



Arbeitsgemeinschaft höherer Dienst
53173 Bonn, Rheinallee 18
Vorsitzender: RA Dr. Michael Hartmer
Geschäftsführer: RA Ulrich Güther, MDirig a. D.

Arbeitsgemeinschaft höherer Dienst

- Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes -

Deutscher Philologenverband e. V. (DPhV)
Deutscher Hochschulverband (DHV)
Bundesverband der Verwaltungsbeamten des höheren
Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland e.V. (BVHD)
Verein Deutscher Bibliothekare e.V. (VDB)
Bundesverband der beamteten Tierärzte e. V. (BbT)
Führungskräfteverband Telekom und Post (VTP)
Bundesverband Führungskräfte Deutscher Bahnen e. V.
(BFBahnen) – ehemals VHB
Bundesverband der Lebensmittelchemiker/-innen
im öffentlichen Dienst e.V. (BLC)
Vereinigung der technischen Mitglieder des
Deutschen Patentamtes - Prüfervereinigung - e.V.
Bundesverband der Apotheker im öffentlichen Dienst e. V.
(BApÖD)
Verband Deutscher Meteorologen e.V. (VDM)

Bonn, 12. Juni 2009

Stellungnahme
der Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes
(Arbeitsgemeinschaft höherer Dienst - AhD)
zum
Entwurf einer Neufassung der Laufbahnverordnung des Landes Brandenburg

Die AhD begrüßt die Entscheidung des Brandenburgischen Gesetzgebers im Gesetz zur Neuordnung des Beamtenrechts im Land Brandenburg (Brandenburgisches Beamtenrechtsneuordnungsgesetz - BbgBRNG) vom 3. April 2009 und darin in Art. 1 im Beamtengesetz, für das Land Brandenburg (Landesbeamtengesetz - LBG) am Laufbahn- und am Laufbahngruppenprinzip mit insgesamt vier Laufbahngruppen festgehalten zu haben. Die AhD lehnt Bestrebungen, den höheren und den gehobenen Dienst in eine gemeinsame Laufbahngruppe mit dem Ziel einer größeren Durchlässigkeit in vertikaler Hinsicht zusammenzufassen, ab. Dasselbe gilt für Überlegungen, das Laufbahngruppenprinzip inhaltlich völlig abzuschaffen. Das Laufbahnprinzip mit vier Laufbahngruppen sichert den verfassungsrechtlich vorgegebenen Leistungsgrundsatz des öffentlichen Dienstes, wie auch die Vergangenheit gezeigt hat, in vorbildlicher Weise. Beide dienen der Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes und der Gewährleistung bestmöglicher Qualität öffentlicher Dienstleistungen für Bürger, Staat und Gesellschaft ebenso wie der beruflichen Fortentwicklung und Förderung des beamteten Personals und dessen Fortkommenschancen und Karriereerwartungen. Lebenslanges Lernen und fortwährende Qualifizierung sind Grundlagen dafür, dass fachliche und persönliche Kompetenzen und Interessen, auch

Führungsfähigkeiten, während des gesamten Berufslebens eines Beamten in jeweils größtmöglichem Umfang für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben der Dienstherrn zur Verfügung stehen.

Ein Laufbahnsystem mit vier Laufbahngruppen vermeidet die verfassungsrechtlichen Probleme, die ein zweigeteiltes Laufbahnsystem oder gar eine Laufbahn ohne Laufbahngruppen zwangsweise herbeiführt. Zur näheren Problematik dürfen wir auf das Gutachten von Herrn Professor Dr. Matthias Pechstein „Die verfassungsrechtliche Stellung des höheren Dienstes vor dem Hintergrund der angekündigten Reform des Laufbahnrechts in Bayern“, abgedruckt in ZBR 2009, S. 20, verweisen; Hintergrund für das Gutachten sind die Absichten der Bayerischen Staatsregierung aus der vergangenen Legislaturperiode des Bayerischen Landtages, die Laufbahngruppen generell bei einer Reform des öffentlichen Dienstrechts aufzugeben.

Leider finden sich hinsichtlich der Verankerung moderner Personalführungs- und -entwicklungsmethoden und -konzepte nur Ansätze im Landesbeamtenengesetz Brandenburg; in gleicher Weise erscheinen auch die vorgesehenen Regelungen der Laufbahnverordnung erweiterungs- und verbesserungsbedürftig.

Die AhD begrüßt ferner ausdrücklich die Entscheidung des Landtags Brandenburg, den Landespersonalausschuss beizubehalten und nicht abzuschaffen. Insgesamt erscheint, von sehr wenigen Ausnahmen abgesehen, die abgestufte Beteiligung des Landespersonalausschusses einerseits, die Verlagerung der laufbahnrechtlichen Befugnisse auf die Laufbahnordnungsbehörden andererseits und deren gelegentliche Bindung an das Einvernehmen der beiden für das allgemeine öffentliche Dienstrecht und das finanzielle öffentliche Dienstrecht zuständigen Mitglieder der Landesregierung bzw. Ministerien als gelungen. Landespersonalausschüsse und vergleichbare Gremien haben in der Vergangenheit durchaus wirkungsvoll einer Politisierung der Personalwirtschaft im Beamtenbereich entgegengestanden und zur Durchsetzung des Leistungsgrundsatzes in allen Richtungen beigetragen.

Die AhD bekennt sich uneingeschränkt zu der im Zuge der Beratungen des Beamtenstatusgesetzes übereinstimmend postulierten Zielsetzung, die Mobilität von Beamtinnen und Beamten zu verbessern und einen flexibleren Personaleinsatz zu ermöglichen. Dazu gehört auch, den Wechsel von Beamten zwischen öffentlichem Dienst, Privatwirtschaft und internationalen Organisationen zu fördern und attraktiv auszugestalten. Hindernisse sollten nach Möglichkeit abgebaut werden. Die AhD beobachtet in diesem Zusammenhang mit Besorgnis, dass bei allem Bemühen, die Anerkennung bei anderen Dienstherrn erworbener Laufbahnbefähigungen klar und eindeutig zu regeln, das Laufbahnwesen zwischen dem Bund und den Ländern hinsichtlich der einzelnen Laufbahnen, einschließlich der Ausbringung von Fachrichtungslaufbahnen, nicht miteinander abgestimmt ist, so dass zu einem Dienstherrnwechsel ggf. auch noch ein Laufbahnwechsel hinzukommt. Dies dürfte nicht mobilitätsfördernd sein. Hier wäre ein mutigerer Schritt des Verordnungsgebers für die Laufbahnen im Land Branden-

burg z.B. in Angleichung an die Bundeslaufbahnverordnung vom 12. Februar 2009 (BGBl. I S. 284) oder in Anlehnung an die Überlegungen der norddeutschen Küstenländer ratsam. Insoweit fordert die AhD, dass sich Bund und Länder im Laufbahnrecht auf Eckpunkte verständigen. Eine Regionalisierung des Laufbahnrechts kann nicht im Interesse der Mobilität von Spitzenbeamten sein.

Im Übrigen bemerken wir zu den einzelnen Vorschriften:

Die AhD begrüßt, dass in der Laufbahnverordnung in § 2 an prominenter Stelle Grundsätze über die Förderung der Leistungsfähigkeit aufgenommen werden. Allerdings ist an dieser Stelle zu fordern, die bislang nur als „Soll-Vorschrift“ ausgestaltete Regelung ausnahmslos verbindlich auszugestalten. Wir regen ferner an, die einzelnen Personalführungs- und Personalentwicklungsmaßnahmen, soweit dies nicht ohnehin schon beabsichtigt ist, durch „Personalentwicklungskonzepte, dienstliche Beurteilung, Fortbildung, Führungskräfteentwicklung und dienstliche Qualifizierungen“ zu ergänzen. Wir regen ferner an, wie für die Fortbildung schon vorgesehen, an geeigneter Stelle die einzelnen Personalführungs- und -entwicklungsmaßnahmen in der Verordnung selbst den Anforderungen nach inhaltlich und gegebenenfalls dem Umfang nach näher zu definieren, um den Laufbahnordnungsbehörden, den obersten Dienstbehörden bzw. etwaigen nachgeordneten Stellen verbindliche Vorgaben zu machen. 3 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs der Laufbahnverordnung sieht vor, dass die Laufbahnordnungsbehörden das Benehmen mit dem für Bildung und dem für Wissenschaft zuständigen Ministerium herzustellen haben, soweit Fragen der Gleichwertigkeit von Bildungsabschlüssen entstehen. Wir möchten an dieser Stelle hervorheben, dass die AhD aus der besonderen bildungspolitischen Kompetenz ihrer Mitgliedschaft die Gleichstellung eines Master-Abschlusses an einer Fachhochschule mit dem eines Master-Abschlusses an einer Universität bzw. Hochschule als Zugangsvoraussetzung für den höheren Dienst gemäß den Vereinbarungen der Kultusministerkonferenz vom 29. September 2007 und der Innenministerkonferenz vom 7. Dezember 2007 „Zugang zu den Laufbahnen des höheren Dienstes durch Master-Abschluss an Fachhochschulen“ für verfehlt erachtet. Die AhD hält angesichts grundsätzlicher bildungspolitischer Vorbehalte, die auch aus den von der Kultusministerkonferenz betonten unterschiedlichen Bildungszielen der verschiedenen Hochschularten (vgl. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 18. September 2008) resultieren, an ihrer bisherigen und dazu veröffentlichten Auffassung fest (vgl. www.hoeheredienst.de/stellungnahmen „Zugangsvoraussetzung von Fachhochschul- und Universitätsabsolventen für den gehobenen und höheren Dienst - Thesen der Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes“). Wir halten es deswegen für erforderlich, dass Fragen der Gleichwertigkeit von Bildungsabschlüssen nicht nur im Benehmen mit den beiden bislang vorgesehenen Ministerien entschieden werden, sondern im Einvernehmen mit dem für das allgemeine Dienstrecht zuständigen Ministerium und wegen der Kostenfolgen dem für das finanzielle öffentliche Dienstrecht zuständigen Ministerium.

Die AhD begrüßt die Regelungen in § 8 des Entwurfs, die eine Einstellung in einem höheren Amt als dem Eingangsamt ermöglicht. Allerdings halten wir die Begrenzung auf die Einstellung höchstens im zweiten Beförderungsamt für mobilitätshemmend. Insbesondere bei älteren Laufbahnbewerbern kann sich eine solche Beschränkung als hinderlich erweisen, sich um höhere Ämter zu bewerben. Dies dürfte insbesondere auch für Fälle der Gewinnung ehemaliger Kommunalwahlbeamter bedeutsam sein. Wir haben Zweifel, ob der bisher vorgesehene § 17 Abs. 3 des Verordnungsentwurfs eine ranggleiche Verwendung ermöglicht. Wir plädieren deswegen dafür, auch Einstellungen in weiteren Beförderungsämtern zu ermöglichen, allerdings entweder mit Zustimmung des Landespersonalausschusses oder aber nicht nur im Einvernehmen mit der Laufbahnordnungsbehörde, sondern auch mit den beiden für das allgemeine Dienstrecht und das finanzielle Dienstrecht zuständigen Ministerien.

In § 9 des Entwurfs wird zur Ableistung der Probezeit geregelt, dass die Beamten des mittleren, gehobenen und höheren Dienstes auf mindestens zwei Dienstposten in unterschiedlichen Aufgabenbereichen eingesetzt werden sollen; die Aufgabenübertragung soll jeweils die Dauer von sechs Monaten nicht unterschreiten. Ferner sollen Beamte des gehobenen und höheren Dienstes aus obersten Landesbehörden zudem mindestens sechs Monate außerhalb einer obersten Landesbehörde eingesetzt werden. Diese Regelung sollte - wie in der Vergangenheit - verpflichtend ausgestaltet werden. Wir weisen darauf hin, dass bei den Regelungen für den Aufstieg, z. B. für Regelaufsteiger in den höheren Dienst in § 33 Abs. 3 des Entwurfs, auch eine Einführung auf zwei Dienstposten unterschiedlicher Aufgabenbereiche von jeweils mindestens sechs Monaten vorgeschrieben wird. Die Bewährung in der Probezeit ist hiesigen Erachtens mindestens so bedeutsam wie die praktische Einführung im Zuge eines Aufstiegs. Falls aus organisatorischen, personalwirtschaftlichen oder sonstigen zwingenden Gründen während der Probezeit Hindernisse bestehen, die Erprobung auf zwei verschiedenen Dienstposten von mindestens jeweils sechs Monaten Dauer durchzuführen, können Ausnahmeregelungen vorgesehen werden. Entsprechendes kann für die Außenerprobung gelten.

Zu den Voraussetzungen für eine Beförderung gem. § 10 der Verordnung bzw. für die Übertragung höher bewerteter Dienstposten in § 11 des Entwurfs wird empfohlen, ausdrücklich festzulegen, dass der Beamte oder die Beamtin sich vorher entsprechend entweder inner- oder außerdienstlich qualifiziert haben muss. Die AhD fordert seit längerem, dass vor der Übertragung höher bewerteter Dienstposten mit Führungsaufgaben bzw. vor Beförderung in Ämter mit Führungsaufgaben eine Führungskräftefortbildung und Führungskräftequalifizierung erfolgreich abgeleistet sein müssen. Sollte aus organisatorischen oder personalwirtschaftlichen Gründen die vorherige Ableistung solcher Qualifizierungen nicht möglich sein, ist festzulegen, dass sie unverzüglich nachzuholen ist.

Die Vorschriften über die dienstliche und eigene Fortbildung in § 16 werden begrüßt. Die Regelung in Absatz 1, dass die dienstliche Fortbildung von allen Dienstherren besonders zu fördern ist, erscheint inhaltlich allerdings zu schwach. Wir halten eine Regelung, dass die Dienstherren verpflichtet sind,

den Beamten die Teilnahme an dienstlichen und eigenen Fortbildungsveranstaltungen zu ermöglichen, für notwendig. Sollten Fortbildungen im Einzelfall dienstlichen Belangen widerstreiten, sollten die Versagungsgründe auf zwingende beschränkt werden.

Ferner hielten wir es für sinnvoll, gerade im Hinblick auf die Voraussetzungen für eine Beförderung oder die Übertragung höherwertiger Dienstposten festzulegen, welche Anforderungen an Fortbildungen zu legen sind, damit sie als Qualifizierung anzuerkennen sind.

Zu § 17 des Entwurfs, der die Übernahme von Beamten und früheren Beamten anderer Dienstherrn regelt, merken wir an, dass die AhD es bedauert, dass länderübergreifende Vorschriften über die Anerkennung von Laufbahnbefähigungen anderer Dienstherrn nicht bestehen. Das im Einzelfall erforderliche Anerkennungsverfahren, unter Umständen sogar die Pflicht, sich zusätzlich unterweisen zu lassen, dürfte die Mobilität hemmen und Bewerber gegebenenfalls abschrecken.

Zu der Vorschrift betreffend den Vorbereitungsdienst für den höheren Dienst in § 32 Abs. 1 des Entwurfs, wonach das Studium i. S. von § 11 Abs. 1 Nr. 4 LBG geeignet sein muss, in Verbindung mit dem Vorbereitungsdienst die Laufbahnbefähigung zu vermitteln, verweisen wir auf unsere generelle ablehnende Bewertung der Eignung eines Master-Abschlusses an einer Fachhochschule für die Laufbahnen des höheren Dienstes (oben S. 3).

Wir dürfen im Übrigen Bezug nehmen auf die diesem Schreiben beigefügten Positionen der AhD für eine gemeinsame Fortentwicklung des Laufbahnrechts für das Beamtenrecht in Bund und Ländern vom 7. April 2009.