



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, den 16. Juli 2010

Stellungnahme

Entwurf einer Landesverordnung über die Laufbahnen der Beamten und Beamtinnen in Mecklenburg-Vorpommern (Allgemeine Laufbahnverordnung - ALVO M-V)

(Auszug)

Die AhD begrüßt, dass nach dem Verordnungsentwurf das Laufbahnrecht in Mecklenburg-Vorpommern wie früher dem Leistungsgrundsatz im öffentlichen Dienst verpflichtet ist und diesen im Rahmen der durch den Gesetzgeber vorgegebenen Gestaltungsspielräume insbesondere für die Probezeit und in der beruflichen Entwicklung der Beamtinnen und Beamten durchsetzen will. Das Leistungsprinzip im öffentlichen Dienst und das Laufbahnprinzip einschließlich des Laufbahngruppenprinzips haben sich nach unserer Einschätzung durchaus bewährt. Wir hätten es deswegen vorgezogen, wenn die norddeutschen Küstenländer und deswegen auch der Gesetzgeber von Mecklenburg-Vorpommern bei dem angestammten Prinzip von vier Laufbahngruppen und insbesondere auch bei den hergebrachten Bezeichnungen der Laufbahngruppen verblieben wäre, so wie es im Bund noch geltende Rechtslage ist. Wegen der Gründe im Einzelnen wird auf die Positionen der AhD für eine gemeinsame Fortentwicklung des Laufbahnrechts in Bund und Ländern vom 7. April 2009 verwiesen.

Laufbahnen und Laufbahngruppen sind durch die im jeweiligen Besoldungsrecht vorgegebenen Ämter im statusrechtlichen Sinn und deren Amtsinhalte im abstrakten Sinn sowie deren jeweilige inhaltliche Ausgestaltung im konkret-funktionalen Sinn festgelegt. Sie erfordern nicht nur die Festlegung von Bildungs- und Berufsvoraussetzungen für die jeweiligen Eingangsämter, sondern begrenzen auch die jeweils zu durchlaufenden Ämter und die aufgrund der Bildungs- und Berufsvoraussetzungen erreichbaren Spitzenämter in den jeweiligen Laufbahnen. Das Laufbahnprinzip ist kein Selbstzweck im Berufsbeamtentum. Es sichert den verfassungsrechtlich vorgegebenen Leistungsgrundsatz in der Beamtenschaft (Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz). Beide dienen der Funktionsfähigkeit öffentlicher Verwaltung und der Gewährleistung bestmöglicher öffentlicher Dienstleistungen im Interesse von Bürger, Staat und Gesellschaft durch Optimierung der Personalauswahl. Dies liegt auch im Interesse des beamteten Personals an einer Fortentwicklung und Förderung der beruflichen Entwicklung innerhalb der Bestenauslese, um Karriereerwartungen zu erfüllen und Fortkommenschancen zu nutzen. Zugleich ist das Laufbahnprinzip ein Hemmschuh gegen partei- und 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. Unter diesen Voraussetzungen dürfen Änderungen im Laufbahnrecht, auch wenn sie als Flexibilisierung und Entbürokratisierung dargestellt werden, nicht in Angriff genommen werden, ohne auf die Auswirkungen für die Qualität öffentlicher Dienstleitungen Bedacht zu nehmen. Diese darf nicht in Gefahr gebracht werden, sondern Ziel muss es sein, auch insoweit Verbesserungen anzustreben.

Die AhD respektiert ungeachtet ihrer grundsätzlichen Bedenken die Entscheidung des Landesgesetzgebers Mecklenburg-Vorpommern und anerkennt das Bemühen des Verordnungsentwurfs, nicht nur im Hinblick auf die bislang geltende Rechtslage, sondern auch mit Rücksicht auf die Rechtsentwicklung im Bund und in den anderen Bundesländern, die Strukturen eines gemeinsamen Laufbahnrechts zu erhalten, um im Interesse einer bundesweiten Mobilität der Beamtenschaft landesübergreifende Dienstherrnwechsel nicht über Gebühr zu erschweren. Wegen der gleichwohl festzustellenden wesentlichen Neuerungen im Laufbahnrecht Mecklenburg-Vorpommerns hält es die AhD jedoch für unverzichtbar, die Entwicklung und die praktischen Erfahrungen bei der Umsetzung des Laufbahnrechts in Mecklenburg-Vorpommern nach Ablauf einer angemess-

senen Frist, in der die Neuregelungen voll zur Anwendung gelangt sind, spätestens im Jahr 2016, unter Einschaltung des Landesbeamtenausschusses zu überprüfen, mit den Gewerkschaften und Verbänden zu erörtern und dem Parlament und der Öffentlichkeit zu berichten, damit positive Entwicklungen gefördert und gegebenenfalls etwaige Fehlentwicklungen erkannt und korrigiert werden.

Die AhD unterstützt das Bestreben der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern, auch durch das Laufbahnrecht die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes zu erhalten und zu steigern. Ob aber der „Kampf um die besten Köpfe“ gerade im höheren Dienst - nach der neuen Nomenklatur zweite Laufbahngruppe, zweite Einstiegsebene - dadurch verbessert wird, dass man ihn mit dem gehobenen Dienst zusammenfasst und die Durchstiegsmöglichkeiten für Bewerber mit den Qualifikationsvoraussetzungen nur für den gehobenen Dienst erleichtert, muss füglich bezweifelt werden. Dies gilt auch und gerade vor dem Hintergrund der absehbaren demographischen Entwicklung, die nicht zulässt, dass seitens der Dienstherrn die Qualitätsanforderungen an das Spitzenpersonal auch nur dem Anschein nach relativiert wird. Gerade dies ist aus unserer Sicht ein wichtiger Aspekt der geforderten Evaluierung.

Die AhD begrüßt schließlich die in dem Entwurf deutlich werdende Absicht, das Laufbahnwesen zu entschlacken und neuen Entwicklungen anzupassen. Dazu gehört auch die Reduktion der Zahl der Fachlaufbahnen. Allerdings ist zu beklagen, dass es Bund und Länder nicht geschafft haben, wohl nicht einmal der ernsthafte Versuch unternommen worden ist, sich auf ein gemeinsames Konzept der Fachlaufbahnen zu einigen. Dies dürfte die allseits geforderte Mobilität der Beamtenschaft über die Landesgrenzen hinaus nicht fördern, da ein Dienstherrnwechsel gegebenenfalls mit einem horizontalen Laufbahnwechsel zusammenkommt. Die AhD fordert in diesem Zusammenhang, dass Bund und Länder sich unverzüglich auf gemeinsame Laufbahnstrukturen verständigen. Allerdings sei an dieser Stelle betont, dass die ausgebrachten Fachlaufbahnen für Mecklenburg-Vorpommern plausibel erscheinen. Inwieweit diese Feststellung trägt, wird die Entwicklung bei der Ausbringung von Fachrichtungslaufbahnen zeigen. Auch dies ist ein Punkt für die von der AhD geforderte Evaluierung.

Wesentlicher Aspekt der neuen Laufbahnregelungen ist die Verpflichtung der obersten Dienstbehörden, Personalentwicklungskonzepte aufzustellen. Die AhD unterstützt diese Absicht ausdrücklich. Die Landesregierung sollte aber nicht nur fakultativ zu ressort-

übergreifenden Personalentwicklungsmaßnahmen befugt sein, sondern sicherstellen, dass die Verpflichtung der obersten Landesbehörden auch umgesetzt wird.

Dies vorausgeschickt, ist aus Sicht der AhD zu den einzelnen Vorschriften zu bemerken: ...

Zu § 4:

Die Zahl der dort normierten Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht verwundert auf den ersten Blick und wird hiesigen Erachtens zum Teil dem Leistungsgrundsatz nicht gerecht:

Warum Abteilungsleiterstellen nicht ausgeschrieben werden sollen (Nr. 2), wird nicht überzeugend dargelegt. Auch insoweit gilt, dass eine Stellenausschreibung grundsätzlich eine gute Basis für die Bestenauslese ist.

Zu Nummern 3 und 4, die die Stellen der persönlichen Referenten und der Leiter der Büros des Ministerpräsidenten und der Minister pp. betreffen, wird nicht deutlich, warum bei den Büroleitern nur von einer Stellenausschreibung abgesehen werden kann, wenn es sich nicht um eine Einstellung in ein Beamtenverhältnis handelt, bei den persönlichen Referenten aber generell. Wir schlagen vor, dass beide Regelungstatbestände zusammengefasst werden und von der Ausschreibungspflicht nur abgesehen werden kann, soweit keine Berufung in ein Beamtenverhältnis mit der Stellenbesetzung verbunden ist.

Auch für die Besetzung von Stellen, bei denen eine Umsetzung, Abordnung oder Versetzung, auch ohne Beförderungsgewinn, auch bei Bewerbern anderer Dienstherren, in Rede steht, sollte von einer Ausschreibungspflicht im Interesse der Bestenauslese nicht abgesehen werden. Wir haben zwar Verständnis für den Aspekt einer plangemäßen Personalwirtschaft, aber nicht selten werden erst durch eine Ausschreibung Bewerber bekannt, die sich für den zu besetzenden Dienstposten eben besser eignen.

Entsprechende Zweifel hegen wir bei Nr. 7, wenn es um die Berufung von Tarifbeschäftigten (neue Begrifflichkeit des TVöD) geht, die aufgrund einer öffentlichen Ausschreibung eingestellt worden sind. Diese Ausnahme kann nur gelten, wenn die Ausschreibung auch die nachfolgende Berufung in ein Beamtenverhältnis umfasst hat.

In Nr. 8 wird nur formal darauf abgestellt, dass eine Auswahl stattgefunden hat. Wichtig ist, dass die Berufung gemäß einer nicht zu lange zurückliegenden Auswahl nach den Kriterien der Bestenauslese erfolgen soll. Also wäre zu formulieren:

„für Stellen, die gemäß einer zeitnahen Auswahl nach den Kriterien der Bestenauslese unter allen Beamtinnen und Beamten der Dienststelle besetzt werden sollen, die für die beabsichtigte Ernennung die laufbahnrechtlichen Voraussetzungen erfüllen,“

Für den Aspekt „zeitnah“ sollte auf § 61 Abs. 1 Satz Landesbeamtengesetz zurückgegriffen werden, d.h. die Auswahl sollte nicht länger als drei Jahre zurückliegen.

...

Zu §§ 6 und 7:

Die AhD begrüßt nachdrücklich, dass an den Bildungsvoraussetzungen für die jeweils beiden Einstiegsämter der beiden neuen Laufbahngruppen festgehalten wird, wie es bereits § 14 des Landesbeamtengesetzes festschreibt. Allerdings möchten wir, auch wenn es mittlerweile auch für Mecklenburg-Vorpommern gesetzlich durch § 14 Abs. 4 Landesbeamtengesetz entschieden ist, hervorheben, dass die AhD die Gleichstellung eines Masterabschlusses an einer Fachhochschule mit dem eines Masterabschlusses an einer Universität/Hochschule als Zugangsvoraussetzung für den höheren Dienst bzw. die Ämter der Laufbahngruppe 2 oberhalb des zweiten Beförderungsamtes (vgl. 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“) für verfehlt erachtet. 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. www.hoehererdienst.de/Stellungnahmen Zugangsvoraussetzungen von Fachhochschul- und Universitätsabsolventen für den gehobenen und höheren Dienst - Thesen der Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes).

Zu § 9:

Wir halten die Ausweisung relativer Noten durch Einordnung der jeweils erzielten Abschlussnoten in bestimmten Gruppen für einen Ansatz, der weiter geprüft und erprobt werden sollte. Die Einordnung einer Abschlussnote in fünf Gruppen der besten 10, der

nächsten 25 usw. Prozent eines Jahrgangs vermag ebenso die Wertigkeit eines nur befriedigenden Abschlusses relativ zu verbessern wie die eines guten zu verschlechtern. Auch dieser Punkt ist in den erforderlichen Evaluierungsbericht aufzunehmen, wenn die relativen Noten wenigstens probeweise eingeführt werden.

Zu § 14:

Zu der Frage der Anerkennung von in anderen Ländern oder im Bund erworbenen Laufbahnbefähigungen wiederholen wir unsere Forderung nach bund- und länderübergreifenden Regelungen. Ziel muss sein, zusätzliche Anerkennungsverfahren und insbesondere Anpassungslehrgänge im Interesse der Mobilität der Beamtenschaft zu vermeiden. Dies gewährleistet nur eine einheitliche Laufbahnstruktur unter Einschluss vergleichbarer und gleichwertiger Beförderungs- und Aufstiegsprinzipien.

Zu § 27:

Aus Sicht der AhD sind die im Interesse qualifizierten Personals bestehenden Möglichkeiten zur Einstellung im ersten Beförderungsamte und mit Zustimmung des Landesbeamtenausschusses auch in einem höheren Amte ausreichend, aber auch geboten.

Zu § 28:

Die AhD teilt die Auffassung, dass die Beamten während der Probezeit in mindestens zwei Verwendungsbereichen eingesetzt werden sollten. Wir halten allerdings, ungeachtet der Feststellung der Bewährung in der Probezeit gemäß § 29 des Entwurfs, es für angebracht, schon an dieser Stelle festzulegen, dass der Einsatz in beiden Verwendungsbereichen „erfolgreich“ sein muss.

...

Zu § 31:

Wir widersprechen der Festlegung, dass die Beförderungssperrfrist nach Ablauf der Probezeit und nach der letzten Beförderung jeweils zwei Jahre sein soll. Wie in anderen Bereichen auch, sollte es bei einem Jahr mit Verkürzungsmöglichkeit durch den Landesbeamtenausschuss verbleiben.

Zu § 33:

Zu den einzelnen Qualifizierungsmaßnahmen sind folgende Anmerkungen zu machen:

Wir halten den Grundsatz des lebenslangen Lernens für so wichtig, dass eine breite berufliche Erfahrung als gesonderter Fall der Qualifizierung aufgeführt werden sollte.

In Nr. 1 ist weniger der formale Gesichtspunkt des Wechsels oder der befristete Einsatz an anderer Stelle wichtig, sondern die erfolgreiche Wahrnehmung der jeweils übertragenen unterschiedlichen Aufgabengebiete.

Die Bedeutung der erfolgreichen Teilnahme an Auswahlverfahren unterstreichen auch wir. Wir haben aber Bedenken, die im Text selbst als Eignungsprüfung bezeichnete Maßnahme als Qualifizierung anzusehen. Auswahlverfahren können Qualifizierungsmaßnahmen einleiten oder abschließen.

Zu Absatz 2 wiederholen wir unsere Forderung, dass für die Landesregierung eine Pflicht besteht, die Aufstellung von Personalentwicklungskonzepten durch die obersten Dienstbehörden durchzusetzen. Wir halten es für richtig, falls dies nicht schon geltendes Recht ist, an der Aufstellung solcher Konzepte die jeweils zuständigen Personalvertretungen zu beteiligen. Stellt die Landesregierung ressortübergreifende Konzepte auf, sind die jeweiligen Verbände und Gewerkschaften einzubeziehen.

Wir begrüßen, dass in Absatz 3 eine Forderung der AhD aufgegriffen wird, vor der Übertragung von Ämtern mit leitender Funktion die Absolvierung einer Führungskräftefortbildung zu stellen und bei Übertragung weiterer Führungsaufgaben zu prüfen, ob die bisherige Führungskräftefortbildung noch ausreicht. Unseres Erachtens wäre es aber besser, nicht nur auf die Stundenzahl (60 Stunden) für die Führungskräftefortbildung abzustellen, sondern darauf, dass die Fortbildung erfolgreich war.

Zu § 35:

§ 35 regelt insgesamt drei Fälle, in denen innerhalb der zweiten Laufbahngruppe ein Beamter oder eine Beamtin unterhalb des zweiten Einstiegsamtes eingestellt worden ist und ein Amt der Besoldungsgruppe A 14 übertragen werden soll.

Unproblematisch erscheint die erste Fallgruppe, wenn der Bewerber über die Bildungsvoraussetzungen für einen Einstieg in die zweite Einstiegsebene der zweiten Laufbahngruppe verfügt. Unklar ist, ob auch in diesem Fall gemäß 35 Abs. 1 Satz 2 ein Auswahlverfahren stattzufinden hat; dies wird in Abs. 2 nicht geregelt. Wir halten die Durchführung eines Auswahlverfahrens für erforderlich. Im Übrigen gehen wir davon aus, dass mit den Bildungsvoraussetzungen, dem Auswahlverfahren und der erfolgreichen selbständigen Wahrnehmung von Aufgaben auf einem mit dem zweiten Einstiegsamt bewerteten Dienstposten eine Qualifikation erreicht wird, die der nach § 14 Abs. 4 Landesbeamtengesetz entspricht, d.h. gleichwertig ist. Insbesondere im Bereich des früher so genannten höheren Dienstes müssen sich Qualifikanten nach Erreichung der Qualifikation mit Bewerbern messen lassen können, die in staatlich geregelten Berufen, wie z. B. als Volljuristen, Ärzte und Lehrer, tätig sind. Die Anerkennung der Gleichwertigkeit ist auch für das Selbstverständnis der betroffenen Mitarbeiter wichtig.

§ 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 in Verbindung mit Absatz 3 trifft die Regelungen für den früheren Aufstieg vom gehobenen in den höheren Dienst, also die Verleihung des Amtes A 14 an Bewerber aus der ersten Einstiegsebene der zweiten Laufbahngruppe, wenn diese eine von der für die Laufbahn zuständigen Landesbehörde durch Verwaltungsvorschrift vorgeschriebene Qualifizierungsfortbildung erfolgreich abgeleistet haben. Die AhD hält die in § 35 Abs. 3 genannten speziellen Voraussetzungen für eine Teilnahme am Auswahlverfahren ebenso für angemessen wie die Vorgaben für den Inhalt der Fortbildung, allerdings mit einer wichtigen Ausnahme. Nach Auffassung der AhD muss die Qualifizierungsfortbildung gewährleisten, dass der erfolgreiche Abschluss einer Laufbahnbefähigung für Ämter der zweiten Einstiegsebene der zweiten Laufbahngruppe, die nach § 14 Abs. 4 des Landesbeamtengesetzes erworben wird, gleichwertig ist. Es sollte deswegen geprüft werden, ob nicht weitere inhaltliche Vorgaben an die Qualifizierungsfortbildung der Laufbahnverordnung selbst festgelegt werden, die speziell auf die Kompetenzen und Fähigkeiten der Laufbahnbewerber für die zweite Einstiegsebene der zweiten Laufbahngruppe abzielt.

Wir halten es für richtig, wenn für die Erstellung der Verwaltungsvorschriften, die die Qualifizierungsfortbildung regeln, die Beteiligung des Innenministeriums, soweit es nicht selbst zuständig ist, im Interesse einer landesweiten gleichen Verwaltungspraxis vorgeschrieben wird; es kann auch daran gedacht werden, insoweit den Landesbeamtenausschuss einzubeziehen. Die Übertragung der Kompetenz zur Überprüfung, ob die

Qualifizierung erfolgreich abgeschlossen worden ist, an den Landesbeamtenausschuss wird von hier aus ausdrücklich begrüßt.

Die in § 35 Abs. 1 Satz Nr. 3 in Verbindung mit Abs. 4 geregelte Möglichkeit zur Übertragung eines Amtes der Besoldungsgruppe A 14 an Beamte mit zwanzigjähriger Bewährung in einem Amt der Besoldungsgruppe A 13 bei besonders guten Beurteilungen nach einem Auswahlverfahren halten wir für nicht unproblematisch. In Hinblick darauf, dass die Verwendungsbreite auf das Amt A 14 beschränkt ist, ein Amt der Besoldungsgruppe A 15 eine Qualifizierungsfortbildung voraussetzt, mag dieser Weg für die erfassten Fälle zunächst beschränkt werden. Allerdings gelten insoweit unsere Ausführungen zu der Beförderung nach § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 in Verbindung mit Abs. 3 entsprechend - Gleichwertigkeitserfordernis für die Ämter A 14 und gegebenenfalls A 15, Landesbeamtenausschuss.

Gerade in Bezug auf die Regelungen in § 35 der Allgemeinen Laufbahnverordnung hält die AhD eine Evaluation für erforderlich.

Zu § 36:

Die AhD begrüßt die beabsichtigten Vorschriften über die Fortbildung nachdrücklich. Das gilt besonders für den Anspruch der Beschäftigten auf Fortbildung. Wir halten es aber für geboten, in Abs. 2 Satz 1 den Versagungsgrund für die Teilnahme an Fortbildungen auf zwingende dienstliche Gründe zu beschränken. Angesichts der wachsenden Bedeutung von Fortbildungen für die Karriere von Beamtinnen und Beamten kann eine fehlende Fortbildung bei Beförderungen entscheidend werden und jahrelange Verzögerungen nach sich ziehen.