Herkunft aus einem anderen EU-Mitgliedstaat ergibt sich nicht.

→ Eine Wahlmöglichkeit für Verbraucherinnen bzw. Verbraucher existiert insofern nicht, als dass das Produkt „Schulbildung“ bzw. „Lehrkräfteausbildung“ in den deutschen Ländern staatlich reglementiert ist, nicht in einem „freien Markt“ bereitgestellt und auch qualitativ staatlich überwacht wird. Auch privatrechtlich organisierte Schulen stehen unter der Aufsicht des Staates und beschäftigen entsprechend Lehrkräfte mit staatlich vermittelter Lehramtsbefähigung.

→ Zur Qualität der Dienstleistungen: Vergleiche Buchstabe a).

e) die Frage, ob zur Erreichung des im Allgemeininteresse liegenden Ziels auch auf mildere Mittel zurückgegriffen werden kann; wenn die Vorschrift nur durch den Verbraucherschutz gerechtfertigt ist und sich die identifizierten Risiken auf das Verhältnis zwischen dem Berufsangehörigen und dem Verbraucher beschränken und sich deshalb nicht negativ auf Dritte auswirken, ist insbesondere zu prüfen, ob das Ziel durch Maßnahmen erreicht werden kann, die milder sind als die Maßnahme, die Tätigkeiten zu reglementieren:

- Mildere Mittel können die Erreichung der unter Buchstaben a) und b) dargestellten Ziele nicht sicherstellen. Die Vorschriften sind nicht nur durch den Verbraucherschutz gerechtfertigt, sondern liegen vielmehr im Allgemeininteresse.
  
- f) die Wirkung der neuen und geänderten Vorschriften, wenn sie mit anderen Vorschriften kombiniert werden, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken, und insbesondere, wie die neuen oder geänderten Vorschriften kombiniert werden mit anderen Anforderungen zum Erreichen desselben im Allgemeininteresse liegenden Ziels und ob sie hierfür notwendig sind:
  - Wechselwirkungen mit anderen Vorschriften oder Anforderungen sind im Hinblick auf die geplanten Änderungen nicht ersichtlich.

**Nach § 4 Absatz 2 i.V.m. Anlage 2 zu berücksichtigende Kriterien:**

- a) Den Zusammenhang zwischen dem Umfang der von einem Beruf erfassten oder einem Beruf vorbehaltenen Tätigkeiten und der erforderlichen Berufsqualifikation:
  - Das Spektrum der nach Erwerb der Befähigung auszuübenden Tätigkeiten erfordert sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht die durch den geforderten Studienabschluss in Verbindung mit dem danach zu absolvierenden Vorbereitungsdienst vermittelten und im Rahmen der (Laufbahn-)Prüfung (= Zweite Staatsprüfung für Lehrkräfte) nachzuweisenden Fähigkeiten und beruflichen Qualifikationen.
  
- b) den Zusammenhang zwischen der Komplexität der betreffenden Aufgaben und der Notwendigkeit, dass diejenigen, die sie wahrnehmen, im Besitz einer bestimmten Berufsqualifikation sind, insbesondere in Bezug auf Niveau, Eigenart und Dauer der erforderlichen Ausbildung oder Erfahrung:
  - Siehe dazu Ausführungen oben (bei den zu § 4 Absatz 1 i.V.m. Anlage 1 unter Buchst. a zu berücksichtigende Kriteriena).
  
- c) die Möglichkeit, die beruflichen Qualifikationen auf alternativen Wegen zu erlangen:
  - Die berufliche Qualifikation auf dem entsprechenden Niveau und mit der gleichen vollumfänglichen Einsetzbarkeit im öffentlichen Schuldienst, aber auch im Sektor der privat organisierten, aber staatlich kontrollierten Schulen kann nicht auf alternativen Wegen erlangt werden. Aus diesem Grund gewährleisten die staatlichen Ausbildungsstellen grundsätzlich den Zugang zur Laufbahnausbildung auch diesseits der Einstellung in ein Beamtenverhältnis und auch mit Blick auf eine spätere Tätigkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes. Die vollumfängliche Lehramtsbefähigung kann nicht im Rahmen eines anderen Ausbildungsganges außerhalb der durch die Länder durchgeführten VD erlangt werden.

d) die Frage, ob und warum die bestimmten Berufen vorbehaltenen Tätigkeiten mit anderen Berufen geteilt oder nicht geteilt werden können,

→ S.o.

e) den Grad an Autonomie bei der Ausübung eines reglementierten Berufs und die Auswirkungen von Organisations- und Überwachungsmodalitäten auf die Erreichung des angestrebten Ziels, insbesondere wenn die mit einem reglementierten Beruf zusammenhängenden Tätigkeiten unter der Kontrolle und Verantwortung einer ordnungsgemäß qualifizierten Fachkraft stehen,

→ Ein hoher Grad an Autonomie und Verantwortung bei der Ausübung der in Rede stehenden Tätigkeiten erfordert, dass jede Person, die die unter den Ausführungen zu § 4 Absatz 1 Buchstaben a) und b) beschriebenen Aufgaben wahrnimmt, hinreichend qualifiziert ist. (Nicht ausreichend qualifizierte) Lehrkräfte können in ihrer Tätigkeit nicht ständig von qualifizierteren Personen angeleitet und überwacht werden, sie tragen grds. ein hohes Maß an Verantwortung für die Ausbildung der ihnen überantworteten Schülerschaft und damit auch für die gesamte Gesellschaft.

f) die wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen, die die Informationsasymmetrie zwischen Berufsangehörigen und Verbrauchern tatsächlich abbauen oder verstärken können.

→ Dieser Gesichtspunkt ist hier nicht relevant.