



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, 30. April 2009

der Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes  
(Arbeitsgemeinschaft höherer Dienst - AhD)

zum

Entwurf einer Landesverordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten in  
Schleswig-Holstein (Allgemeine Laufbahnverordnung - ALVO)

Das Leistungsprinzip im öffentlichen Dienst und das Laufbahnprinzip haben in der Vergangenheit die Möglichkeiten zur Auswahl der Besten, auch im Wege des Aufstieges, nicht gehindert. Deswegen halten wir es für richtig, dass sowohl das Laufbahnprinzip als auch das Laufbahngruppenprinzip beibehalten werden sollen. Allerdings stimmt die AhD nicht uneingeschränkt mit der - bereits durch das Landesbeamtengesetz in der Fassung vom 26. März 2009 (GVOBI SH 2009, 93 ff), in Kraft seit dem 1. April 2009, vorgegebenen - Zielsetzung überein, das Laufbahnrecht hinsichtlich seiner Strukturen zu verschlanken, insbesondere den höheren Dienst mit dem bisherigen gehobenen Dienst in einer gemeinsamen Laufbahngruppe mit dem Ziel einer größeren Durchlässigkeit in vertikaler Hinsicht zusammenzufassen.

Wir sehen davon ab, an dieser Stelle die an sich berechtigte Frage der verfassungsrechtlichen Vereinbarkeit des neuen Laufbahnmodells mit seinen zwei Laufbahngruppen, die in sich in zwei Ämterbereiche mit unterschiedlichen Einstiegsebenen geteilt sind, mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums vertieft zu diskutieren. Zu den allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundlagen des Laufbahn- und des Laufbahngruppenprinzips verweisen wir auf das dem Innenministerium des Landes Schleswig Holstein vorliegende 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. Es stellt sich in der Tat die Frage, ob nicht wegen der besonderen Regelungen für das Erreichen der Beförderungsämters oberhalb des zweiten Einstiegsamtes der zweiten Laufbahngruppe der wesentliche Grundsatz verletzt wird, dass das Laufbahnprinzip mit Erreichen einer Laufbahngruppe im Allgemeinen die Möglichkeit eröffnet, alle Ämter dieser Laufbahngruppe zu durchlaufen und damit auch das Endamt zu erreichen. Dies muss jedenfalls dann gelten, wenn ein Bewerber aus einem Amt der Ämter des ersten Einstiegsamtes auch über die Einstiegsvoraussetzungen für das zweite Einstiegsamt verfügt. Auch die umgekehrte Überlegung, dass letztlich durch die Bildung einer einheitlichen Laufbahngruppe Ämter des traditionell dem höheren Dienst vorbehaltenen Bereichs mit einem Bachelorgrad, vielleicht auch nur mit dem einer Fachhochschule, erreichbar sind, hat wegen des Leistungsgrundsatzes verfassungsrechtliche Dimensionen. Eine Klärung kann aber nur durch eine verfassungsgerichtliche Überprüfung der der Allgemeinen Laufbahnverordnung zugrunde liegenden Regelungen des Landesbeamtengesetzes herbeigeführt werden; hier geht es um eine dem verfassungsrechtlich verankerten und politisch gewollten Leistungsprinzip entsprechende Umsetzung der neu geschaffenen Rechtslage im Land.

Die AfD unterstützt dagegen ein wesentliches Anliegen des neuen Laufbahnrechts, nämlich, das Laufbahnrecht auch als Grundlage und Mittel einer modernen systematischen Personalentwicklung zu begreifen und einzusetzen. Das Laufbahnprinzip sichert den verfassungsrechtlich vorgegebenen Leistungsgrundsatz des öffentlichen Dienstes. 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 Grundlage 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 Dienstherren zur Verfügung stehen.

Kritisch beurteilt die AhD die bereits durch das Landesbeamtengesetz in der Fassung vom 26. März 2009 vorgegebene Zurückdrängung der Zuständigkeiten und Mitwirkungsbefugnisse des Landespersonalausschusses. 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. Es ist deswegen aus Sicht der AhD geboten, zum Ausgleich der geringeren Beteiligung des Landespersonalausschusses und im Interesse der Einheitlichkeit beamtenrechtlicher Regelungen und Entscheidungen und deren Durchführung unterhalb der Gesetzes- bzw. Verordnungsebene Einvernehmensregelungen zugunsten des für das Beamtenrecht federführenden Innenministeriums vorzusehen, wie es § 25 Abs. 2 des Landesbeamtengesetzes für Laufbahnvorschriften außerhalb der Allgemeinen Laufbahnverordnung vorsieht, wenigstens aber Einvernehmensregelungen wie in § 26 des Landesbeamtengesetzes für Ausbildungs- und Prüfungsordnungen. Auch wenn die Beteiligung des Innenministeriums in der Personalwirtschaft der Landesverwaltung durch anderweitige Regularien zurzeit gesichert erscheinen mag, sollte auf derartige Festlegungen in der Allgemeinen Laufbahnverordnung nicht verzichtet werden.

Zu einzelnen Vorschriften merken wir Folgendes an:

1. In § 9 ALVO-E sind die Qualifizierungsmaßnahmen im Sinne des § 22 des Landesbeamtengesetzes, die für die berufliche Entwicklung in der Laufbahn und den Aufstieg vorausgesetzt werden, aufgeführt. Allerdings ist für uns zweifelhaft, ob schon allein die berufliche Erfahrung oder die dienstliche Mobilität das Merkmal einer Qualifizierung erfüllen können; eine „Qualifizierung“ sollte über das berufliche Normalmaß einer Beamtin oder eines Beamten hinausgehen. Wesentlich erscheint uns aber, dass an die Qualifizierungen objektivierbare Anforderungen über einen erfolgreichen Abschluss gestellt werden müssen, auch in Bezug auf Fortbildungsmaßnahmen (§ 9 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 ALVO-E), jedenfalls, soweit daran Beförderungsentscheidungen geknüpft werden sollen (vgl. § 11 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 ALVO-E).

Richtig erscheint aus Sicht der AhD der in § 9 Abs. 2 ALVO-E formulierte Grundsatz, dass desto höhere Anforderungen an eine - erfolgreiche - Qualifizierung zu stellen sind, je höher das Beförderungsniveau ist. Es ist aber aus den bereits dargelegten Gründen der Sicherung des Leistungsgrundsatzes und der Einheitlichkeit der Verhältnisse in der Landesverwaltung, auch im Interesse der Mobilität der Beamtinnen und Beam-

ten innerhalb der Landesverwaltung, angezeigt, dass die jeweilige Laufbahnbehörde inhaltliche allgemein geltende Festlegungen für die Anforderungen an Beförderungssämter zu treffen hat, und zwar im Einvernehmen mit dem Innenministerium. In einem solchen Rahmen mögen dann die jeweiligen zuständigen Laufbahnbehörden konkrete Anforderungen für einzelne Beförderungssämter in eigener Verantwortung formulieren.

Die AhD begrüßt ausdrücklich den Ansatz in der Allgemeinen Laufbahnverordnung, dass prinzipiell Ämter mit Führungsaufgaben erst nach dem erfolgreichen Ableisten einer Führungsqualifizierung übertragen werden sollen (§ 9 Abs. 3 Satz 1 ALVO-E). Das Wort „erfolgreich“ sollte in die Vorschrift explizit aufgenommen werden. Ein Wermutstropfen in diesem Zusammenhang ist, dass § 9 Abs. 3 ALVO-E erst zum 1. Januar 2011 in Kraft treten soll (§ 47 Abs. 2 ALVO-E). Damit diskreditiert sich die Allgemeine Laufbahnverordnung bedauerlicherweise in diesem Punkt selbst. Die gegebene Begründung, die verstärkte Berücksichtigung von Qualifizierungsmaßnahmen bei Beförderungen, insbesondere bei der Führungskräfteentwicklung, erfordere konzeptionelle Vorarbeiten, verwundert, weil damit der Eindruck erweckt wird, als wären zwischenzeitlich keine entsprechenden Schritte unternommen worden. Falls tatsächlich in einer Übergangszeit nach Inkrafttreten der Verordnung nicht in allen Fällen der Verleihung von Ämtern mit Führungsaufgaben vorher eine Führungskräftequalifizierung angeboten und erfolgreich durchgeführt werden kann, hätte es bei der Regel in § 9 Abs. 3 Satz 2 ALVO-E sein Bewenden haben können, dass sie (die Qualifizierung) - zu ergänzen „unverzüglich“ - nachgeholt werden soll.

2. Zur Übertragung des ersten Beförderungsamtes nach dem zweiten Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2, des dem höheren Dienst gängiger Nomenklatur vorbehaltenen Amtes der Besoldungsgruppe A 14, nach § 10 Abs. 2 ALVO-E an Beamte mit dem ersten Einstiegsamt fragen wir uns, warum nicht der Weg wie in § 23 Abs. 2 ALVO-E für den höheren feuerwehrtechnischen Dienst gewählt worden ist, im Grundsatz vorzuschreiben, dass die Laufbahnprüfung für die Laufbahngruppe 2, zweites Eingangssamt abzulegen ist. Eine solche Regelung hätte insbesondere den Grundsatz gewahrt, dass sich die Laufbahnqualifikation in allen Bereichen des höheren Dienstes bzw. der Laufbahngruppe 2, zweites Einstiegsamt, also auch innerhalb der Systematik einer nur zweigeteilten Laufbahn, an den Anforderungen der staatlich geregelten Ämter wie in der Justiz, im Bildungsbereich und der Medizin messen lassen kön-

nen. Andernfalls könnten die Qualität öffentlicher Dienstleistungen ebenso Schaden nehmen wie das Ansehen des öffentlichen Dienstes insgesamt.

In Bezug auf § 10 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 1 und 2 und Satz 2 ALVO-E vermissen wir allgemeine inhaltliche Festlegungen bezüglich der vorgesehenen Regelungen über das Verfahren, die Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung und deren erfolgreiche Teilnahme und die nachzuweisenden beruflichen Erfahrungen, die neben der Absolvierung der Laufbahnprüfung als Voraussetzung für die Übertragung des Beförderungsamtes A 14 anerkannt werden sollen. Auf die Festlegung, dass diese Voraussetzungen wenigstens der Ablegung der Laufbahnprüfung für das zweite Einstiegsamt gleichwertig sein sollen, verzichtet der Entwurf. Eine solche Vorschrift muss aber mindestens in die Allgemeine Laufbahnverordnung eingestellt werden. Darüber hinaus ist auch an dieser Stelle die jeweilige Laufbahnbehörde aus den oben genannten Gründen an das Einvernehmen des Innenministeriums zu binden.

Wir halten die Regelung in § 10 Abs. 4 ALVO-E, wonach die jeweilige Laufbahnbehörde Höchstquoten für das Verhältnis der Beamten in der Laufbahngruppe 2 mit dem ersten Einstiegsamt in den Beförderungssämtern nach dem zweiten Einstiegsamt zu den Beamten mit den Voraussetzungen der Einstellung im zweiten Einstiegsamt festlegen können soll, für missglückt. Richtig wäre, eine niedrige Quote, die sich an den augenblicklichen Verhältnissen im Land Schleswig-Holstein orientiert, am besten diese unterschreitet, in der Allgemeinen Laufbahnverordnung durch die Landesregierung festzulegen, und den Ressorts Spielraum für Abweichungen, die an das Einvernehmen des Innenministeriums zu binden wären, einzuräumen. Auch hier ist es Anliegen der AhD, die Qualität öffentlicher Dienstleistungen zu sichern.

3. Grundsätzlich ist § 11 ALVO-E „Fortbildung und Qualifizierung“ zu begrüßen. Es wird allerdings das Verhältnis zu § 9 ALVO-E „Qualifizierung“ auch in der Begründung des Entwurfs der Allgemeinen Laufbahnverordnung nicht klar. Darüber hinaus legen wir Wert darauf, dass die Erweiterungsfortbildung nach § 11 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 ALVO-E nur dann für Entscheidungen über Beförderungen und den Aufstieg berücksichtigt werden können, wenn sie nachweislich, man denke an externe Maßnahmen, erfolgreich absolviert worden sind. Ferner sollten in der Allgemeinen Laufbahnverordnung selbst auch inhaltlich die allgemeinen Anforderungen geregelt werden, denen Fortbildungsmaßnahmen entsprechen müssen, um als Grundlage für Personalentscheidun-

gen dienen zu können; konkrete Festlegungen der jeweiligen obersten Landesbehörden sollten an das Einvernehmen des Innenministeriums gebunden werden. Für Einführungsfortbildungen nach § 11 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 ALVO-E ist zusätzlich zu fordern, dass sie sich auf alle in einem Beförderungsamte denkbaren Aufgaben bezieht, nicht nur auf ein Amt im konkret funktionellen Sinn. Es erschließt sich uns ferner nicht, inwieweit Erhaltungsfortbildungen für Beförderungsentscheidungen (vgl. § 22 ALVO-E) positiv berücksichtigt werden sollen. Umgekehrt erscheint es bei Beförderungsentscheidungen je nach den Umständen des Einzelfalles allerdings nachvollziehbar, zu Ungunsten des Bewerbers zu berücksichtigen, wenn Erhaltungsfortbildungen nicht absolviert worden sind.

Entsprechendes gilt für Maßnahmen der Führungskräftefortbildung; gerade hier ist es im Interesse der Einheitlichkeit der Verhältnisse in der Landesverwaltung und der Qualitätssicherung unverzichtbar, dass die Anforderungen an Fortbildungen im Einvernehmen mit dem Innenministerium erlassen werden müssen.

Kritisch zu beurteilen ist die Ausgestaltung von § 11 Abs. 4 ALVO-E im Verhältnis zu § 11 Abs. 3 ALVO-E und § 22 Landesbeamtengesetz. Während § 11 Abs. 3 ALVO-E den Beamten und Beamtinnen die Verpflichtung auferlegt, Maßnahmen der dienstlichen Fortbildung zu folgen, haben sie nach § 11 Abs. 4 Satz 1 ALVO-E nur einen entsprechenden Anspruch auf Teilnahme, wenn dienstliche Gründe nicht entgegenstehen. § 22 Satz 3 Landesbeamtengesetz verpflichtet die Dienstherrn dazu, durch geeignete Maßnahmen für die Fortbildung der Beamten zu sorgen. Um keinen Zweifel an der Glaubwürdigkeit des Anspruchs der Landesregierung an der Fortsetzung und Intensivierung der Fortbildung der Beamtenschaft aufkommen zu lassen, halten wir es für unerlässlich, etwaige Hinderungsgründe für die Genehmigung der Teilnahme eines Beamten an einer Fortbildungsmaßnahme auf solche zu beschränken, die aus dienstlichem Interesse zwingend sind.

4. Zu § 20 ALVO-E, der die Bildungsvoraussetzungen für die Einstiegsämter der Laufbahngruppe 2 regelt, möchten wir 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“) aus der besonderen bildungspolitischen Kompetenz seiner Mitgliedschaft 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](http://www.hoehererdienst.de/Stellungnahmen) Zugangsvoraussetzungen von Fachhochschul- und Universitätsabsolventen für den gehobenen und höheren Dienst - Thesen der Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes).

Soweit § 20 Abs. 3 ALVO-E postuliert, dass die Studiengänge geeignet sein müssen, in Verbindung mit einem Vorbereitungsdienst oder einer hauptberuflichen Tätigkeit die Laufbahnbefähigung zu vermitteln, verweist die Begründung darauf, dass die Anforderungen in den jeweiligen Laufbahnverordnungen definiert werden. Dies sollte in der Allgemeinen Laufbahnverordnung selbst klargestellt werden, weil auf diese Weise aus den bereits verschiedentlich genannten Gründen die Beteiligung des Innenministeriums festgelegt wird.

5. Zu § 22 ALVO-E, der Bestimmungen für die Ausgestaltung der Laufbahn für Allgemeine Dienste enthält und als Verordnung allein des Innenministeriums erlassen wird, sehen wir von einer Stellungnahme ab, weil die für die Übertragung von Beförderungsämtern der Laufbahngruppe 2 oberhalb des zweiten Einstiegsamtes geforderten Fortbildungsmaßnahmen zwar zeitlich und anteilmäßig, aber nicht inhaltlich festgelegt werden. Auf die obigen Bemerkungen zu § 11 ALVO-E dürfen wir verweisen.
6. Aus Sicht der AhD ist die vorgesehene Rechtslage bei der Anerkennung von Laufbahnbefähigungen, die bei anderen Dienstherrn erworben worden sind, unbefriedigend (§ 28 ALVO-E). Die Gefahr, zusätzlich eine Einführungsfortbildung nach § 11 Abs. 2 Nr. 1 ALVO-E ableisten zu müssen, dürfte Interessenten abschrecken und deswegen mobilitätshemmend wirken. Die AhD fordert deswegen, dass sich Bund und Länder auf Eckpunkte verständigen. Eine Regionalisierung des Laufbahnrechts kann nicht im Interesse der Mobilität von Spitzenbeamten liegen.

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.