

Arbeitsgemeinschaft höherer Dienst (AhD)

Positionen für eine gemeinsame Fortentwicklung des Laufbahnrechts für das Beamtenrecht in Bund und Ländern

I.

Die Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes (Arbeitsgemeinschaft höherer Dienst - AhD) betrachtet die unterschiedliche Entwicklung des Laufbahnrechts in Bund und Ländern nach der Föderalismusreform mit großer Sorge. Durch die Föderalismusreform I ist die früher für den Bundesgesetzgeber bestehende Gesetzgebungskompetenz für Rahmenvorschriften über die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst stehenden Personen und die konkurrierende Gesetzgebung für Besoldung und Versorgung dieser Personen aufgegeben worden zugunsten einer ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes und der Länder für das Besoldungs-, Versorgungs- und Laufbahnrecht jeweils für die eigene Beamtenschaft und eine konkurrierende Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers für das Statusrecht der Beamtinnen und Beamten*. Mit Inkrafttreten des Beamtenstatusgesetzes am 1. April 2009 sind die bis dahin einheitlichen Rahmenvorschriften für das Laufbahnrecht im Beamtenrechtsrahmengesetz entfallen. Die Folge ist, dass höchst unterschiedliche Vorstellungen zur Fortentwicklung des Laufbahnrechts in Bund und Ländern entwickelt und gesetzgeberisch sowie aufgrund entsprechender Ermächtigungen im Verordnungsweg festgelegt werden. Während der Bund für seine Beamtenschaft an einem Laufbahnrecht mit vier Laufbahngruppen festgehalten hat (vgl. Bundeslaufbahnverordnung vom 12. Februar 2009 - BGBl. I S. 284), haben die Norddeutschen Küstenländer in ihrem gemeinsamen Entwurf für ein Muster-Landesbeamtengesetz die Grundlagen für ein Laufbahnrecht nur noch mit zwei Laufbahngruppen, allerdings mit jeweils zwei Einstiegsebenen pro Laufbahngruppe, in die Wege geleitet. Bayern hatte Vorstellungen für eine Einheitslaufbahn entwickelt; die weitere Entwicklung ist offen. In anderen Ländern sind Entscheidungen noch nicht gefallen, gegebenenfalls intern in Vorbereitung.

*Anm.: Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auch bei nicht geschlechtsneutralen Bezeichnungen jeweils die männliche Form verwendet - „generisches Maskulinum“. Die weibliche Form ist jeweils mit eingeschlossen.

II.

Das Laufbahnprinzip gehört mit zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen des Berufsbeamtentums in der Bundesrepublik Deutschland. Es sichert den verfassungsrechtlich vorgegebenen Leistungsgrundsatz des öffentlichen Dienstes (Artikel 33 Abs. 2 GG) und ist deswegen uneingeschränkt als zu beachtender hergebrachter Grundsatz bei der Ausgestaltung des Berufsbeamtentums anerkannt.

Leistungsgrundsatz und Laufbahnprinzip sind kein Selbstzweck. Sie dienen der Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes und bestmöglicher Qualität öffentlicher Dienstleistungen für Bürger, Gesellschaft und Staat innerhalb der parlamentarischen Demokratie insbesondere durch die Beamtenschaft, indem ein leistungsstarkes, möglichst breit verwendbares, besonders qualifiziertes und nach den strikten Vorgaben von Eignung, Befähigung und Leistung ausgewähltes Personal dauerhaft zum Einsatz kommt. Deswegen bestimmt das Leistungsprinzip nicht nur die Gewinnung von Beamten im Wettbewerb innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes um die besten Köpfe, sondern auch das gesamte Personalwesen - im Verhältnis zu den einzelnen Beamten - während deren gesamter aktiver Dienstzeit. In diesem Rahmen sichert das Laufbahnwesen auch die beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten und das Fortkommen des einzelnen Beamten entsprechend seiner Eignung, Befähigung und Leistung. Zugleich ist es ein Hemmschuh gegen partei- oder verbandspolitische Ämterpatronage. Die Besetzung gerade von Führungspositionen im höheren Dienst nach vorwiegend partei- oder verbandspolitischen Erwägungen oder auch nur nach Gefälligkeitsgesichtspunkten gefährdet die Neutralität und Qualität öffentlicher Amtswaltung und beeinträchtigt auf Dauer die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung.

Die AhD bekennt sich deswegen zum Leistungsgrundsatz im öffentlichen Dienst und innerhalb der Beamtenschaft. Auch für den einzelnen Beamten ist der Leistungsgrundsatz wesentliche Grundlage für seine Entscheidungen zum Beamtenberuf, für seinen Einsatz, für seine Chancen zum beruflichen Fortkommen. Nur Personalentscheidungen nach Eignung, Befähigung und Leistung geben dem Tüchtigen die Möglichkeit, innerhalb seiner Laufbahn voranzukommen und auch, wenn die Voraussetzungen stimmen, Laufbahngrenzen zu überspringen. Das Vertrauen der Beamten in die strikte Anwendung des Leistungsprinzips darf nicht enttäuscht werden. Andernfalls sind Frustration,

innere Abkehr und vielleicht sogar das Ausscheiden von Leistungsträgern aus dem öffentlichen Dienst zum Nachteil des Dienstherrn mögliche Folge.

III.

Für die AhD sind folgende Positionen für eine Ausgestaltung des Laufbahnwesens im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland maßgeblich:

1. Das Laufbahnprinzip ist nicht nur aus vorgegebenen verfassungsrechtlichen Gründen für das Berufsbeamtentum maßgeblich, sondern auch, weil es sich in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland bei allen Dienstherrn auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene zur Personalgewinnung, Personalführung und -entwicklung bewährt hat, um sowohl in der Eingriffs- als auch der Daseinsvorsorgeverwaltung dem Bürger bestmögliche Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen. Das Berufsbeamtentum hat bereits in der Vergangenheit auch ohne die im Zuge der Föderalismusreform I in Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes eingestellte Fortentwicklungsklausel bewiesen, dass der öffentliche Dienst und darin das Berufsbeamtentum fähig und bereit sind, sich gewandelten staatlichen und gesellschaftlichen Anforderungen anzupassen, ohne bewährte Grundprinzipien des Berufsbeamtentums in Frage zu stellen. Das Laufbahnprinzip hat dem nicht widerstanden. Daran ist festzuhalten.
2. Das Laufbahngruppenprinzip ist unverzichtbar. Es gehört begriffsnotwendig zum Laufbahnprinzip. Laufbahnen und Laufbahngruppen sind festgelegt durch die im jeweiligen Besoldungsrecht durch den Gesetzgeber vorgegebenen Ämter im statusrechtlichen Sinn und deren Amtsinhalt im abstrakten Sinn sowie deren jeweilige inhaltliche Ausgestaltung im konkreten funktionalen Sinn. Sie erfordern nicht nur die Festlegung der Bildungs- und Berufsvoraussetzungen für die jeweiligen Eingangsamter, sondern begrenzen auch die jeweils zu durchlaufenden Ämter und aufgrund der Bildungs- und Berufsvoraussetzungen erreichbaren Spitzenämter in der Laufbahn. Ämter höherer Laufbahngruppen stellen höhere und andere Anforderungen an die Beamten: Dies in Frage zu stellen, kann nicht Anliegen einer Laufbahnreform sein.

3. Für den höheren Dienst ist eine eigene Laufbahngruppe vorzusehen. Der höhere Dienst hat innerhalb der öffentlichen Verwaltung eine herausgehobene und gegenüber anderen Laufbahngruppen abgesetzte Funktion. Er verkörpert die Führungsebene, die verantwortlich ist für die Umsetzung von Vorgaben der parlamentarischen Gremien und der politisch Verantwortlichen in Regierung und Verwaltungsspitze. Er hat die maßgebliche Beratung der politischen Amtsträger zu leisten, zu leiten und zu organisieren; er ist zur inhaltlichen, organisatorischen und personellen Ausrichtung der Behörden und der Verwaltungseinheiten berufen.

Die AhD nimmt zur Kenntnis, dass jenseits der bisherigen Regelungen in Zukunft nach den jüngsten Festlegungen der Kultusminister- und der Innenministerkonferenz im Zuge des „Bologna“-Prozesses der Masterabschluss an einer Universität/Hochschule zusammen mit den beruflichen Voraussetzungen den Zugang zum höheren Dienst eröffnet; dem ist der Masterabschluss an einer Fachhochschule gleichgestellt worden (Vereinbarungen der KMK vom 29. September 2007 und der IMK vom 7. Dezember 2007 „Zugang zu den Laufbahnen des höheren Dienstes durch Masterabschluss an Fachhochschulen“). Die AhD hält angesichts grundsätzlicher bildungspolitischer Vorbehalte, die auch aus den von der Kultusministerkonferenz betonten unterschiedlichen Bildungszielen der verschiedenen Hochschularten (vgl. KMK-Beschluss vom 18. September 2008) resultieren, an ihrer bisherigen und dazu veröffentlichten Auffassung fest (vgl. im Internet www.hoeheredienst.de/Stellungnahmen/Zugangsvoraussetzungen von Fachhochschul- und Universitätsabsolventen für den gehobenen und höheren Dienst - Thesen der Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes).

Bachelor- und Masterabschluss unterscheiden sich schon nach den hochschulrechtlichen Vorgaben: Ein Bachelor bietet nur einen ersten Berufszugang, ein Masterabschluss einen weiteren höher qualifizierten Berufszugang, der einen anderen berufsqualifizierenden Hochschulabschluss voraussetzt. Masterabschlüsse sollen ein hohes fachliches und wissenschaftliches Niveau gewährleisten. Masterabschlüsse sollen Kompetenzen und damit Berechtigungen wie früher Diplom- und Magisterabschlüsse an Universitäten und gleichgestellten Hoch-

schulen bestätigen. Einer Einebnung dieser Bildungsvoraussetzungen wird die AhD nachhaltigen Widerstand entgegenzusetzen.

Der höhere Dienst wird im Übrigen geprägt durch die staatlich gesondert geregelten Berufe, wie z.B. in der Rechtswissenschaft, bei Lehrämtern und in der Medizin. Jede Laufbahnregelung, auch solche der Laufbahngruppenüberschreitung, muss sich daran messen lassen, dass die Qualitätsanforderungen im Vergleich zu staatlich geregelten Berufen des höheren Dienstes eingehalten werden.

Als Konsequenz kann, solange der einfache Dienst im Beamtenverhältnis aufrechterhalten werden soll, anstelle des grundsätzlich richtigen vierteiligen Laufbahngruppensystems auch ein dreiteiliges Laufbahngruppensystem, gegebenenfalls auch eine zweiteilige Laufbahn - bestehend aus einfachem, mittlerem und gehobenem Dienst einerseits und höherem Dienst andererseits - eingerichtet werden; eine Trennung zwischen dem höheren Dienst und den anderen Laufbahngruppen ist jedoch unverzichtbar.

4. Auch wenn deswegen eine gemeinsame Laufbahngruppe von Absolventen von Fachhochschulen und Universitäten bzw. gleichgestellten Hochschulen abzulehnen ist, verkennt die AhD nicht die Entwicklung, wie sie durch den gemeinsamen Entwurf für ein Muster-Landesbeamtengesetz der Norddeutschen Küstenländer für eine nur zweigeteilte Laufbahn eingeleitet und für die Norddeutschen Küstenländer Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein nach Verabschiedung des entsprechenden Landesgesetzes verbindlich ist bzw. werden wird. Insofern differenzieren die gesetzlichen Laufbahnvorgaben in den bildungsmäßigen Voraussetzungen für das erste und das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 zutreffend zwischen Bachelor- und Masterabschluss.

Allerdings bedarf der Überprüfung, wie jeweils in den Ländern mit nur noch zwei Laufbahngruppen der Durchstieg in der Laufbahngruppe 2 nach Einstellung im ersten Einstiegsamt in Ämter oberhalb des zweiten Einstiegsamts ermöglicht wird. Eingedenk des besonderen Aufgabenkreises des höheren Dienstes und der von ihm verlangten besonderen Wissens- und Methodenkompetenz sowie der

Führungsfähigkeiten muss gewährleistet sein, dass von allen Inhabern von Ämtern des höheren Dienstes die Anforderungen erfüllt werden, die das jeweilige Amt erfordert. Insofern ist vor Übertragung von Ämtern der Laufbahngruppe 2 oberhalb des zweiten Einstiegsamtes eine entsprechende erfolgreiche Qualifizierung (Prüfung), wie durch interne oder externe Fortbildung, bis hin zu einem entsprechenden Masterabschluss nachzuweisen; die Befassung einer unabhängigen Stelle ist jedenfalls bei internen Qualifizierungen vorzusehen. Ferner ist festzulegen, welche Ämter oberhalb des zweiten Einstiegsamtes in solchen Fällen erreichbar sind.

5. Für die AhD ist der Leistungsgrundsatz auch für das berufliche Fortkommen eines jeden Beamten unverzichtbar. Dies gilt auch für einen Laufbahnwechsel in eine höhere Laufbahn und auch für den Aufstieg in den höheren Dienst. Ein Aufstieg verlangt in der Regel auf der einen Seite, dass der Beamte alle Aufgaben der neuen Laufbahn uneingeschränkt anforderungsgerecht wahrnehmen kann, andererseits in alle Ämter seiner Laufbahn berufen werden kann. Dies ist durch entsprechende Aus- und Fortbildung mit Prüfungen durch geeignete Einrichtungen wie den Personal- oder Beamtenausschüssen zu gewährleisten.

Von daher muss allen Aufstiegsregelungen, die einen mehr oder weniger prüfungsfreien Aufstieg ermöglichen (Praxisaufstieg, Verwendungsaufstieg, Bestenaufstieg) mit Vorbehalt begegnet werden, soweit sie nicht gewährleisten, dass die Qualitätsanforderungen an den höheren Dienst in vollem Umfang eingehalten werden. Jeder Anschein eines höheren Dienstes „light“ muss vermieden werden. Der Aufstieg aus dem Ämterbereich des gehobenen Dienstes in den des höheren Dienstes dient nicht nur dem beruflichen Fortkommen des Beamten, sondern verlangt eine ausreichende Qualifizierung für eine Beförderung in höherwertige Ämter zur Sicherung der Qualität der Beamtenschaft des höheren Dienstes im Allgemeinen.

In Fällen prüfungsfreier oder erleichterter Aufstiege kann allenfalls eine begrenzte Ämterreichweite in Betracht kommen. Die volle Verwendung in allen Ämtern des höheren Dienstes ist Regelbewerbern und Regelaufsteigern vorzubehalten.

6. Die AhD fordert für die gesamte Beamtenschaft, den Grundsatz des lebenslangen Lernens laufbahnrechtlich abzusichern. Die Qualität öffentlicher Dienstleistung hängt nicht nur von der Bestenauslese bei Einstellung in das Beamtenverhältnis ab, sondern auch von stetiger Sicherung und Verbesserung des Wissens, der Methoden und Kompetenzen durch berufsbegleitende interne oder externe Fortbildung mit abschließenden Leistungsnachweisen und Prüfungen. Dies gehört mit zu einer modernen Personalentwicklung, auch im Interesse von Motivation, Leistungsbereitschaft und Freude am Beruf bei dem einzelnen Beamten. Personalentwicklung dient dazu, das Leistungs- und Entwicklungspotential eines Beamten zu erkennen, zu erhalten und unter Berücksichtigung der persönlichen Ziele des Beamten zu fördern. Insbesondere vor oder im Zuge von Beförderungen sind verwendungsbezogene und zukunftsorientierte Fortbildungen ebenso wie Entwicklungsmaßnahmen zur Förderung von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung des Beamten zu ergreifen. Fortbildung ist Pflicht für den Beamten, ebenso wie der Dienstherr Gelegenheit zu geben hat, Fortbildungen auch wahrzunehmen.

Insbesondere fordert die AhD, dass vor der Übernahme von Führungsfunktionen eine entsprechende erfolgreiche Führungskräftequalifizierung vorgeschaltet wird. Dies gilt nicht nur für Führungsaufgaben im höheren Dienst, dort aber ganz besonders. Sollte dies in Ausnahmefällen unterblieben sein, ist sie unverzüglich nachzuholen.

7. Für die AhD ist die Mobilität der Beamtenschaft ein wichtiges Anliegen. Sie ist laufbahnrechtlich zu gewährleisten. Insoweit ist die Abschaffung von Fachrichtungslaufbahnen und die Begrenzung der Laufbahnen auf nur wenige zu begründen. Auch bleibt abzuwarten, ob nicht die Einrichtung von z. B. Laufbahnzweigen einen Teil der durch die Verbreiterung der Laufbahnen gewonnenen Mobilität wieder in Frage stellt, weil insoweit zusätzliche Qualifizierungen erforderlich sind.

Allerdings ist nicht nur die Mobilität innerhalb eines Landes zu sichern, sondern auch der länderübergreifende Dienstherrwechsel. Insofern vermisst die AhD eine bundesweite Abstimmung über die jeweils vorgesehenen Laufbahnen. Soweit ersichtlich, begnügen sich die Dienstherrn, soweit die Frage geregelt wird,

mit einer Anerkennung der bei einem anderen Dienstherrn erworbenen Laufbahnbefähigung im Einzelfall, gegebenenfalls unter Vorbehalt, nämlich dass zusätzliche Qualifizierungen abgeleistet werden müssen. Dies gibt den Beamten keine Rechtssicherheit. Die AhD fordert insoweit - wie bei der Regelung der Versorgungslasten beim Dienstherrnwechsel - eine staatsvertragliche Regelung zwischen Bund und Ländern, der die gegenseitige Anerkennung von Laufbahnbefähigungen im gegenseitigen Interesse und der betroffenen Beamten klärt. Dazu gehört auch, die Fachrichtungen der nur noch wenigen einzurichtenden Laufbahnen zu harmonisieren, damit nicht ein angestrebter Wechsel zu einem anderen Dienstherrn jenseits der Landesgrenzen durch einen horizontalen Laufbahnwechsel erschwert wird.

8. Die Veränderung des staatlichen Aufgabenfeldes, neue Methoden der Verwaltung, wie z.B. die Einführung der neuen Informationstechniken in der Verwaltung, verlangen entsprechend fachkundiges Personal, auch im Beamtenverhältnis. Auch angesichts der demographischen Entwicklung wird der öffentliche Dienst zur Personalgewinnung auf berufserfahrene Quereinsteiger ohne die normale Laufbahnbefähigung in größerem Umfang als bisher nicht verzichten können. Bei Einstellung „anderer“ Bewerber ist im Besonderen im jedem Einzelfall zu prüfen, ob der Bewerber angesichts der Lebens- und Berufserfahrung befähigt ist, die Aufgaben seiner zukünftigen Laufbahn wahrzunehmen. Diese Feststellung der Laufbahnbefähigung sollte nicht den Einstellungsbehörden, sondern ausschließlich einer unabhängigen Stelle, wie einem Personal- oder Beamtenausschuss, vorbehalten bleiben. Andere Bewerber dürfen auch nicht eingestellt werden, wenn für das Amt bzw. die Laufbahn ein Regelbewerber zur Verfügung steht, um Laufbahnbeamte nicht zu benachteiligen. Ausnahmen können nur dann zugelassen werden, wenn die Einstellung des anderen Bewerbers im besonderen dienstlichen Interesse liegt.