

Gesetzentwurf

des Abgeordneten Dr. Jannsen und der Fraktion DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes

A. Problem

Durch die Integration praktischer und theoretischer Ausbildungsteile im Rahmen der „einphasigen Lehrerausbildung“ und der „einstufigen Juristenausbildung“ entfiel und entfällt für Absolventen dieser Ausbildungsgänge der besondere 2. Ausbildungsabschnitt, der in der Regel in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis abgeleistet wurde und wird. Das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis berechtigt für den Fall der Arbeitslosigkeit zum Bezug von Arbeitslosenhilfe nach dem Arbeitsförderungsgesetz. Absolventen eines öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnisses dagegen sind im Falle der Arbeitslosigkeit nicht zum Bezug von Arbeitslosenhilfe berechtigt. Diese Ungleichheit gilt es durch eine Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes aufzuheben. Außerdem ist es notwendig, bereits in der Vergangenheit aufgrund einer ungeklärten Rechtslage entstandene Nachteile auszugleichen.

B. Lösung

Eine Gleichstellung der Absolventen der „einphasigen Lehrerausbildung“ und der „einstufigen Juristenausbildung“ mit den Absolventen der entsprechenden zweiphasigen Ausbildungsgänge kann durch die vorgeschlagene Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes erreicht werden. Durch Einbezug öffentlich-rechtlicher Ausbildungsverhältnisse als Anspruchsbeziehung kann diese Gleichstellung erfolgen.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Kosten werden durch die Erweiterung des Kreises der Berechtigten zur Arbeitslosenhilfe dann entstehen, wenn weiterhin ein hoher Anteil der Absolventen der genannten Ausbildungsgänge arbeitslos sein wird. Da die einstufigen Ausbildungsgänge als Versuche abgebrochen sind und nur noch auslaufen, ist mit einem großen Anwachsen der Zahl der Berechtigten nicht zu rechnen. Insofern bleiben die Kosten begrenzt.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juni 1969 (BGBl. I S. 582), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 1984 (BGBl. I S. 1713), wird wie folgt geändert:

In § 134 Abs. 2 wird folgende Nummer 3 angefügt:

- „3. Zeiten eines öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnisses in einphasigen Ausbildungsgängen der Lehrer- und Juristenausbildung.“

Artikel 2

Die geänderte Vorschrift des Arbeitsförderungsgesetzes gilt mit folgender Maßgabe:

1. § 134 Abs. 2 Nr. 3 tritt rückwirkend zum 1. Januar 1982 in Kraft.

2. § 134 Abs. 1 Nr. 1 gilt für diesen Zeitraum nach Nummer 1 entsprechend mit der Maßgabe, daß der Antrag auch für zurückliegende Zeiten innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes gestellt werden kann.

3. In den Fällen des § 134 Abs. 2 Nr. 3 besteht ein Anspruch auf Arbeitslosenhilfe auch dann, wenn die Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosenhilfe nach dem 31. Dezember 1981 vorgelegen haben und der Antrag innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes gestellt wird. § 135 Abs. 1 Nr. 2 gilt nicht.

Artikel 3

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 4

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Bonn, den 22. Januar 1985

**Dr. Jannsen,
Schoppe, Dr. Vollmer und Fraktion**

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die Lehrerausbildung als Laufbahnausbildung für beamtete Lehrer ist eine staatlich geordnete Ausbildung mit Staatsexamensabschluß. Traditionell ist sie in eine erste, wissenschaftliche Phase (Studium an der Hochschule) und eine zweite, praktische Phase (Ausbildung im Vorbereitungsdienst) geteilt; für die Dauer der zweiten Phase wird der angehende Lehrer als Anwärter ins Beamtenverhältnis übernommen.

Wegen der Probleme der Teilung der Ausbildung für die Integration theoretischer und praktischer Kenntnisse bei der späteren Lehrertätigkeit wurde 1974 versuchsweise und zeitlich begrenzt eine die theoretische und praktische Ausbildung integrierende einphasige Lehrerausbildung in Niedersachsen mit den Standorten Oldenburg, Osnabrück und Vechta eingerichtet. Dabei sollten der Umfang der wissenschaftlichen und der praktischen Ausbildung gleichbleiben, jedoch miteinander verschränkt werden. Mit dieser Zielsetzung wurde während des letzten Abschnitts der Ausbildung das Studienverhältnis durch ein öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis ergänzt. Das öffentlich-rechtliche Ausbildungsverhältnis ist insbesondere wegen Fortbestehens des Studienverhältnisses kein formelles Beamtenverhältnis, aber weitgehend in Anlehnung an das Beamtenverhältnis gestaltet, weil sonst unklare Dienstverhältnisse bestünden. Die Summe der während der praktischen Ausbildung als Lehrer zu leistenden Dienste ist jedoch bei ein- und zweiphasiger Ausbildung im Grundsatz gleich.

Daher ist auch im ELAB-Gesetz die laufbahnrechtliche Gleichwertigkeit von ein- und zweiphasiger Lehrerausbildung und die besoldungsrechtliche Gleichbehandlung von Studenten im öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis mit Lehrern im Vorbereitungsdienst bezüglich Höhe und Dauer der Bezüge festgelegt.

Die Geltung beamtenrechtlicher Vorschriften wurde jedoch beschränkt: Die Dienstpflichten gegenüber den Schulbehörden wurden auf die Dauer des Unterrichtsvorhabens in der Schule (ein Schulhalbjahr) beschränkt; während der übrigen Zeit sind die Pflichten gegenüber der Universität als Träger der Ausbildung und gegenüber dem Prüfungsamt — Funktionen, die beim Vorbereitungsdienst ebenfalls den Schulbehörden zukommen — weiterhin zu erfüllen. Die Beihilfevorschriften fanden während des öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnisses keine Anwendung. Sozialversicherungsrechtlich wurden die Auszubildenden während des Unterrichtsvorhabens zunächst privat-rechtlich Beschäftigten, im übrigen „normalen“ Stu-

dentem (studentische Pflichtkrankenversicherung) gleichgestellt.

Wegen der Sozialversicherungspflichtigkeit des Unterrichtsvorhabens erfüllten die Absolventen zunächst ganz oder teilweise die Anwartschaftszeit für Arbeitslosengeld und bei Bedürftigkeit in jedem Falle die Anwartschaftszeit für Arbeitslosenhilfe.

Der Anspruch auf Arbeitslosengeld ging im Gefolge von Entscheidungen des Bundessozialgerichts vom 17. Dezember 1980 (12 RK 10/79 u. a.) — die sich allerdings nicht auf einphasige Ausbildungsgänge bezogen — durch die Aufhebung der Sozialversicherungspflicht auch ELAB und EJAB mit Erlaß vom MF, MJ und MK vom 26. November 1981 verloren.

Der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe bei Bedürftigkeit wurde im Laufe des Jahres 1982 durch die enger werdende Auslegung der aus der Arbeitslosenhilfeverordnung durch das AFGK zum 1. Januar 1982 in das AFG übernommenen Gleichstellungsvorschrift für öffentlich-rechtliche Beschäftigungsverhältnisse (§ 134 Abs. 2) in Frage gestellt.

In beiden Fällen handelte es sich nicht um politisch geplante Einschränkungen des Kreises der Bezugsberechtigten, sondern um einen Wandel der Auslegung.

Bereits damals wurde versucht, über Regierung und Abgeordnete in Niedersachsen und Bund eine günstigere Regelung zu erreichen. Sozialgerichtliche Urteile bestätigten in erster Instanz sowohl die Sozialversicherungspflicht wie den Arbeitslosenhilfeanspruch aufgrund des öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnisses. Dadurch kamen die politischen Initiativen zum Ruhen, weil eine gerichtliche Korrektur erwartet wurde. Das Bundessozialgericht hat dann abschließend mit Urteil vom 22. Februar 1984 — 7 RAr 8/83 — entschieden, daß keine Sozialversicherungspflicht besteht und daß das öffentlich-rechtliche Ausbildungsverhältnis der ELAB einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis im Sinne des § 134 Abs. 2 Nr. 1 nicht gleichgestellt sei, so daß weder ein Anspruch auf Arbeitslosengeld noch auf Arbeitslosenhilfe besteht.

Damit sind die Absolventen der einphasigen Lehrerausbildung bezüglich der Arbeitslosenhilfe schlechtergestellt als Lehrer aus der zweiphasigen Ausbildung, die als Absolventen aus einem Beamtenverhältnis unbestritten einen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe bei Bedürftigkeit besitzen. Einphasig ausgebildete Lehrer haben dadurch auch Nachteile bei der Arbeitsvermittlung und werden im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der Arbeitsämter — von Ausnahmen abgesehen — nicht berücksichtigt.

Besonders ausweglos ist die Situation derjenigen, die aufgrund einstweiliger Anordnungen von Sozialgerichten die vorbehaltliche Leistung von Arbeitslosenhilfe erwirkt hatten. Sie verloren nämlich damit ihren Anspruch auf Sozialhilfe. Die Arbeitsämter fordern nun die geleistete Arbeitslosenhilfe (bis zu Beträgen von mehr als 20 000 DM) zurück. Ein Anspruch auf Sozialhilfe für die zurückliegende Zeit der unter Vorbehalt gezahlten Arbeitslosenhilfe besteht nicht mehr, da diese Leistung für zurückliegende Zeiten nicht gewährt wird. Bei geringen Beschäftigungschancen sind diese ELAB-Absolventen zusätzlich belastet durch die Hypothek einer großen Schuldenlast.

Von den genannten Nachteilen der ungleichen Bewertung leichtwertiger Ausbildungsgänge im Rahmen der Gewährung von Arbeitslosenhilfe wird fast die gesamte Junglehrergeneration des Nordwestraums getroffen, die überwiegend ihre Ausbildung an der Universität Oldenburg und damit zwangsweise einphasig durchgeführt hat.

Soweit vor dem letztinstanzlichen Urteil des Bundessozialgerichts noch die Möglichkeit bestand, den Arbeitslosenhilfeanspruch der Absolventen durch eine entsprechende Ausführungsbestimmung des Bundesarbeitsministers zu § 134 Abs. 2 Nr. 1 zu sichern, ist dieser Weg nun durch die abschließende Auslegung des Bundessozialgerichts versperrt.

Eine landesgesetzliche Regelung durch Änderung des ELAB-Gesetzes, die das Pflichtenverhältnis der Studenten den Anforderungen des § 134 Abs. 2 Nr. 1 anpaßt, könnte nicht rückwirkend erfolgen und würde damit die Lage der meisten Absolventen nicht mehr ändern. Es bleibt daher nur die Möglichkeit einer Änderung des AFG.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Aus gesetzestechnischen und rechtspolitischen Gründen sollte die Einbeziehung der o. g. öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnisse im Rahmen des § 134 Abs. 2 unter einer gesonderten Nummer erfolgen. Durch die klare Trennung von den Beamtenverhältnissen und den Wehr- und Zivildienstverhältnissen wird deutlich, daß keine Gleichstellung zu den genannten Verhältnissen beabsichtigt ist, wohl aber eine Vergleichbarkeit der genannten öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnisse im Rahmen des § 134 Abs. 2. Dadurch wird eine Diskussion um die Vergleichbarkeit mit öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen im eigentlichen Sinn unnötig.

Zu Artikel 2

Die Ergänzung des § 134 Abs. 2 um die Nummer 3 würde, wenn sie ohne weitere Maßnahme in Kraft träte, lediglich denjenigen Absolventen eines einphasigen Ausbildungsganges einen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe eröffnen, die die Voraussetzungen des § 134 Abs. 1 zu einem Zeitpunkt nach dem Inkrafttreten des Änderungsgesetzes erfüllen. Damit würden diejenigen Absolventen von der Arbeitslosenhilfe ausgeschlossen, die ihre Anwartschaftszeit von 150 Kalendertagen nicht innerhalb der der Arbeitslosmeldung vorausgehenden Jahresfrist (§ 134 Abs. 1 Nr. 4) erfüllt haben. Dieser Anschluß beträfe den größten Teil der aus der einphasigen Lehrerausbildung hervorgegangenen arbeitslosen Lehrer, weil auch 1984 nur noch relativ wenige Absolventen die auslaufende einphasige Lehrerausbildung abschließen, andererseits die Absolventen vor 1982 Arbeitslosenhilfe erhielten; damit würde die Gesetzesänderung ihren Zweck nicht erreichen.

Es würde auch nicht ausreichen, § 134 Abs. 2 Nr. 3 rückwirkend zum 1. Januar 1982 in Kraft zu setzen, weil dann ein Anspruch auf Arbeitslosenhilfe nur entstehen würde, wenn die Absolventen bereits in der Vergangenheit sich beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet und Arbeitslosenhilfe beantragt hätten. Dies haben viele Absolventen unterlassen, nachdem die Arbeitsämter seit 1982 jeden Anspruch auf Arbeitslosenhilfe durchgehend ablehnten: selbst für die Zukunft könnten solche Absolventen Arbeitslosenhilfe erst erhalten, wenn sie eine neue Anwartschaft erfüllen.

Um das Ziel zu erreichen, daß jeder Absolvent einphasiger Ausbildungsgänge bei Arbeitslosigkeit und Bedürftigkeit Arbeitslosenhilfe beanspruchen kann, sieht Artikel 2 vor, daß eine Anwartschaftszeit aus einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis auch dann erfüllt ist, wenn die Arbeitslosmeldung und Antragstellung nicht zu Ende der einjährigen Rahmenfrist, sondern erst innerhalb einer Nachfrist nach Veröffentlichung des Gesetzes erfolgt ist. Artikel 2 führt damit, wenn die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind, gegebenenfalls auch zum Anspruch auf rückwirkenden Bezug von Arbeitslosenhilfe; damit wird dann auch die bislang zustehende Rückforderung vorbehaltlich geleisteter Arbeitslosenhilfe gegenstandslos.

Zu Artikel 3

Diese Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu Artikel 4

Das Gesetz soll am Tage nach der Verkündung in Kraft treten.

