



Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Der Vorsitzende

Tel. 0431 - 57 00 50 30
Fax: 0431 - 57 00 50 35
e-mail: info@staedteverband-sh.de
Internet: www.staedteverband-sh.de

innenausschuss@landtag.ltsh.de

Unser Zeichen: 11.10.06 ze
(bei Antwort bitte angeben)

Datum: 07.01.2009

**Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Beamtenrechts in Schleswig-Holstein -
Beamtenrechtsneuerungsgesetz (LBNeuG)**

Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 16/2306

Ihr Schreiben vom 03.12.2008

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zum Beamtenrechtsneuerungsgesetz. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände hatte bereits gegenüber dem Innenministerium im Rahmen der Verbändeanhörung umfassend Stellung genommen. Aus unserer Sicht ist dabei bedauerlich, dass eine Vielzahl unserer Anregungen und Bedenken keinen Eingang in den Gesetzentwurf fanden. Wir möchten daher die Gelegenheit wahrnehmen, diese gegenüber dem Innen- und Rechtsausschuss des Landtages erneut wie folgt vorzutragen:

I. Zum Gesetzentwurf im Allgemeinen

Wir begrüßen die vorgenommenen Innovationen im Beamtenrecht, die zu einer größeren Flexibilität und Vereinfachung beitragen und mit denen die Durchlässigkeit zwischen den Laufbahnen erleichtert wird. Ob diese Zielsetzung durch den vorliegenden Gesetzentwurf in allen Punkten eingelöst wird, hängt nicht unwesentlich davon ab, wie die noch zu erwartenden Feinregelungen, insbesondere die entsprechenden Verordnungen zum Laufbahn- und Prüfungsrecht ausgestaltet werden.

Zu begrüßen ist, dass es für die Norddeutschen Küstenländer aufgrund des Musterlandesbeamtengesetzes zu überwiegend einheitlicher Ausgestaltung des jeweiligen Landesbeamtenrechts kommen soll, zumal die Neuregelung des Beamtenrechts in den Ländern mit zwei parallel anzuwendenden Gesetzen (Landesbeamtengesetz und Beamtenstatusgesetz) für die Umsetzung in die Praxis als nicht sehr anwenderfreundlich angesehen werden kann. Gleichwohl ist nachvollziehbar, dass es aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht besser geregelt werden konnte.

Wünschenswert wäre aus unserer Sicht eine stärkere Betonung des Leistungsprinzips, als es das neue LBG vorsieht. Hier dringen wir ausdrücklich auf eine zeitnahe Änderung des Landesbesoldungsgesetzes zur Einführung einer leistungsorientierten Bezahlung, ähnlich wie im Tarifrecht.

Ein Problem sehen wir in Bezug auf die Regelung in § 128 Abs.1 LBG, wonach Beamten auf Probe, denen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen LBG noch kein Amt verliehen war (Anstellung), mit diesem Zeitpunkt automatisch kraft Gesetz ein Amt verliehen wird. Das bedeutet, dass für alle Beamtinnen auf Probe zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen LBG eine Planstelle vorhanden sein muss. Da die Ausbildung und Personalplanung einen Vorlauf von ca. 4 Jahren benötigt, gehen wir davon aus, dass Schwierigkeiten dabei auftreten werden, die betroffenen Beamten zu einem bestimmten Zeitpunkt in freie Planstellen einzuweisen. Hier bedarf es einer Anpassung der Landeshaushaltsordnung, z. B. dass für eine gewisse Übergangsphase nicht zeitgleich eine Einweisung in eine Planstelle erfolgen muss, bis die haushaltsrechtliche Ordnung herbeigeführt worden ist. Eine andere Möglichkeit sehen wir darin, für einen bestimmten Zeitraum Übergangsregelungen im LBG festzulegen. Wir bitten um entsprechende Regelungen für den kommunalen Bereich.

Ferner möchten wir allgemein folgende Vorbemerkungen machen:

1. Beamte auf Lebenszeit

Der (nach den Rahmenvorgaben wohl nicht vermeidbare) Verzicht auf eine Altersgrenze für die Verbeamtung auf Lebenszeit entspricht eher dem weiter fortgeführten und noch verschärften Leitbild des herkömmlichen Berufsbeamtentums. Dieser Ansatz ist mit dem beteuerten Modernisierungswillen und den tariflichen Bestimmungen (sog. „Unkündbarkeit“ erst nach dem 40. Lebensjahr) nur schwerlich zur Deckung zu bringen. Sofern es eine Möglichkeit gibt, hiervon im Landesrecht abweichen zu können, sollte diese unbedingt genutzt werden.

2. Durchführung von Vorverfahren

Wir würden es begrüßen, wenn der künftige regelmäßige Verzicht auf die Durchführung von Vorverfahren bei Entscheidungen der obersten Dienstbehörde generell ohne Ausnahme gelten würde. Die im Entwurf des LBG vorgesehenen Ausnahmetatbestände (z. B. Beurteilungen) machen einen erheblichen Anteil bisheriger Widersprüche aus. Die beabsichtigte Entlastung der Dienstherren könnte ohne die Berücksichtigung von Ausnahmetatbeständen wesentlich größer sein.

3. Eigenständigkeit der kommunalen Dienstherren

Wir hoffen ferner, dass zumindest in der Laufbahnverordnung die Personalhoheit der Kommunen stärker beachtet wird, als dies bisher der Fall war und der Entwurf des LBG erwarten lässt. Zuständigkeiten von Aufsichtsbehörden und des Landesbeamtenausschusses für Ausnahmeentscheidungen bzw. dessen sog. „Mitwirkung“ an Befähigungsnachweisen im Rahmen des Aufstieges sind nicht mehr zeitgemäß. Es bietet sich hier die Gelegenheit, das vorhandene Dickicht im Sinne einer schlanken Verwaltung einmal gründlich durchzufenstern und Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung auf die unabdingbaren Fälle zu beschränken.

II. Zu den Regelungen im Einzelnen in Art. 1 (LBG):

§ 4 Abs.2 LBG

Die vorgesehene Möglichkeit des Vorbereitungsdienstes im Rahmen eines Ausbildungsverhältnisses außerhalb des Beamtenverhältnisses sehen wir kritisch. Aus unserer Sicht ist ein klares Bekenntnis der Dienstherren im Lande zur Ausbildung im öffentlichen Dienst im Rahmen eines Beamtenverhältnisses für die Nachwuchskräfte erforderlich. Für viele Kommunen ist es vor dem Hintergrund des demographischen Faktors heute schon schwierig, gute und qualifizierte Nachwuchskräfte zu gewinnen. Als ein Vorteil der öffentlichen Verwaltung kann dabei immer noch die Ausbildung im Beamtenverhältnis angeboten werden. Sollte dieser Faktor nun erneut – wir erinnern in diesem Zusammenhang an die gescheiterten Bemühungen des Landes vor einigen Jahren, die Ausbildung der Nachwuchskräfte im „Praktikantenverhältnis“ anzubieten – aufgeweicht werden und die Option des Ausbildungsverhältnisses angeboten werden, dann ist dies für das „Image“ des öffentlichen Dienstes nicht förderlich. Hier sollte der öffentliche Dienst selbstbewusst die Vorteile der Ausbildung im Beamtenverhältnis verteidigen.

§ 5 Abs. 2 LBG

Aus unserer Sicht sollte die Regelung auch auf Ämter mit leitender Funktion der Besoldungsgruppe A 11 BBesO ausgeweitet werden.

§ 13 LBG

Die Neuordnung des Laufbahnrechts kann als Beitrag für eine Vereinfachung des Beamtenrechts positiv bewertet werden.

Begrüßenswert ist, dass das Institut der Anstellung, dessen Sinn sich zuletzt nur noch Historikern erschlossen hat, künftig entfällt.

Die Zweiteilung in lediglich 2 Laufbahngruppen erweist sich bei näherem Betrachten allerdings als reiner Kunstgriff, der durch die Einführung gesonderter Kriterien für jeweils zwei Einstiegsämter die (beabsichtigte?) Vereinfachung wieder aufhebt. Nach unseren Kenntnissen gehen beispielsweise die Vorstellungen Bayerns weit über die im Nordverbund erkennbaren Ansätze hinaus und könnten tatsächlich dem Anspruch einer „Revolution in den Amtsstuben“ gerecht werden. Möglicherweise wäre es sinnvoll, eine Einheitslaufbahn vorzusehen. Besonderer Vorschriften über den Aufstieg von der einen in die andere Laufbahn könnten dann komplett entfallen. Der Zugang zu den einzelnen Einstiegs- und Beförderungstätern wäre aus unserer Sicht wie vorgesehen regelbar.

Ferner wird künftig offensichtlich die Bedeutung des Vorbereitungsdienstes zugunsten einer nicht näher spezifizierten hauptberuflichen Tätigkeit abgewertet. Gerade im gehobenen Dienst wird allerdings ein bedeutender Teil des bisherigen Vorbereitungsdienstes innerhalb der Kommunalverwaltung abgeleistet und dient gleichsam auch der Erprobung eines/einer künftigen Beamten/in der Anstellungsbehörde.

Es ist zu befürchten, dass insbesondere von politischer Seite der Druck auf die Dienstherren erhöht wird, sich in erster Linie für die „kostengünstige“ Lösung des Quereinsteigers anstelle des Laufbahnbewerbers zu entscheiden. Wird künftig die Verbeamtung auf Lebenszeit, wie vorgesehen, bereits unmittelbar im Anschluss an die Probezeit vorgenommen, fällt dies doch erheblich hinter die bisherigen zeitlichen Möglichkeiten der Anstellungsbehörde (im gehobenen Dienst z. B. 3 Jahre Vorbereitungsdienst, mind. 2,5 Jahre Probezeit mit Verlängerungsoption, Lebenszeitverbeamtung frühestens mit dem 27. Lebensjahr) zurück. Die nunmehr angestrebte, einheitliche dreijährige Probezeit (mit einer weiterhin gegebenen Verlänge-

rungsmöglichkeit um 2 Jahre), vermag diesen Nachteil nur schwach zu kompensieren. Es sei auch dahingestellt, ob es wirklich zu den am dringendsten zu lösenden Problemen gehört, Beförderungen schon nach weniger als einem Jahr nach Ableistung der Probezeit aussprechen zu können.

Von der Verringerung der Laufbahnen auf 10 Fachrichtungen profitiert die Kommunalverwaltung nicht, da auch bisher nur ein Bruchteil hiervon praktische Bedeutung hatte. Positiv wird von uns die erleichterte Anerkennung einer bei anderen Dienstherren erworbenen Laufbahnbefähigung bewertet.

§ 14 LBG

Bezüglich der Zugangsvoraussetzungen zu den Laufbahngruppen ist uns der Zusammenhang zwischen der Bildungsvoraussetzung und der sonstigen Voraussetzung nicht klar.

So stellt sich uns z.B. bei den Zugangsvoraussetzungen der Laufbahngruppe 2 die Frage, was ein gleichwertiger Abschluss ist. Müssen die Bewerber über diese Bildungsvoraussetzung verfügen, bevor sie den Vorbereitungsdienst antreten oder wird dieser mit dem durch Prüfung abgeschlossenen Vorbereitungsdienst „erworben“? Auch müsste geklärt werden, wer die Feststellung trifft, ob ein Hochschulstudium die in Abs. 3 S. 2 genannten Voraussetzungen erfüllt. Zudem muss die geforderte hauptberufliche Tätigkeit als sonstige Voraussetzung der Laufbahngruppen 1 und 2 zeitlich bestimmt werden. Aus unserer Sicht müsste die Regelung klarer und eindeutiger formuliert werden.

§ 15 Abs. 2 LBG

Die Prüfung, welche Maßnahmen erforderlich sind, kann von den Kommunen aufgrund der Komplexität schwer erbracht werden. Zudem kann die Einhaltung eines Mindeststandards nicht gewährleistet werden. Hier sollte eine Klarstellung durch weitere Regelungen getroffen werden.

§ 19 Abs.1 LBG

Konkret ergibt sich nur aus der Begründung zu § 19 Abs. 1, dass nach erfolgreicher Ableistung der Probezeit die Verbeamtung auf Lebenszeit erfolgen **muss**. Zur Klarstellung sollte das auch so im Gesetz erwähnt werden.

§ 20 Abs.2 Nr.4 LBG

Nach der vorgeschlagenen Regelung soll die Wartezeit zwischen zwei Beförderungen auf zwei Jahre festgelegt werden. Auch wenn der in der Begründung zum Ausdruck kommende Ansatz nachvollziehbar ist, wird bei der beabsichtigten Verlängerung des Zeitraumes dem Leistungsprinzip nicht Rechnung getragen. Die bisherige Regelung von einem Jahr sollte daher beibehalten werden.

§ 22 Satz 4 LBG

In der Begründung zu § 22 Satz 4 heißt es, dass sich die Auswahl der Beamtinnen und Beamten, die an einer Personalentwicklung teilnehmen, nach den Grundsätzen des § 9 BeamtStG (Eignung, Befähigung und fachliche Leistung) zu richten hat. Um Unklarheiten vorzubeugen, sollte der jetzige Satz 4 wie folgt fortgesetzt werden:

„(...); **§ 9 BeamtStG ist entsprechend anzuwenden.**“

§ 24 S. 4 LBG

Die Zulässigkeit sollte vom erfolgreichen Abschluss der Maßnahmen abhängig gemacht werden.

§ 44 Abs.1 LBG

In der Begründung wird ausgeführt, dass der Kreis der Ärztinnen und Ärzte weiterhin eingeschränkt sei und dadurch wie bisher ein einheitlicher Standard der Untersuchungen erreicht werden solle.

Aus dem Wortlaut der Vorschrift ergibt sich aber gerade keine Einschränkung des Ärztekreises und damit für die Behörden die Möglichkeit, willkürlich eine Ärztin oder einen Arzt auszuwählen. Die Behörde müsste im Zweifel vor Gericht begründen, warum ein anderer als ein Amtsarzt von der Behörde ausgewählt wurde. Gerade dadurch, dass Amtsärzte eine besondere Ausbildung zu absolvieren haben, wird der einheitliche Standard sichergestellt. Wenn die Behörde „frei“ einen Arzt wählen kann, wird dieser Standard nicht mehr oder nur mit Zusatzregelungen aufrecht erhalten werden können. Hier bedarf es aus unserer Sicht einer gesetzlichen Klarstellung.

§ 58 LBG

Die Streichung der Jubiläumswendung wird von uns weiter kritisch gesehen. Wir geben zu bedenken, dass die Attraktivität des öffentlichen Dienstes in Schleswig-Holstein in den vergangenen Jahren sehr gelitten hat. Weitere Einschnitte durch gesetzliche Regelungen, die sich nachhaltig auf die Motivation der Beamten niederschlagen sind aus unserer Sicht abzulehnen, zumal der finanzielle Vorteil für den einzelnen Dienstherrn nicht gravierend ist. Für den kommunalen Bereich weisen wir ausdrücklich darauf hin, dass der Landesgesetzgeber und die Landesregierung durch vielfältige Regelungen der vergangenen Jahre erheblichen Druck auf die kommunalen Beamten ausgeübt haben. Dazu gehören:

- Kürzungen und Streichungen von Urlaubs- und Weihnachtsgeld,
- Arbeitszeitverlängerungen bzw. Mehrarbeit ohne Ausgleich,
- Einschnitte in die kommunalen Finanzausstattung, die den Druck auf die Personalkosten verschärfen,
- Stillstand und zunehmend sogar Rückschritte in der Einkommensentwicklung,
- Gefährdung von Perspektiven, Einkommen und Arbeitsplätzen durch Verwaltungsstrukturreform.

Aus unserer Sicht wäre es daher angebracht die Streichung wieder aufzuheben, zumal Einsparungen an Verwaltungsaufwand nicht feststellbar sein werden. Das Jubiläumsdienstalter und die Urkunde müssen ohnehin festgesetzt und gefertigt werden.

Kritisch sehen wir zudem ebenfalls die erneute Differenzierung zwischen Beamten- und Tarifbereich, da im TVöD die Beibehaltung und Aufstockung der Jubiläumswendung festgelegt wurde. Dies führt weiter zu unnötigem Unfrieden und Motivationsverlust innerhalb einer Verwaltung.

§ 72 Abs. 2 LBG

In Verbindung mit § 72 Abs. 1 Nr. 2 LBG haben wir Zweifel an der Rechtmäßigkeit einer Auskunftspflicht. Für die genannten Tätigkeiten ist ja gerade keine Anzeigepflicht festgelegt, um das Verfahren zu verschlanken und zu vereinfachen. Hier wird aus unserer Sicht unnötig Misstrauen und Kritik formuliert.

§§ 85 ff LBG

Die Regelungen zum „Personalaktenrecht“ sind weiterhin ausufernd und im Vergleich zu den übrigen, materiell schwerwiegenderen Normen, unverhältnismäßig übergewichtet. Hier fordern wir eine Verschlankung der Regelungen.

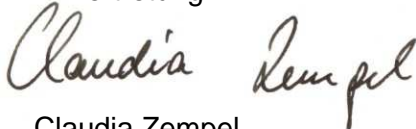
§ 91 LBG

Die Regelungen zur Ablage der Reisekostenunterlagen sind aus unserer Sicht unbefriedigend. Reisekostenunterlagen müssen danach weiterhin zentral abgelegt werden. Dies zieht für einige größere Kommunen einen erheblichen Mehraufwand nach sich. Dem Rechnungsprüfungsamt wird gleichzeitig seine gesetzlich vorgegebene Prüftätigkeit erheblich erschwert, weil es in den abgehefteten Kassenunterlagen die begründeten Belege nicht mehr findet, sondern dazu außerdem die Personalteilakten einsehen muss.

Die kommunalen Datenschutzbeauftragten stellten bei ihrer Tagung am 24.02.2004 übereinstimmend fest, dass die Reisekostenunterlagen nicht mit den anderen in § 106 h Abs. 2 LBG genannten Unterlagen bezüglich ihrer besonderen Schutzwürdigkeit vergleichbar sind. Auch das ULD bestätigt dies.

Aus unserer Sicht sollte § 91 LBG hinsichtlich der Reisekostenunterlagen geändert werden.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Handwritten signature of Claudia Zempel in cursive script.

Claudia Zempel
Dezernentin