

Verband des höheren Verwaltungsdienstes in Schleswig-Holstein e.V.

Mitglied im Deutschen Beamtenbund

Verband d. höheren Verwaltungsdienstes S-H e.V. · 24143 Kiel · Adolf-Westphal-Str. 4

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
- Vorsitzender -
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70

24143 Kiel, Adolf-Westphal-Str. 4
Telefon: 0431/988-2617
Telefax: 0431/988-2618
e-Mail: VhVSH@t-online.de
Telefon Frau Berger: 0431/988-2616

24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag □
Umdruck 16/3774 (neu)

Ihr Zeichen:
Schreiben vom: 03.12.2008

Unser Zeichen: be

Kiel, 16. Dezember 2008

Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Beamtenrechts in Schleswig-Holstein – Beamtenrechtsneuregelungsgesetz (LBNeuG) – LT-Drs. 16/2306

Sehr geehrter Herr Kalinka,

der Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages hat in seiner Sitzung am 20. November 2008 beschlossen, zu dem o.a. Gesetzentwurf eine schriftliche Anhörung durchzuführen.

Den Fraktionen des Schleswig-Holsteinischen Landtages ist die Stellungnahme des Verbandes des höheren Verwaltungsdienstes vom 30.07.2008 zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Beamtenrechts in Schleswig-Holstein (Stand 25.04.2008 und 18.07.2008) zugesandt worden. Hierauf beziehen wir uns, weisen aber auch auf die Stellungnahme des dbb schleswig-holstein vom 01.09.2008 hin, in der die wesentlichen Punkte unserer Stellungnahme vom 30.07.2008 aufgenommen worden sind. Auch auf die Stellungnahme des dbb schleswig-holstein im vorliegenden Verfahren nehmen wir Bezug.

Zwischenzeitlich hat der Innenminister den Entwurf einer Allgemeinen Laufbahnverordnung (Stand 04.12.2008) zur frühzeitigen Abstimmung übersandt. Wegen des rechtlichen Zusammenhangs erhalten sie unsere gegenüber dem Innenministerium abgegebene Stellungnahme zur Kenntnis.

Im Hinblick auf diesen Sachstand äußert sich der Verband des höheren Verwaltungsdienstes Schleswig-Holstein nur noch zu einer laufbahnrechtlichen Frage, die eine erhebliche verfassungsrechtliche und beamtenrechtliche Bedeutung hat und in der wir von der vom dbb schleswig-holstein vertretenen Ansicht abweichen.

Hinweis: Ergänzt um die Stellungnahme vom 30. Juli 2008

In diesem Zusammenhang ist auch der Gesetzgebungsstand im Bund und in den anderen Bundesländern von Bedeutung.

Der Bund, Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, und Sachsen behalten das 4-stufige Laufbahngruppensystem.

Unentschieden sind bis jetzt Berlin, Rheinland-Pfalz, Saarland und Thüringen.

Außer den in der AG der Nord-Länder vertretenen Ländern Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen wird das Land Sachsen-Anhalt ein zweistufiges Laufbahnmodell anstreben.

In Bayern wird eine einheitliche Laufbahn angestrebt. In Eckpunkt Nr. 5 des Beschlusses der Bayerischen Staatsregierung vom 02. Juni 2008 ist festgelegt, dass die im modular aufgebauten System lebenslangen Lernens vorgesehenen Qualifizierungsmaßnahmen mit Prüfungen und anderen Erfolgsnachweisen abschließen. Die jeweiligen Systeme sind durch den Landespersonalausschuss zu akkreditieren. Das weitere Vorgehen wird sich an den Vereinbarungen des Koalitionsvertrages ausrichten. Der früheste Zeitpunkt für das Inkrafttreten einer Neuregelung ist der 01.01.2010.

Es wird deutlich, dass Schleswig-Holstein das erste Bundesland sein wird, das eine Reduzierung auf zwei Laufbahngruppen vornimmt. Dies gilt auch im Hinblick auf die Gesamtheit der fünf norddeutschen Küstenländer, die sich auf diese Regelung in ihrem Muster-LBG verständigt haben. Aus Sicht des Verbandes des höheren Verwaltungsdienstes Schleswig-Holstein übernimmt das Land Schleswig-Holstein eine höchst zweifelhafte Vorreiterrolle, die darauf ausgerichtet ist, die Einheitlichkeit des Dienstrechts im Bund und unter den Ländern in einem verfassungsrechtlich geschützten Bereich des Beamtenrechts zu beseitigen.

1. Voranzustellen ist, dass der jetzt vorliegende Entwurf nicht erkennen lässt, welche zusätzlichen Perspektiven für den höheren Dienst eröffnet werden sollen. Er zielt zu einseitig auf die anderen (jetzigen) Laufbahngruppen ab. Während in allen anderen jetzigen Laufbahngruppen das Vorwärtskommen durch einen erleichterten Aufstieg erheblich begünstigt werden soll, ist dem höheren Dienst als „letztes Glied der Kette“ offensichtlich nur die Rolle zugeordnet, Funktionen hierfür abgeben zu müssen.

Wird diese Linie weiter verfolgt, wird der öffentliche Dienst in Schleswig-Holstein geeignete Nachwuchskräfte aus dem Bereich universitärer Abschlüsse (Mastergrad) kaum noch in ausreichendem Maß gewinnen, da diesem Personenkreis dann eine hinreichende Perspektive für sein Vorwärtskommen fehlt. Diese Auswirkungen werden sich verschärfen, wenn der allgemeine Arbeitsmarkt im Zuge der demographischen Entwicklung verstärkt nach Personen mit einem solchen Abschluss sucht. Die Bewerberlage für Einstellungen in den höheren Dienst lässt bereits jetzt erste diesbezügliche Auswirkungen erkennen.

Der VhVSH hätte sich gewünscht, dass die neuen Regelungskompetenzen der Länder von diesen offensiv genutzt worden wären, um die Aufgaben und die Bedeutung eines mit universitärem Hochschulabschluss (Mastergrad) versehenen höheren Dienstes zu bestimmen. Der jetzige Entwurf enttäuscht uns in diesem Punkt umso mehr, als wir uns an der Reformdiskussion der vergangenen Jahre stets aktiv beteiligt haben und insbesondere zu den Aufgaben des höheren Dienstes klare Positionen bezogen haben. Unter anderem in unserem Arbeitspapier mit Forderungskatalog vom 18.12.2006 „Ist es (noch) erstrebenswert, dem Land Schleswig-Holstein zu dienen?“ und in „Forderungen des Verbandes zur

Standortbestimmung des höheren Dienstes in Schleswig-Holstein vom 18.05.1999“.

2. Der Gesetzentwurf sieht Änderungen im Bereich des Laufbahnrechts vor, die sich auf die Abschaffung einer Vielzahl von verschiedenen Laufbahnen (horizontal) durch den Verzicht auf die Definition verschiedener Fachrichtungen erstrecken und auf die Reduzierung der bisher bestehenden vier Laufbahngruppen (vertikal) (einfacher, mittlerer, gehobener, höherer Dienst) auf zwei Laufbahngruppen (Laufbahngruppe 1 umfasst den bisherigen einfachen und mittleren Dienst, Laufbahngruppe 2 umfasst den bisherigen gehobenen und höheren Dienst); in beiden neuen Laufbahngruppen soll es – je nach Vor- und Ausbildung – zwei Einstiegsebenen geben.

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass die große Anzahl unterschiedlicher Fachlaufbahnen stark reduziert werden soll.

Gravierende Bedenken bestehen jedoch gegen die Aufgabe des bisher vierstufigen Laufbahngruppensystems. Mit der Reduzierung der Laufbahngruppen auf zwei werden die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums verletzt. Eine angemessene Differenzierung der Laufbahngruppen nach den im öffentlichen Dienst zur Verfügung stehenden Funktionen findet nicht mehr statt. Die Begründung, diese Änderung orientiere sich stärker am Leistungsprinzip, ist nicht nachvollziehbar. Eine Stärkung der Transparenz im Laufbahnrecht ist mit der Änderung nicht verbunden, eher die gegenteilige Wirkung wird eintreten. Durch den Verzicht auf zwei Laufbahngruppen und die Schaffung von zwei Einstiegsebenen in den vorgesehenen zwei Laufbahngruppen wird die bisherige Transparenz der Laufbahngruppen verwischt.

Die angestrebte Neuregelung für eine Laufbahngruppe 2 vermittelt eher den Eindruck, als wäre die Unterschiedlichkeit einer Fachhochschulausbildung (Bachelorgrad) und eines universitären Hochschulabschlusses (Mastergrad) unbedeutend. Das Erreichen der höherwertigen Einstiegsebene soll künftig ohne eine formelle Aufstiegsentscheidung möglich sein. Sie wird als Ergebnis einer beruflichen Entwicklung – begleitet von entsprechenden Fortbildungsmaßnahmen – gesehen. Der Verzicht auf die formelle Aufstiegsentscheidung durch den laufbahnrechtlichen „Kunstgriff“ verwischt aber die unterschiedlichen Funktionsebenen im Bereich des gehobenen und höheren Dienstes. Während bisher durch klare Abgrenzung der Abschluss einer universitären Ausbildung (Mastergrad) die regelmäßige Zugangsvoraussetzung für eine Laufbahn des höheren Dienstes war, wird künftig darauf verzichtet. Es wird sozusagen zum Normalfall, wenn der Durchstieg in die Funktionsebene des höheren Dienstes auf Grundlage eines Fachhochschulabschlusses (Bachelorgrad) stattfindet. Das durch die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums geschützte Laufbahnprinzip wird verletzt. Die angestrebte gesetzliche Änderung bedeutet nicht eine Fortentwicklung des Laufbahnrechts im Sinne des Artikels 33 Abs. 5 GG, sondern eine Aufgabe eines durch die Verfassung geschützten beamtenrechtlichen Grundsatzes.

Darüber hinaus führt die Einführung einer zweistufigen Laufbahn zu unterschiedlichem Laufbahnrecht für die Beamtinnen und Beamten des Landes. Denn das Steuerbeamtenausbildungsgesetz (StBAG) i.d.F.d.B. vom 29.10.1996 (BGBl. I S. 1577), geändert durch Gesetz vom 23.07.2002 (BGBl. I S. 2715) gilt nach

seinem § 1 Abs. 1 für die Ausbildung der Beamten der Steuerverwaltung der Länder. Dieses Gesetz sieht unverändert vier Laufbahngruppen vor; das Land Schleswig-Holstein hat für den Bereich der Steuerverwaltung nicht die Möglichkeit, durch eigene Rechtsetzung diesen Rechtszustand zu ändern.

Neben den grundsätzlichen rechtlichen Bedenken gegen diese Entwicklung entsteht der Eindruck, als befände sich im Vordergrund der Überlegungen der personalwirtschaftliche Effekt. In Zeiten schwieriger Personalhaushalte kann unter fiskalischen Gesichtspunkten eine Einstellung in der unteren Einstiegsebene und die Nutzung beruflicher Erfahrung grundsätzlich dazu führen, dass auf Einstellungen in der höheren Einstiegsebene verzichtet wird. Damit würde aus personalwirtschaftlichen (besser: haushaltsmäßigen) Gründen die Einstellung von akademischem Nachwuchs unterlassen. Die hergebrachten Grundsätze des Laufbahnprinzips würden personalwirtschaftlich unterlaufen. Insoweit würde schleichend ein verfassungswidriger Zustand erreicht.

Allgemein werden immer höhere Qualifikationen für zunehmend komplexere Aufgaben gefordert, für die die Qualifikationen des jetzigen höheren Dienstes notwendige Voraussetzung sind. Der Gesetzentwurf reduziert diese gesamtgesellschaftlichen Anforderungen auf das lebenslange Lernen, das ohnehin selbstverständlich ist. Dies wird für die zukünftigen Aufgaben des öffentlichen Dienstes nicht ausreichen. Die moderne Verwaltung in einem vereinten Europa wird zunehmend sicherstellen müssen, dass die für die Daseinsvorsorge ihrer Bürgerinnen und Bürger notwendigen Leistungen qualitativ hochwertig und verlässlich durch Dritte erbracht werden. Sie selber wird in der Regel nicht mehr Erbringerin dieser Leistungen sein und benötigt dann weniger, aber höher qualifiziertes Personal. Dieses muss in der Lage sein, die Leistungsanforderungen zu formulieren, sie mit Dritten zu vereinbaren, fachlich zu bewerten und zu begleiten. Hierzu reichen in der Regel Berufserfahrung und Fortbildung nicht aus.

Im Ganzen gesehen ist die angestrebte Änderung des Laufbahngruppensystems keine Fortentwicklung des Berufsbeamtentums im Sinne des Artikels 33 Abs. 5 GG und muss unterbleiben. Sie bewirkt vielmehr, dass der Schleswig-Holsteinische Landtag die Voraussetzungen dafür schafft, dass verfassungswidrige Laufbahnvorschriften erlassen werden, weil es im Gesetzentwurf keine Regelungen für den Aufstieg gibt. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass in der Laufbahngruppe 2 die Eingangsqualifikation (BesGr. A 9) ausreicht, um die Endstufe (BesGr. B 9) zu erreichen. Der Ersatz der Aufstiegsqualifikation durch das Mittel der lediglich beurteilungsgebundenen und daher bislang rein laufbahninternen möglichen Beförderung ist nicht ausreichend. Der Gesetzgeber muss die Notwendigkeit der Aufstiegsqualifikation mit besonderen anderweitigen zwingenden Qualifikationserfordernissen festlegen. Dabei ist auch eine objektivierte Fähigkeits- und Leistungskontrolle vorzusehen.

Hieraus ergibt sich aus Sicht des VhVSH die Notwendigkeit, den z.Zt. geltenden Rechtszustand zu erhalten, der bereits jetzt die erforderliche Flexibilität für die Entwicklung von Berufsperspektiven enthält.

Sollte der Schleswig-Holsteinische Landtag entgegen den vorgetragenen Bedenken der Gesetzesvorlage insoweit folgen, dass ein nur noch zweistufiges Laufbahnsystem realisiert wird, so sollten für das Erreichen der Funktionsebene des höheren

Dienstes konkrete gesetzliche Vorgaben an den Verordnungsgeber verankert werden. Der Verband des höheren Verwaltungsdienstes Schleswig-Holstein schlägt für diesen Fall vor, folgende Änderungen im Gesetzentwurf vorzunehmen:

1. Zu Artikel 1 § 13

Absatz 3 Satz 4 erhält folgende Fassung:

“Innerhalb der Laufbahngruppen ist abhängig von der Vor- und Ausbildung nach Einstiegsämtern zu unterscheiden. In der Laufbahngruppe 2 ist das Erreichen von Ämtern einer Funktionsebene, die grundsätzlich den erfolgreichen Abschluss eines Studiums an einer Hochschule mit dem Hochschulgrad Master voraussetzt, zulässig, wenn ein in den Laufbahnvorschriften bestimmtes Zulassungsverfahren erfolgreich absolviert worden ist; dabei sind ausreichende Kenntnisse und Erfahrungen für diese Funktionsebene, insbesondere in wissenschaftlichen Arbeitsmethoden und in Führungsaufgaben, nachzuweisen. Die Feststellung dieser Befähigung ist Aufgabe des Landesbeamtenausschusses.“

2. Zu Artikel 1 § 25

§ 25 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

a) Folgende neue Nr. 2 wird eingefügt:

- “2. die Gestaltung des Zugangs zu Ämtern einer Funktionsebene, die grundsätzlich den erfolgreichen Abschluss eines Studiums an einer Hochschule mit dem Hochschulgrad Master voraussetzt; dazu gehören insbesondere
- a) die Bestimmung der Zeitdauer und des Inhalts berufspraktischer Erfahrungen sowie
 - b) der Nachweis entsprechender Befähigungen durch Leistungsnachweise und grundsätzlich durch erfolgreiche Teilnahme an einem Assessment-Center,“

b) Die Nummern 2 bis 12 werden Nummern 3 bis 13.

Mit diesen Ergänzungen könnte die besondere Aufgabenstellung des höheren Dienstes verdeutlicht werden.

Im Gesetzgebungsverfahren sollte wegen des Ausnahmecharakters des Aufstiegs deutlich werden, dass der Verordnungsgeber eine Quote für den Aufstieg in den höheren Dienst bestimmen sollte, die 15 v.H. aller in einer Verwaltung zur Verfügung stehenden Planstellen und Stellen der Funktionsebene des höheren Dienstes nicht überschreiten soll.

Den beigefügten BVHD-Nachrichten 2008 können Sie den aktuellen Gesetzgebungsstand im Bund und in den Bundesländern und die ganz unterschiedlichen Regelungen zur Besoldung, zu den Sonderzahlungen und Zulagen entnehmen.

Mit freundlichen Grüßen

Dorothea Berger
Vorsitzende

Verband des höheren Verwaltungsdienstes in Schleswig-Holstein e.V.

Mitglied im Deutschen Beamtenbund

Durchschrift der Stellungnahme zum Entwurf einer Landesverordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten in Schleswig-Holstein (Allgemeine Laufbahnverordnung - ALVO) - Stand: 04.12.2008

Verband d. höheren Verwaltungsdienstes S-H e.V. · 24143 Kiel · Adolf-Westphal-Str. 4

Innenministerium
des Landes Schleswig-Holstein
Herrn Staatssekretär Ulrich Lorenz
Düsternbrooker Weg 92

24105 Kiel

24143 Kiel, Adolf-Westphal-Str. 4
Telefon: 0431/988-2617
Telefax: 0431/988-2618
e-Mail: VhVSH@t-online.de
Telefon Frau Berger: 0431/988-2616

Ihr Zeichen: IV 1413/0331.131
Schreiben vom: 10.12.2008

Unser Zeichen: be

Kiel, 16. Dezember 2008

Sehr geehrter Herr Lorenz,

mit dem o.a. Schreiben hat das Innenministerium Schleswig-Holstein den dbb Beamtenbund und Tarifunion – Landesbund Schleswig-Holstein e.V. – im Rahmen einer „Frühzeitigen Beteiligung nach § 110 LBG“ über die Fassung eines Entwurfs einer Landesverordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten in Schleswig-Holstein (Allgemeine Laufbahnverordnung – ALVO) informiert und um Stellungnahme bis zum 23.12.2008 gebeten. Die Bewertung des Verfahrens und der zeitlichen Rahmenbedingungen ist dem dbb Landesbund Schleswig-Holstein zu überlassen; in dessen Stellungnahme werden die Bemerkungen des Verbandes des höheren Verwaltungsdienstes in Schleswig-Holstein e.V. eingehen.

Mit der Vorsitzenden des dbb Landesbundes Schleswig-Holstein, Frau Anke Schwitzer ist abgesprochen, dass der Verband des höheren Verwaltungsdienstes in einer Einzelfrage unmittelbar gegenüber dem Innenministerium Stellung nimmt, weil Einvernehmen zwischen dem VhVSH und dem dbb Landesbundes Schleswig-Holstein in dieser nachfolgend zu erörternden Rechtsfrage nicht hergestellt werden konnte.

Im Zusammenhang mit der Neuordnung des Schleswig-Holsteinischen Laufbahnrechts unter Berücksichtigung des Prinzips „Lebenslanges Lernen“ steht die Absicht des Innenministeriums, der Landesregierung vorzuschlagen, das verfassungsrechtlich unstrittige Laufbahnprinzip von vier Laufbahngruppen aufzugeben und stattdessen nur noch zwei Laufbahngruppen vorzusehen. Im Hinblick auf die beamtenrechtliche Bedeutungslosigkeit der Laufbahngruppe des einfachen Dienstes im Lande Schleswig-Holstein besteht im Grundsatz kein Bedürfnis dafür, diese Laufbahngruppe zu erhalten. Vor diesem Hintergrund erscheint die Zusammenfassung dieser Laufbahngruppe mit der Laufbahngruppe des mittleren Dienstes verfassungsrechtlich nicht wesentlich problematisch.

Die Zusammenfassung der Laufbahngruppen des gehobenen und des höheren Dienstes in einer Laufbahngruppe 2 hat angesichts der rechtlichen und tatsächlichen Auswirkungen eine andere Dimension.

Durch diesen laufbahnrechtlichen Kunstgriff wird das bisher in § 31 der Schleswig-Holsteinischen Laufbahnverordnung geregelte Aufstiegsverfahren in die Laufbahngruppe des höheren Dienstes beseitigt. Dieses Vorgehen hat im Hinblick auf das verfassungsrechtlich geschützte Laufbahn- und Laufbahngruppenprinzip erhebliche rechtliche Auswirkungen.

1. Dem verfassungsrechtlich geschützten Laufbahnprinzip entspricht es, wenn durch Laufbahnrecht sichergestellt ist, dass in jeder Laufbahngruppe bei Erfüllung der Voraussetzungen für das erste Einstiegsamt im Grundsatz das jeweilige Endamt durch Beförderung erreichbar ist, ohne dass es weitergehender formeller Qualifizierungsmaßnahmen bedarf. Würde der Verordnungsentwurf dies zulassen, so wäre dies eine Verschmelzung der Laufbahnen des gehobenen und höheren Dienstes auf Basis einer Mindestzugangsvoraussetzung mit dem Bachelor-Grad. Damit wären die besonderen Anforderungen, die an die Laufbahngruppe des höheren Dienstes zu stellen sind, beseitigt und durch die Aufgabe des Laufbahngruppenprinzips mit eigenen Zugangsvoraussetzungen in beiden genannten Funktionsebenen ein verfassungswidriger Zustand erreicht.
2. Das im Entwurf geregelte besondere Qualifizierungsverfahren für das Erreichen eines Beförderungsamtes der Bes.Gr. A 14 für Personen aus dem ersten Einstiegsamt gilt nicht für diejenigen Beamtinnen und Beamten, die über die Einstiegsvoraussetzungen für das zweite Einstiegsamt in der Laufbahngruppe 2 verfügen. Demnach haben die Beamtinnen und Beamten des ersten Einstiegsamtes dieser Laufbahngruppe auf Grund ihrer Qualifikation für den Zugang zu der Laufbahngruppe 2 nicht die für die Laufbahngruppen verfassungsrechtlich garantierte Möglichkeit, regelmäßig im Grundsatz das Endamt dieser Laufbahngruppe zu erreichen. Daher ist ein wesentlicher Grundsatz des verfassungsrechtlich geschützten Laufbahnprinzips nicht beachtet; die im Entwurf vorgesehene Regelung verstößt gegen Art. 33 Abs. 5 GG.
3. Wird in den Rechtsetzungsverfahren ein Verstoß gegen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums in Kauf genommen, so muss wenigstens der Gesetzgeber die verfassungsrechtlich vorgegebene Notwendigkeit der Aufstiegsqualifikation mit besonderen anderweitigen zwingenden Qualifikationserfordernissen festlegen. Dabei ist auch eine objektivierte Fähigkeits- und Leistungskontrolle anzustreben. Die Regeln über den erfolgreichen Abschluss der Bewährungszeit und die nachzuweisenden Qualifizierungen sind auf gesetzlicher Grundlage konkret durch Rechtsverordnung der Landesregierung zu bestimmen. Hierfür geeignete Maßnahmen werden in der Begründung zu § 22 des Entwurfs (S. 69) genannt. Die Feststellung der Befähigung für die Übertragung eines Amtes der Bes.Gr. A 14 muss aus Gründen der Objektivität durch den Landesbeamtenausschuss erfolgen.
Die zur Durchführung der Rechtsvorschriften zu erlassenden Verwaltungsvorschriften bedürfen der Zustimmung durch den Landesbeamtenausschuss.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dorothea Berger

Verband des höheren Verwaltungsdienstes in Schleswig-Holstein e.V.

Mitglied im Deutschen Beamtenbund

24143 Kiel, Adolf-Westphal-Str. 4
Telefon: 0431/988-2617
Telefax: 0431/988-2618
e-Mail: VhVSH@t-online.de
Telefon Frau Berger: 0431/988-2616

Kiel, 30. Juli 2008

Stellungnahme zum Entwurf des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein „Gesetz zur Neuregelung des Beamtenrechts in Schleswig-Holstein – Beamtenrechtsneuregelungsgesetz (LBNeuG)“ – (Stand: 25.04.2008 und 18.07.2008)

Diese Stellungnahme enthält unsere Stellungnahme vom 15.06.2008 zu dem Gesetzentwurf (Stand: 25.04.2008) und unsere aktuelle Bewertung der Regelungen, die die nach der Kabinettsfassung in die Anhörung gegebene Fassung vom 18.07.2008 enthält.

Vorbemerkung zum Gesetzgebungsverfahren zur Überleitung von Bundesrecht in Landesrecht

Die Landesregierung arbeitet z.Zt. an zwei Gesetzesentwürfen, die inhaltlich miteinander verknüpft sind:

1. Gesetzentwurf zur Neuregelung des Beamtenrechts in Schleswig-Holstein – Beamtenrechtsneuregelungsgesetz (LBNeuG) –
2. Gesetzentwurf „Landesrechtliche Bereinigung dienstrechtlicher Vorschriften („Bereinigungspaket“) im Bereich der Besoldung, Versorgung, Beihilfe und des Reisekostenrechts“

Wegen des engen sachlichen Zusammenhangs der Gesetzgebungsvorhaben wäre eine umfassende gemeinsame Anhörung dringend erforderlich gewesen. Wir gehen davon aus, dass dies zumindest bei den parlamentarischen Beratungen geschieht und dort die Möglichkeit besteht, die Regelungen im Gesamtzusammenhang zu beraten. Über die notwendigen gesetzlichen Anpassungen hinaus hätte der Entwurf einer Schleswig-Holsteinischen Laufbahnverordnung mit in das Anhörungsverfahren gegeben werden müssen, um z.B. die laufbahnrechtlichen Auswirkungen des neuen Landesbeamtengesetzes abschätzen zu können.

Verfahren der Anhörung zu dem Gesetzentwurf zur Neuregelung des Beamtenrechts in Schleswig-Holstein durch das Innenministerium

Mit Schreiben vom 07.05.2008 an den dbbsh hat das Innenministerium einen Gesetzentwurf (Stand: 25.04.2008) mit der Bitte um Stellungnahme bis zum 30.05.2008 übersandt. Für ein ordnungsgemäßes Beteiligungsverfahren der Mitgliedsgewerkschaften des dbbsh war dies bereits ein enger Zeitrahmen, der auf Grund der Intervention des dbbsh verlängert worden ist.

Das Innenministerium hat nunmehr mit Schreiben vom 18.07.2008 dem dbbsh einen Gesetzentwurf mit Stand vom 18.07.2008 vorgelegt, der in wesentlichen Punkten von dem Entwurf vom 25.04.2008 abweicht. Dabei geht es um wichtige Fragen der Verlängerung der Lebensarbeitszeit und gravierende Einschnitte in die beamtenrechtliche Versorgung durch Versorgungsabschläge bis zu 14,4 %. Als Frist für die Möglichkeit zur Stellungnahme ist der 31.08.2008 genannt. Der Entwurf ist mit Beginn der Sommerferien in Schleswig-Holstein zur Anhörung zugeleitet worden; die Frist zur Abgabe endet am 31.08.2008, dem letzten Tag der Sommerferien in Schleswig-Holstein. Der durch das Innenministerium vorgegebene Termin ist angesichts der Brisanz der Ergänzungen des Entwurfs für die Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und Berufsverbände auf Landesebene eine Zumutung. Offensichtlich ist dem Innenministerium nicht daran gelegen, eine Beteiligung „auf Augenhöhe“ zu erreichen. Vielmehr entsteht der Eindruck, als solle das Verfahren zu einer formalen Abarbeitung dienen. Dies alles ist zu kritisieren und muss dazu führen, dass der dbbsh eine Anhörung zu dem Gesetzentwurf im Schleswig-Holsteinischen Landtag fordert.

Zum Ziel des Gesetzentwurfs

Neben der Anpassung der beamtenrechtlichen Regelungen an die geänderte verfassungsrechtliche Lage sollen

- die beamtenrechtlichen Vorschriften im Bereich der norddeutschen Länder möglichst einheitlich unter Nutzung der Gestaltungsspielräume modernisiert,
- zukunftssicher angepasst,
- dienstherrenübergreifende Mobilität hergestellt,
- eine gleichgerichtete Entwicklung des öffentlichen Dienstrechts gefördert und
- durch Anpassung an die veränderten gesetzlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen das Berufsbeamtentum gestärkt und zukunftsfähig gemacht

werden.

Der Schwerpunkt der gesetzlichen Änderungen liegt im Bereich des Laufbahnrechts. Mit den Änderungen der laufbahnrechtlichen Regelungen soll vor allem die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes auf dem Arbeitsmarkt erhalten, das Laufbahnsystem transparenter, schlanker und flexibler gestaltet und stärker am Leistungsprinzip orientiert werden.

I Allgemeine Bewertung

1. Voranzustellen ist, dass der jetzt vorliegende Entwurf nicht erkennen lässt, welche zusätzlichen Perspektiven für den höheren Dienst eröffnet werden sollen. Er zielt zu einseitig auf die anderen (jetzigen) Laufbahngruppen ab. Während in allen anderen jetzigen Laufbahngruppen das Vorwärtskommen durch einen erleichterten Aufstieg erheblich begünstigt werden soll, ist dem höheren Dienst als „letztes Glied der Kette“ offensichtlich nur die Rolle zugedacht, Funktionen für einen erleichterten Aufstieg anderer Gruppen abgeben zu müssen.

Wird diese Linie weiter verfolgt, wird der öffentliche Dienst in Schleswig-Holstein geeignete Nachwuchskräfte aus dem Bereich universitärer Abschlüsse kaum noch in ausreichendem Maß gewinnen, da diesem Personenkreis dann eine hinreichende Perspektive für sein Vorwärtskommen fehlt. Diese Auswirkungen werden sich verschärfen, wenn der allgemeine Arbeitsmarkt im Zuge der demographischen Entwicklung verstärkt nach Personen mit einem universitären Abschluss sucht. Die Bewerberlage für Einstellungen in den höheren Dienst lässt bereits jetzt erste diesbezügliche Auswirkungen erkennen.

Der VhVSH hätte sich gewünscht, dass die neuen Regelungskompetenzen der Länder von diesen offensiv genutzt worden wären, um die Aufgaben und die Bedeutung eines mit universitärem Hochschulabschluss versehenen höheren Dienstes zu bestimmen. Der jetzige Entwurf enttäuscht uns in diesem Punkt um so mehr, als wir uns an der Reformdiskussion der vergangenen Jahre stets aktiv beteiligt haben und insbesondere zu den Aufgaben des höheren Dienstes klare Positionen bezogen haben. Unter anderem in unserem Arbeitspapier mit Forderungskatalog vom 18.12.2006 „Ist es (noch) erstrebenswert, dem Land Schleswig-Holstein zu dienen?“ und in „Forderungen des Verbandes zur Standortbestimmung des höheren Dienstes in Schleswig-Holstein vom 18.05.1999“.

2. Der Gesetzentwurf sieht Änderungen im Bereich des Laufbahnrechts vor, die sich auf die Abschaffung einer Vielzahl von verschiedenen Laufbahnen (horizontal) durch den Verzicht auf die Definition verschiedener Fachrichtungen erstrecken und auf die Reduzierung der bisher bestehenden vier Laufbahngruppen (vertikal) (einfacher, mittlerer, gehobener, höherer Dienst) auf zwei Laufbahngruppen (Laufbahngruppe 1 umfasst den bisherigen einfachen und mittleren Dienst, Laufbahngruppe 2 umfasst den bisherigen gehobenen und höheren Dienst); in beiden neuen Laufbahngruppen soll es – je nach Vor- und Ausbildung – zwei Einstiegsstufen geben.

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass die große Anzahl unterschiedlicher Fachlaufbahnen stark reduziert werden soll.

Gravierende Bedenken bestehen jedoch gegen die Aufgabe des bisher vierstufigen Laufbahngruppensystems. Mit der Reduzierung der Laufbahngruppen auf zwei werden die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums berührt. Eine angemessene Differenzierung der Laufbahngruppen nach den im öffentlichen Dienst zur Verfügung stehenden Funktionen findet nicht mehr statt. Die Begründung, diese Änderung orientiere sich stärker am Leistungsprinzip, ist nicht nachvollziehbar. Eine Stärkung der Transparenz im Laufbahnrecht ist mit der Änderung nicht verbunden, eher die gegenteilige Wirkung wird eintreten. Durch den

Verzicht auf zwei Laufbahngruppen und die Schaffung von zwei Einstiegsebenen in den vorgesehenen zwei Laufbahngruppen wird die bisherige Transparenz der Laufbahngruppen verwischt.

Die angestrebte Neuregelung vermittelt eher den Eindruck, als wäre die Unterschiedlichkeit einer Fachhochschulausbildung (Bachelor) und eines universitären Hochschulabschlusses (Master) unbedeutend. Das Erreichen der höherwertigen Einstiegsebene soll künftig ohne eine formelle Aufstiegsentscheidung möglich sein. Sie wird als Ergebnis einer beruflichen Entwicklung – begleitet von entsprechenden Fortbildungsmaßnahmen – gesehen. Der Verzicht auf die formelle Aufstiegsentscheidung durch den laufbahnrechtlichen „Kunstgriff“ verwischt aber die unterschiedlichen Funktionsebenen im Bereich des gehobenen und höheren Dienstes. Während bisher durch klare Abgrenzung der Abschluss einer universitären Ausbildung die regelmäßige Zugangsvoraussetzung für eine Laufbahn des höheren Dienstes war, wird künftig darauf verzichtet. Es wird sozusagen zum Normalfall, wenn der Durchstieg in die Funktionsebene des höheren Dienstes auf Grundlage eines Fachhochschulabschlusses stattfindet. Hier sind die Grundlagen des durch die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums geschützten Laufbahnprinzips nicht mehr beachtet. Die angestrebte gesetzliche Änderung bedeutet nicht eine Fortentwicklung des Laufbahnrechts im Sinne des Artikels 33 Abs. 5 GG, sondern eine Aufgabe eines durch die Verfassung geschützten beamtenrechtlichen Grundsatzes. Ein prüfungsloser Aufstieg ist unseres Erachtens leistungswidrig und verstößt in der offensichtlich angedachten Form voraussichtlich gegen zwingendes Verfassungsrecht. Ein formelles Aufstiegsverfahren – wie es bisher stattgefunden hat oder die Einführung eines Prüfungsverfahrens – halten wir daher für erforderlich.

Neben den grundsätzlichen rechtlichen Bedenken gegen diese Entwicklung entsteht der Eindruck, als befände sich im Vordergrund der Überlegungen der personalwirtschaftliche Effekt. In Zeiten schwieriger Personalhaushalte kann unter fiskalischen Gesichtspunkten eine Einstellung in der unteren Einstiegsebene und die Nutzung beruflicher Erfahrung grundsätzlich dazu führen, dass auf Einstellungen in der höheren Einstiegsebene verzichtet wird. Damit würde aus personalwirtschaftlichen (haushaltsmäßigen) Gründen die Einstellung von akademischem Nachwuchs unterlassen. Die hergebrachten Grundsätze des Laufbahnprinzips würden personalwirtschaftlich unterlaufen. Insoweit würde schleichend ein verfassungswidriger Zustand erreicht.

Gefordert werden mehr Abiturienten, mehr Hochschulabsolventen und lebenslanges Lernen. Der Gesetzentwurf reduziert diese gesamtgesellschaftlichen Anforderungen auf das lebenslange Lernen. Dies wird für die zukünftigen Aufgaben des öffentlichen Dienstes nicht ausreichen. Die moderne Verwaltung in einem vereinten Europa wird zunehmend sicherstellen müssen, dass die für die Daseinsvorsorge ihrer Bürgerinnen und Bürger notwendigen Leistungen qualitativ hochwertig und verlässlich durch Dritte erbracht werden. Sie selber wird in der Regel nicht mehr Erbringerin dieser Leistungen sein und benötigt dann weniger, aber höher qualifiziertes Personal. Dieses muss in der Lage sein, die Leistungsanforderungen zu formulieren, sie mit Dritten zu vereinbaren, fachlich zu bewerten und zu begleiten. Hierzu reichen in der Regel Berufserfahrung und Fortbildung nicht aus.

Im Ganzen gesehen ist die angestrebte Änderung des Laufbahngruppensystems keine Fortentwicklung des Berufsbeamtentums im Sinne des Artikels 33 Abs. 5 GG und muss unterbleiben.

3. Die Ausweitung der Möglichkeiten für Urlaub oder Teilzeitarbeit aus familiären Gründen und ggf. die eingeräumte Möglichkeit, Altersteilzeit zu gewähren, führt zu erheblichen Einbußen bei der Altersversorgung von Beamtinnen und Beamten.

Der Dienstherr ist nach der – sich nicht ändernden – gegenwärtigen Gesetzeslage verpflichtet, auf die nachteiligen Folgen auf die Altersversorgung hinzuweisen. Diese Hinweise sind aber nicht ausreichend, um zu verhindern, dass im Einzelfall eine amtsangemessene Altersversorgung nicht erreicht werden kann. Aus Sicht des VhVSH darf nicht durch die gesetzlich geregelte Zulassung von Teilzeitbeschäftigung, Urlaub aus familiären Gründen und Altersteilzeit faktisch ein Zustand geschaffen werden, der das Erreichen einer amtsangemessenen Altersversorgung ausschließt. In der Laufbahngruppe des mittleren Dienstes muss sogar damit gerechnet werden, dass der für die soziale Grundsicherung notwendige Betrag im Versorgungsfall nicht zur Verfügung steht. Die gesetzlichen Regelungen wären wegen Verstoßes gegen Artikel 33 Abs. 5 GG verfassungswidrig.

4. Der Verzicht auf das Rechtsinstitut „Anstellung“ wird begrüßt. Die haushaltsmäßigen Auswirkungen wären jedoch zu prüfen. Mit der Anstellung schon bei der Ernennung zum Beamten auf Probe muss im Haushalt eine Planstelle zur Verfügung stehen. Die Auswirkungen auf den Bereich der Nachwuchskräfte wären zu untersuchen. Es könnte notwendig sein, bereits bei der Aufstellung des Haushalts 2009 / 2010 eine Ermächtigung dafür zu schaffen, dass die für Nachwuchskräfte vorgesehenen Stellen durch Entscheidung des Finanzministeriums in Planstellen umgewandelt werden.
5. Die Einführung einer einheitlichen Probezeit von drei Jahren wird begrüßt. Im Hinblick auf die Möglichkeit, die Probezeit abkürzen zu können, müssen die vorgesehenen Fristen bei der Gestaltung der Regelungen über das Beurteilungsverfahren überprüft werden. Für die Erstellung der für diese Entscheidung erforderlichen Leistungsbeurteilung muss ausreichender Beurteilungszeitraum zur Verfügung stehen.
6. Der Verzicht auf das Beamtenverhältnis auf Zeit bei Ämtern in leitender Funktion entspricht der Haltung, die der VhVSH bereits in seiner Stellungnahme gegenüber dem Innenministerium vom 17.09.1997 eingenommen hat. Es ist daher zu begrüßen, dass das verfassungsrechtlich bedenkliche Beamtenverhältnis auf Zeit für Führungspositionen aufgegeben werden soll.
7. Die Änderung der arbeitszeitrechtlichen Vorschriften sind im Hinblick auf die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen grundsätzlich zu begrüßen. Erhebliche Zweifel bestehen hingegen daran, ob gegenüber der beurlaubten Beamtin oder dem beurlaubten Beamten die Verpflichtung aus dem Alimentationsprinzip für eine amtsangemessene Versorgung noch gewährleistet ist. Die durch den Umfang der Beurlaubung entstehenden negativen Auswirkungen auf die Altersversorgung dürfen nicht unberücksichtigt bleiben.
Der Gesetzgeber schafft hiermit Möglichkeiten, die mit dem Eintritt des Versorgungsfalls möglicherweise die Notwendigkeit staatlicher Transferleistungen zur Folge haben. Paradoxerweise wird in der öffentlichen Diskussion die Tatsache,

dass die durchschnittlichen Versorgungsbezüge der Ruhestandsbeamtinnen und –beamten höher sind als die von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit der Privilegierung der Beamtschaft begründet. Die durchschnittlich höheren Versorgungsansprüche beruhen aber darauf, dass die Beamtinnen und Beamten bis zur Einführung von Teilzeitarbeit ausnahmslos vollzeitbeschäftigt waren. Hier hat eine Fortentwicklung des Beamtenrechts stattgefunden, deren „Kehrseite“ nicht übersehen werden darf.

II Im Einzelnen

Bei der Betrachtung des Gesetzentwurfs wird im Folgenden nur auf die Vorschriften eingegangen, bei denen die Interessen des VhVSH besonders berührt sind.

1. Zu Art. 1 § 5

Das Institut des Beamtenverhältnisses auf Zeit in Führungspositionen für die Dauer von 5 Jahren – bisher § 20 b LBG – entfällt. Für diese Positionen wird künftig ein Beamtenverhältnis auf Probe für die Dauer von zwei Jahren vorgesehen.

Stellungnahme des VhVSH

Mit dieser Änderung ist den grundlegenden Bedenken des VhVSH, die dieser in seiner Stellungnahme vom 17.09.1997 geltend gemacht hatte, Rechnung getragen.

Es ist erforderlich, die Rahmenbedingungen des für Führungspositionen angestrebten Beamtenverhältnisses auf Probe gesetzlich klar abzustecken. Die in der Probezeit durch die Führungskraft zu erreichenden Ziele müssen bei Beginn der Probezeit formuliert und nachvollziehbar evaluiert werden. Bei Nichtbewähren in der Probezeit muss die Verpflichtung bestehen, hierüber einen schriftlichen Bescheid zu erteilen.

Daher ist durch Gesetz zu regeln:

- Der Dienstherr ist verpflichtet, die Anforderungen an die Führungskraft in der Probezeit und das Beurteilungsverfahren zu bestimmen. Einzelheiten sind in der Laufbahnverordnung festzulegen.
- Die erforderlichen Fortbildungsmaßnahmen müssen zu Beginn der Probezeit festgelegt, die Teilnahme durch den Dienstherrn ermöglicht und die Verpflichtung der Führungskraft zur Teilnahme bestimmt werden.
- Im Falle des Nichtbestehens der Probezeit ist die Führungskraft rechtzeitig vor Ablauf der Probezeit schriftlich unter Mitteilung der Gründe darüber zu informieren, dass die Probezeit nicht erfolgreich absolviert ist.

2. Zu Art. 1 § 7

Beamtenverhältnisse auf Zeit können nur auf Grund spezialgesetzlicher Bestimmung begründet werden.

Stellungnahme des VhVSH

Die Begründung solcher zeitlich befristeten Beamtenverhältnisse muss eine ausreichende sachliche Rechtfertigung haben. Diese ist bei der Schaffung von spezialgesetzlichen Normen darzulegen.

3. Zu Art. 1 § 13

In Absatz 3 wird geregelt:

„Die Zugehörigkeit zur Laufbahngruppe richtet sich nach der für die Laufbahn erforderlichen Vor- und Ausbildung. Zur Laufbahngruppe 2 gehören alle Laufbahnen, die einen Hochschulabschluss oder einen gleichwertigen Bildungsstand voraussetzen. Zur Laufbahngruppe 1 gehören alle übrigen Laufbahnen. Innerhalb der Laufbahngruppen kann abhängig von der Vor- und Ausbildung nach Einstiegsämtern unterschieden werden.“

Stellungnahme des VhVSH

Auf die Ausführungen im Abschnitt „Allgemeine Bewertungen“ zu Nr. 1 wird Bezug genommen; auf die ergänzenden Ausführungen zu Art. 1 § 25 wird hingewiesen. Der dbb verfolgt schon seit Jahrzehnten das Modell der sog. Einstiegsebenen (Einstieg je nach Qualifikation). Mit diesem Modell kann der Durchstieg in eine höhere Einstiegsebene formal einfacher gestaltet werden.

Mit der angestrebten Änderung wird die Differenzierung des bisherigen Laufbahngruppensystems praktisch aufgehoben. Verfassungsrechtliche Bedenken sind nicht auszuschließen. In jedem Fall würde die bisher bestehende Klarheit des Laufbahngruppensystems beseitigt. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Erwägungen für die Änderung weniger systematische, sondern vielmehr verwaltungspraktische und personalwirtschaftliche Gründe haben. Diese rechtfertigen nicht die angestrebte Änderung.

4. Zu Art. 1 § 17

Im Einstellungsverfahren können sog. „anderer Bewerber“ gleichrangig mit Laufbahnbewerbern berücksichtigt werden.

Stellungnahme des VhVSH

Angesichts der unterschiedlichen beruflichen Werdegänge wird es praktisch nur schwer möglich sein, einen Vergleich zwischen dem Erwerb der laufbahnmäßigen Befähigung nach den einschlägigen beamtenrechtlichen Vorschriften und dem Erwerb einer Befähigung durch einen Befähigungserwerb auf Grund beruflicher Erfahrung herzustellen. Es wird vorgeschlagen, auf S. 26/27 der Begründung die beiden letzten Sätze durch folgenden Satz zu ersetzen: „Die Befähigung anderer Bewerberinnen oder anderer Bewerber ist durch den Landesbeamtenausschuss festzustellen.“

5. Zu Art. 1 § 18

Nach Satz 2 Nr. 1 kann „bei entsprechenden beruflichen Erfahrungen oder sonstigen Qualifikationen, die zusätzlich zu den in § 14 geregelten Zugangsvoraussetzungen erworben wurden, wenn die Laufbahnvorschriften dies bestimmen, auch eine Einstellung in einem höheren Amt vorgenommen werden.“

Stellungnahme des VhVSH

Die Zulassung solcher Ausnahmen war bisher der Entscheidung durch den Landesbeamtenausschusses vorbehalten. Nunmehr kann jede oberste Dienstbehörde auf Basis entsprechender laufbahnrechtlicher Ermächtigungen entscheiden, ob im Einzelfall die Einstellung in einem höheren Amt vorgenommen werden soll. Es ist zu erwarten, dass sich hier alsbald eine uneinheitliche Entscheidungspraxis entwickeln wird. Es sollte weiter bei der Entscheidungszuständigkeit des Landesbeamtenausschusses verbleiben. Die in § 20 Abs. 3 geregelte Kompetenzzuweisung für den Landesbeamtenausschuss, Ausnahmen zuzulassen, unterstützt diese Forderung.

6. Zu Art. 1 § 19

Vereinheitlichung der Dauer der Probezeit auf drei Jahre.

Stellungnahme des VhVSH

Die Vereinheitlichung der Dauer der Probezeit in allen Laufbahngruppen wird begrüßt. Im Hinblick darauf, dass es künftig keine Anstellung nach Ablauf der Probezeit geben wird, erscheint es nicht erforderlich, eine differenzierte Regelung über die Abkürzung von Probezeiten zu schaffen. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung unter I Nr. 4 hingewiesen.

7. Zu Art. 1 § 20

Nach den Beförderungsregeln wird es künftig grundsätzlich erst möglich sein, nach einer Verweildauer von 4 Jahren im Eingangsamtsamt das erste Beförderungssamt zu erreichen. Nach Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 ist allerdings eine Beförderung auch innerhalb des Ein-Jahres-Zeitraumes zulässig, wenn die Beamtin / der Beamte während der Probezeit hervorragende Leistungen gezeigt hat.

Neu ist die Einführung einer Erprobungszeit auf einem höherwertigen Dienstposten. Sie dauert mindestens drei Monate; sie kann aber auch, wenn die Erprobungszeit nach Ablauf der drei Monate nicht abgeschlossen ist, verlängert werden, so dass es zu einem wesentlich späteren Zeitpunkt zu einer Beförderung kommt.

Durch den Entwurf vom 18.07.2007 ist in Absatz 2 zum Beförderungsverbot folgende Nr. 4 neu eingefügt worden:

“4. vor Ablauf von zwei Jahren seit der letzten Beförderung, es sei denn, dass das derzeitige Amt nicht durchlaufen zu werden braucht.“

Stellungnahme des VhVSH

In der Begründung hat das Innenministerium folgendes ausgeführt:

“Die Mindestwartefrist zwischen zwei Beförderungen (Nr. 4) beträgt nunmehr zwei

Jahre statt bisher einem Jahr. Die bisherige Mindestwartezeit von einem Jahr suggerierte die Möglichkeit eines „Schnelldurchlaufs“ in die Beförderungsämtler. Eine Anpassung des Gesetzes an den faktischen Regelfall von mindestens zwei Jahren war daher angezeigt. Diese Verlängerung der Mindestwartezeit dient auch einer perspektivischen Personalentwicklung. Ausnahmemöglichkeiten im Einzelfall sind weiterhin zu ermöglichen. Die Streckung um ein Jahr soll auch auf die untergesetzlichen Regelungen ausgedehnt werden. Die Mindestfrist gilt nicht in den Fällen, in denen das bisherige Amt nicht zu durchlaufen ist, wie dies z.B. beim Laufbahngruppenaufstieg geregelt werden kann.“

Die angestrebte Änderung dient nicht dem Grundsatz der leistungsbezogenen Besoldung; sie ist ausschließlich aus fiskalischen Gründen eingebracht worden. Die bisherige gesetzliche Regelung – Mindestabstandsfrist von einem Jahr zwischen zwei Beförderungen – gilt seit Jahrzehnten und hat in ihrer praktischen Auswirkung nie dazu geführt, einen Schnelldurchlauf durch die Beförderungsämtler zu „suggerieren“. Die Erwähnung, Ausnahmen im Einzelfall zu ermöglichen, deutet darauf hin, dass die gesetzliche Regelung uneindeutig gehandhabt werden soll. Auf den mit Ausnahmeentscheidungen verursachten Verwaltungsaufwand ist hinzuweisen.

Der VhVSH lehnt daher die beabsichtigte Verlängerung der Mindestabstandsfrist von einem Jahr auf zwei Jahre ab. Die Vorschrift ist aus dem Entwurf zu streichen.

Zu erwägen wäre darüber hinaus, ob es im Interesse der einzelnen Beamtin / des einzelnen Beamten zur Begrenzung des Zeitraums, nach dem die Erprobungszeit zu beenden ist, kommen muss. Es erscheint sachgerecht, diese Frage gesetzlich zu regeln.

8. Zu Art. 1 § 21

Wird die Änderung des Laufbahngruppensystems realisiert, sollen nach der Begründung zu den Regelungen für den Aufstieg die bisherigen Verzahnungsämtler entfallen. Dies hätte zur Folge, dass die Verzahnungsämtler ausschließlich beim Wechsel von der Laufbahngruppe 1 in die Laufbahngruppe 2 (mittlerer Dienst zum gehobenen Dienst) entfallen. Alle weiteren bisherigen Verzahnungsämtler bleiben, da kein Aufstieg vorgesehen ist, erhalten.

9. Zu Art. 1 § 22

Im Bereich der Fortbildung wird der Grundsatz lebenslangen Lernens festgeschrieben. Diese Regelung wird ausdrücklich begrüßt. Sie verpflichtet den Dienstherrn für ein entsprechendes Fortbildungsangebot zu sorgen und die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an diesen Fortbildungsveranstaltungen in angemessenem Umfang vom Dienst freizustellen.

Folgender Satz 1 ist angefügt worden:

“Fortbildung und weitere Maßnahmen der Qualifizierung können Bestandteil einer Personalentwicklung sein, die darauf gerichtet ist, Beamtinnen und Beamte auf die Übernahme bestimmter Ämter oder Funktionen vorzubereiten.“

10. Zu Art. 1 § 25

Absatz 1 Nr. 6 erhält folgende Fassung:

“6. die Voraussetzungen und das Verfahren für Beförderungen und den Aufstieg sowie für Personalentwicklungsmaßnahmen, die darauf gerichtet sind, Beamtinnen und Beamte auf die Übernahme bestimmter Ämter und Funktionen vorzubereiten (§§ 20, 21, 22),“

Stellungnahme des VhVSH zu Nr. 9 und 10

Das grundlegende Anliegen des VhVSH, das bisherige Laufbahnprinzip nicht zu verändern, wird durch die Ergänzungen der o.a. Vorschriften nicht berücksichtigt. Es wird darauf hingewiesen, dass der Landesgesetzgeber im Bereich der Steuerverwaltung das bundesgesetzlich festgelegte viergliedrige Laufbahnprinzip nicht ändern kann. Bei Einführung eines zweigliedrigen Laufbahnprinzips im Übrigen schafft der Landesgesetzgeber innerhalb desselben Personalkörpers unterschiedliche Grundsätze über die Gliederung von Laufbahnen.

Zwar kann das Laufbahnrecht allein eine Bestenauswahl nicht garantieren, es kann jedoch durch die gesetzlich fixierten typisierenden Leistungsvorgaben gewährleisten, dass ein Mindestniveau der Verwaltung gesichert wird. Je weniger formalisierte Mindestvorgaben es gibt, desto größer ist tendenziell die Gefahr von Verstößen gegen den Leistungsgrundsatz.

Sollte sich der Landesgesetzgeber über die vom VhVSH geltend gemachten verfassungsrechtlichen und beamtenrechtlichen Bedenken hinwegsetzen und das zweigliedrige Laufbahnmodell einführen, so wäre zu fordern, dass das Erreichen der Funktionsebene des höheren Dienstes von einem gesetzlich geregelten Verfahren zur Qualifizierung für die Übernahme solcher Aufgaben abhängig gemacht wird. Das Landesbeamtengesetz muss die Anforderungen für den Zugang zu den Laufbahnen und zu anderen Funktionsebenen innerhalb der Laufbahngruppen bestimmen und durch klare Vorgaben an den Verordnungsgeber gewährleisten, dass dieser eindeutig definierte Leistungsvorgaben – wie bisher – berücksichtigt.

Nach derzeitiger Rechtslage bildet der Aufstieg in den gehobenen und den höheren Dienst die Ausnahme, der von einem detaillierten Qualifizierungsverfahren (geregelt in Rechts- und Verwaltungsvorschriften) abhängig ist. Nach dem angestrebten neuen Recht wird der Ausnahmecharakter des Wechsels in die neue Einstiegsebene der Laufbahngruppe aufgehoben. Zugleich werden durch die im Entwurf vorgesehenen Änderungen der §§ 22 und 25 keine gesetzlich verbindlichen Regeln geschaffen, die das Qualifizierungsverfahren für das Erreichen der höheren Einstiegsebene bestimmen. Wenn der Aufstieg vom gehobenen in den höheren Dienst eine regelhafte Möglichkeit für die berufliche Entwicklung werden soll, dann ist es umso wichtiger, ihn durch Qualität sichernde gesetzliche Vorgaben zu normieren. Nur klare gesetzliche Regelungen auch des Verfahrens können den Anforderungen an die Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit gerecht werden. Diese sind dringend erforderlich, um das Qualifizierungsniveau für das Erreichen der höherwertigen Funktionsebene zu gewährleisten.

11. Zu Art. 1 § 28

Nach Absatz 3 Satz 2 ist eine Abordnung zu einem anderen Dienstherrn auch ohne Zustimmung der Beamtin / des Beamten zulässig, wenn die neue Tätigkeit einem Amt mit demselben Grundgehalt entspricht und die Abordnung die Dauer von 5 Jahren nicht übersteigt.

Stellungnahme des VhVSH

Diese Regelung entspricht im Wesentlichen dem § 14 Abs. 3 BeamtStG; es fehlen allerdings die Wörter „wenn die neue Tätigkeit zuzumuten ist“. Aus der Begründung ergibt sich nicht, weshalb auf die Übernahme dieser Textpassage verzichtet worden ist.

Darüber hinaus muss gefragt werden, weshalb es keine Regelung dafür gibt, dass die persönlichen Belange der Beamtin / des Beamten, die einer Abordnung von dieser Zeitdauer entgegenstehen, zu berücksichtigen sind.

Obwohl auch die bisherige Rechtslage die Möglichkeit einer Abordnung für die Dauer von bis zu 5 Jahren ohne Zustimmung der Beamtin / des Beamten vorsieht, schlägt der VhVSH vor, diesen Zeitraum auf höchstens zwei Jahre zu begrenzen.

12. Zu Art. 1 § 29

Regeln für die Versetzung von Beamtinnen und Beamten.

Stellungnahme des VhVSH

Die nahezu uneingeschränkten Handlungsmöglichkeiten des Dienstherrn im Fall dienstlich begründeter Versetzungen von Beamtinnen und Beamten geben Anlass zur Sorge. Zu befürchten ist, dass zu Recht eine unverhältnismäßige Vernachlässigung der Fürsorge gegenüber der Beamtin / dem Beamten und deren Familie gerügt werden kann; in der Folge können Loyalitätsprobleme in der Beamtenenschaft auftreten. Die beamtenrechtlichen Möglichkeiten gehen weit über das hinaus, was im Bereich der Beschäftigten tarifvertraglich zugelassen ist. Insbesondere Tarifverträge über einen Rationalisierungsschutz von Beschäftigten sichern deren persönliche Lebenslage besser ab.

13. Zu Art. 1 § 35

Mit der Regelung ist die schrittweise Anhebung der allgemeinen gesetzlichen Altersgrenze von 65 auf 67 Jahre, aber Beibehaltung der besonderen Altersgrenze von 60 Jahren für die Beamtinnen und Beamten der Feuerwehr, Polizei und sonstigen Vollzugsdienste vorgesehen.

Stellungnahme des VhVSH

Ausgangspunkt für die beamtenrechtliche Änderung der allgemeinen Altersgrenze ist die Verlängerung der Lebensarbeitszeit im Rentenrecht, die alle Versicherten betrifft. Nach dem Gesetzentwurf sind alle Laufbahnen in Aufgaben des staatlichen Vollzugsdienstes von Änderungen der vorgezogenen Lebensaltersgrenze von 60 Jahren ausgenommen. Die unterstellte Fähigkeit älterer Menschen, ihre beruflichen Aufgaben noch länger wahrnehmen zu können, trifft

auch auf die Vollzugsbeamtinnen und –beamten zu. Der Hinweis auf die im Doppelhaushalt 2009/2010 beschlossene Änderung zum versorgungsrechtlichen Ausgleichsbetrag nach § 48 BeamtVG ist nicht nachvollziehbar, weil der beschlossene Gesetzentwurf bisher nicht öffentlich zugänglich ist und noch keine Anhörung der Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften zu der beabsichtigten gesetzlichen Änderung stattgefunden hat. Die beabsichtigte Streichung des versorgungsrechtlichen Ausgleichsbetrages könnte einen Verstoß gegen das Alimentationsprinzip darstellen, weil die Wegnahme eines hohen Anteils der Bezüge kurzfristig realisiert werden soll; dies ist problematisch angesichts des Umstandes, dass die Betroffenen sich nicht darauf einstellen konnten und der bereits eingetretenen Einkommenseinbußen der jüngeren Zeit.

Die Landesregierung will – wie in der Vergangenheit – die Konsolidierung des Landeshaushalts weit überwiegend über Einsparungen im Personalhaushalt realisieren. Dieses Vorgehen ist sowohl rechtlich fragwürdig und beschädigt – angesichts der Äußerungen des Ministerpräsidenten aus dem Jahr 2005 – die Glaubwürdigkeit der Landesregierung.

14. Zu Art. 1 § 36

Einfügung eines Absatzes 3 zur Einführung einer Vorruhestandsregelung zum Personalabbau für den Landesbereich

“Beamtinnen und Beamte auf Lebenszeit des Landes mit Dienstbezügen, die das 60. Lebensjahr vollendet haben und in Verwaltungsbereichen beschäftigt sind, in denen nach näherer Bestimmung durch die Landesregierung ein Personalüberhang besteht, können auf ihren Antrag in den Ruhestand versetzt werden, wenn zwingende dienstliche Belange nicht entgegenstehen und entsprechende Planstellen eingespart werden. Die Verwaltungsbereiche nach Satz 1 werden durch Verordnung der Landesregierung bestimmt.“

Durch diese gesenkte Antragsaltersgrenze für durch Verordnung der Landesregierung definierte Verwaltungsbereiche sollen die bisherigen und künftigen Neuorganisationsvorhaben im Hinblick auf einen Stellenabbau unterstützt werden.

Stellungnahme des VhVSH

Die versorgungsrechtlichen Konsequenzen sind verschärft in den Fällen des § 36 Abs. 1 und Abs. 3. In den Fällen des Absatzes 1 (Ruhestand auf Antrag mit Vollendung des 63. Lebensjahres) und des Absatzes 3 (Ruhestand auf Antrag im Rahmen einer Vorruhestandsregelung) mindert sich der Anspruch auf Versorgung um bis zu 14,4 %. Versorgungsabschläge in dieser Größenordnung (rd. 20 % des erreichbaren Versorgungsbezugs) widersprechen dem Alimentationsprinzip, weil das auch im Ruhestand zu gewährleistende Alimentationsprinzip nicht mehr gewahrt wird. Der Gesetzgeber kann sich nicht darauf zurückziehen, dass es im Antragsverhalten der Beamtin / des Beamten liegt, ob diese Rechtsfolgen eintreten. Der Gesetzgeber hat vielmehr sicherzustellen, dass bei Inanspruchnahme von zugelassenen Antragsgrenzen im Einzelfall das Alimentationsprinzip nicht verletzt werden kann. Insoweit bestehen aus Sicht des VhVSH bereits jetzt Bedenken gegen den derzeitigen Versorgungsabschlag bis zu 10,8 %.

Wegen der Auswirkungen auf die Versorgungsbezüge vgl. im Übrigen die Stellungnahme zu Artikel 3.

15. Zu Art. 1 §§ 61 – 66

Nach §§ 61 und 62 soll Teilzeitbeschäftigung künftig nur noch Beamtinnen / Beamten mit Dienstbezügen gewährt werden. Damit ist die bisherige Kann-Vorschrift für Beamtinnen / Beamte ohne Anspruch auf Dienstbezüge (Vorbereitungsdienst) entfallen. Der Anteil der mindestens zu leistenden Arbeit wird von bisher 25 % auf 30 % erhöht (§ 62); dem bisherigen Text sind folgende Wörter angefügt worden:

“und zwingende dienstliche Belange der Bewilligung nicht entgegenstehen; der Bewilligung einer Teilzeitbeschäftigung nach Nr. 1 im Umfang von 30% bis unter 50% dürfen dienstliche Belange nicht entgegenstehen“.

Nach § 63 wird die Verlängerung der Altersteilzeitregelung bis zum 31.12.2012 zu geänderten Rahmenbedingungen (Beschäftigungsumfang von 60 % der bisherigen Arbeitszeit) zugelassen.

Stellungnahme des VhVSH

Die Regelungen der §§ 61 und 62 sind – familienpolitisch betrachtet – ein Rückschritt. Es erscheint zweifelhaft, ob es gerechtfertigt ist, dienstlichen Belangen einen so hohen Stellenwert einzuräumen. Die Regelungen sind ein Signal dafür, dass das Land Schleswig-Holstein nicht mehr dafür einsteht, dass es erziehenden Vätern oder Müttern gestattet werden soll, möglichst berufliche Tätigkeit und familiäre Pflichten miteinander zu verbinden.

Die Heraufsetzung der Höchstdauer der zulässigen Gesamtzeit bei Beurlaubung und Teilzeitbeschäftigung auf 15 Jahre entspricht zwar dem § 92 des Bundesbeamtengesetzes. Zu hinterfragen ist aber, ob angesichts dieser umfangreichen Beurlaubungs- und Teilzeitbeschäftigungsmöglichkeiten der Alimentationsgrundsatz dadurch verletzt wird, dass das Ruhegehalt im Einzelfall nicht mehr zur Bestreitung des amtsangemessenen Unterhalts ausreichen kann. Mit der Regelung von Hinweispflichten kann sich der Dienstherr nicht aus der allgemeinen Verantwortung abmelden.

Die Verlängerung der Möglichkeit, Altersteilzeit in Anspruch zu nehmen, ist zu begrüßen. Das entspricht der grundsätzlichen Zielsetzung der Landesregierung, durch den Abbau von Personal und die Einsparung von Planstellen Personalkosten einzusparen. Die Verschlechterung der Bedingungen für Altersteilzeit steht diesem Ziel entgegen und ist kontraproduktiv. Die Verlängerung der Altersteilzeit sollte zu bisherigen Bedingungen stattfinden.

16. Zu Art. 1 § 89

Nach Absatz 1 Satz 1 und 2 soll gelten:

Ohne Einwilligung der Beamtin oder des Beamten ist es zulässig, die Personalakte für Zwecke der Personalverwaltung oder Personalwirtschaft der obersten Dienstbehörde und dem Landesbeamtenausschuss oder einer im Rahmen der Dienstaufsicht weisungsbefugten Behörde vorzulegen. Das gleiche gilt für andere Behörden desselben oder eines anderen Dienstherrn, soweit diese an einer Personalentscheidung mitwirken. Ärztinnen und Ärzten sowie Psychologinnen und Psychologen, die im Auftrag der personalverwaltenden Behörde ein Gut-

achten erstellen, darf die Personalakte ebenfalls ohne Einwilligung vorgelegt werden.

Stellungnahme des VhVSH

Die Regelung des Absatzes 1 Satz 2, wonach ohne Einwilligung der Beamtin oder des Beamten die Personalakte für Zwecke der Personalverwaltung oder Personalwirtschaft anderen Behörden eines anderen Dienstherrn vorgelegt werden können, soweit diese an einer Personalentscheidung mitwirken, berührt den Kernbereich der Beamtin / des Beamten und ihrer / seiner Dienststelle. Die Vorlage von Personalakten an Behörden eines anderen Dienstherrn ohne Zustimmung der Beamtin / des Beamten verletzt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Die angestrebte Regelung ist nicht bestimmt genug und muss daher aus dem Gesetzentwurf gestrichen werden. Es bleibt unbenommen, einwandfrei abgegrenzte spezialgesetzliche Regelungen bei Bedarf zu schaffen.

17. Änderungen des Art. 3

§ 14 des Beamtenversorgungsgesetzes (SH) wird unter Bezugnahme auf § 36 Abs. 3 LBG wie folgt geändert:

In Satz 1 Nr. 2 wird die statusrechtliche Regelung der Antragsaltersgrenze in Artikel 1 (§ 36 Abs. 1 LBG) aufgegriffen. Ein vorzeitiger Eintritt in den Ruhestand bleibt danach auf Antrag mit 63 Jahren möglich. Aus dem Fortbestehen der bisherigen Antragsaltersgrenze von 63 Jahren und der Anhebung der Regelaltersgrenze wird die versorgungsrechtliche Konsequenz gezogen, dass der maximale Versorgungsabschlag schrittweise entsprechend der Anhebung der Regelaltersgrenze auf 14,4 Prozent erhöht wird.

In Satz 1 Nr. 3 wird die versorgungsrechtliche Regelung für die Fälle getroffen, in denen Beamtinnen und Beamte, die in Personalabbaubereichen tätig sind, von der Inanspruchnahme der reduzierten Antragsaltersgrenze von 60 Jahren Gebrauch machen. Der maximale Versorgungsabschlag beträgt 14,4 Prozent. Der neue Satz 5 bestimmt eine Ausnahme zu den Abschlagsregelungen in Fällen des Satzes 1 Nr. 2. Danach können Beamtinnen und Beamte entgegen den bisherigen Regelungen nur noch dann ohne Hinnahme von Versorgungsabschlägen vorzeitig auf Antrag gem. § 36 Abs. 1 und Abs. 3 in den Ruhestand treten, wenn sie zum Zeitpunkt des Ruhestandseintritts das 65. Lebensjahr vollendet und mindestens 45 Jahre mit den angeführten Zeiten zurückgelegt haben. Satz 6 regelt eine Ausnahme zu den Abschlagsregelungen in Fällen des Satzes 1 Nr. 4. Beamtinnen und Beamte, können danach vorzeitig wegen nicht auf einem Dienstunfall beruhender Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt werden, ohne Versorgungsabschläge hinnehmen zu müssen, wenn sie zum Zeitpunkt des Ruhestandseintritts das 63. Lebensjahr vollendet und mindestens 40 Jahre mit den angeführten Zeiten zurückgelegt haben.

Stellungnahme des VhVSH

Auf die Ausführungen unter Abschnitt I Nr. 7 (oben) wird verwiesen. Darüber hinaus treten besondere Nachteile für diejenigen Laufbahnen ein, in denen nach Ablegung der Abiturprüfung für den Erwerb der Laufbahnbefähigung ein Studium an einer wissenschaftlichen Hochschule und ein Vorberei-

tungsdienst in einem Praktikantenverhältnis vorgeschrieben ist. In diesen Fällen ist nach den Vorgaben des Gesetzentwurfs das Erreichen einer ruhegehaltfähigen Dienstzeit von 40 Jahren oder 45 Jahren bei Inanspruchnahme einer vorgezogenen Altersgrenze praktisch ausgeschlossen. Diese Beamtinnen und Beamten der Funktionsebene des höheren Dienstes werden also Abschlüge hinnehmen müssen, wenn sie eine vorgezogene Altersgrenze in Anspruch nehmen wollen. Der Landesgesetzgeber sollte grundsätzlich alle vorgeschriebenen Ausbildungszeiten für das Beamtenverhältnis in die Berechnung der Dienstzeit von 40 bzw. 45 Jahren einbeziehen, um weitere Benachteiligungen dieses Personenkreise zu vermeiden.

Nochmals wird darauf hingewiesen, dass über die versorgungsrechtlichen Änderungsvorschriften von der Landesregierung erst ein Gesetzentwurf beschlossen werden kann, wenn das in Landesrecht überzuleitende Beamtenversorgungsgesetz in Kraft getreten ist.

Dorothea Berger
Vorsitzende