



S t e l l u n g n a h m e

des dbb

zum

Entwurf einer Ersten Änderungsverordnung zur Bundeslaufbahnverordnung



Wie im ersten Absatz der allgemeinen Begründung zum Entwurf einer ersten Verordnung zur Änderung der Bundeslaufbahnverordnung ausgeführt wird, haben Erfahrungen in der praktischen Anwendung und Neuentwicklung aufgezeigt, dass einige Vorschriften der Änderung oder der Ergänzung in der Bundeslaufbahnverordnung bedürfen, die mit der Dienstrechtsreform 2009 neu gefasst worden sind. Auf großes Unverständnis beim dbb stößt dabei, dass diese Änderungen und Ergänzungen jetzt, nachdem der erste Entwurf im Juli dieses Jahres versandt worden ist, nun übereilt in Kraft gesetzt werden sollen. Vielmehr sollte ein intensiver Dialog mit den gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen geführt werden, wie er bei der Erstellung der Bundeslaufbahnverordnung stattgefunden hat.

Grundsätzliches:

Der dbb hat sich bei der Neufassung der Bundeslaufbahnverordnung dafür stark gemacht, dass die zahlreichen Laufbahnen, die es im Bundesdienst gibt, zusammengefasst werden. Deswegen hat der dbb auch die mit der Neuordnung des Bundesdienstrechts vorgenommene Zusammenfassung auf neun Laufbahnen in § 6 BLV begrüßt. Nicht erst mit der Dienstrechtsneuordnung hat sich indes gezeigt, dass die Zuordnung des Zolldienstes zur Laufbahn des nichttechnischen Verwaltungsdienstes nicht sach- und zweckgerichtet ist. Die undifferenzierte Zuordnung des Zolldienstes in den allgemeinen nichttechnischen Verwaltungsdienst entspricht weder dem Berufsbild der Zöllnerinnen und Zöllner, noch werden die Besonderheiten der Anforderungen im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung für die Laufbahn des mittleren und gehobenen Zolldienstes hinreichend berücksichtigt. Die pauschale Qualifizierung als nichttechnischer Verwaltungsdienst ist zweifelsfrei unzutreffend und bedarf der Korrektur. Denn in Kenntnis der objektiven Tatsachen werden Zollbeamtinnen und Zollbeamte durch die laufbahnrechtliche Zuordnung zum nichttechnischen Verwaltungsdienst gegenüber anderen Beamtinnen und Beamten – insbesondere mit vollzugspolizeilichen Aufgaben - in der Bundesverwaltung in ihren beruflichen Perspektiven und damit der beruflichen Entwicklung erkennbar benachteiligt. Dieser Zustand bedarf dringend einer Änderung. Deswegen fordert der dbb, den Zolldienst in eine eigene Laufbahn zu fassen. Damit wäre eine weitere Bündelung vieler Laufbahnen noch gegeben, jedoch würde damit den Besonderheiten des Zollvollzugsdienstes Rechnung getragen. Ferner wird die Einheitlichkeit des Laufbahnrechtes damit auch künftig in der Bundeszollverwaltung eingehalten. Eine Ausgliederung des Zolls in eine Sonderlaufbahn wird seitens des dbb nicht befürwortet.

Nach Auffassung des dbb verstoßen § 5 Abs. 2 u. 3 BLV gegen § 2 AGG. Denn nicht alle Behinderungen führen zur Anerkennung des Schwerbehindertenstatus und doch beeinträchtigen sie die Teilhabe u. a. am beruflichen Leben und wirken sich nachteilig auf die in § 2 AGG genannten Anwendungsbereiche aus, z. B. im beamtenrechtlichen Aufstieg oder auch bei Einstellungsprüfungen. Deshalb wird u. a. in § 1 AGG der Begriff „Behinderung“ verwendet und nicht von einer vorhandenen Schwerbehinderung



gesprachen. Die Bundeslaufbahnverordnung wurde in dieser Hinsicht jedoch nicht angepasst. Sie beschränkt sich auf den Personenkreis der Schwerbehinderten und schließt damit die behinderten Menschen aus. Daher erhebt der dbb die Forderung, § 5 dahingehend zu ändern, dass auch behinderte Menschen in Prüfungsverfahren Erleichterungen erfahren, die ihrer Behinderung angemessen sind. Auch ist bei der Beurteilung der Leistung behinderter Menschen eine etwaige Einschränkung der Arbeits- und Verwendungsfähigkeit wegen der Behinderung zu berücksichtigen.

Der dbb hält es für ebenso unerlässlich, bei der hier geplanten Novellierung der Bundeslaufbahnverordnung die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vom 26.09.2012 (Az.: 2 C 74.10 u. a.) zu berücksichtigen. Danach ist die Festlegung von Mindestalter und längerer Mindestwartezeit beim Aufstieg verfassungswidrig, da sie gegen den Leistungsgrundsatz des Art. 33 Abs. 2 GG verstößt. Auswirkung hat dies auf den Praxisaufstieg alter Art und die Bestenförderung gem. § 27 BLV. Neben der Herstellung eines diskriminierungsfreien Verordnungsrechts sollten zur Gewähr einer praxisgerechten Anwendung des § 27 BLV, die Voraussetzungen der Mindestwartezeit und des Mindestalters zugunsten geeigneter Beamtinnen und Beamten, bei denen es sich zweifelsfrei um erfahrene Spitzenkräfte der Laufbahn handelt, überprüft und angepasst werden. Entsprechendes gilt auch für den Praxisaufstieg, für dessen Verlängerung über den 31.12.2015 hinaus der dbb sich mit Nachdruck einsetzt.

Zu den Änderungen im Einzelnen:

1. Änderung des § 10 Abs. 1:

Diese Änderung wurde in den zweiten Entwurf neu eingefügt. Es ist aufgrund der kurzen Zeit noch nicht endgültig festzustellen, ob die Neufassung des § 10 Abs. 1 sinnvoll und somit positiv zu bewerten ist.

2. Änderung des § 13 Abs. 2:

Bislang konnte der Vorbereitungsdienst auf eine mindestens einjährige berufspraktische Studienzeit beschränkt werden, wenn die für die Laufbahnaufgaben erforderlichen wissenschaftlichen Erkenntnisse und Methoden durch ein geeignetes, mit einem Bachelor abgeschlossenes Hochschulstudium oder durch einen gleichwertigen Abschluss nachgewiesen werden. Dies soll dahingehend erweitert werden, dass die Verkürzung der Studienzeit nicht nur auf die berufspraktische Zeit beschränkt werden kann. Zukünftig soll es auch möglich sein, die berufsspezifischen Studienzeiten durch Zeiten für Fachstudien und umgekehrt zu ersetzen.

Nach Einschätzung des dbb geht die BMI-Initiative zur Änderung dieser Norm zurück auf das Bestreben des Auswärtigen Amtes, zusätzlich und alternativ zur bisherigen amtseigenen Ausbildung von Beamtenanwärtern der Laufbahn gehobener Auswärtiger Dienst (Sonderlaufbahn) im Rahmen eines Diplomstudienganges der FH Bund (Fachbereich Auswärtige Angelegenheiten) künftig – zunächst in einem



Pilotvorhaben - zusätzlich Bachelor-Absolventen „verwaltungsnaher Studiengänge“ im Rahmen einer erheblich verkürzten Zusatzausbildung auf die Laufbahnprüfung für den gehobenen Auswärtigen Dienst vorzubereiten.

Die Ermächtigungsgrundlage für die Durchführung dieses Pilotvorhabens soll im Wege einer Novellierung der Laufbahnverordnung für den gehobenen Auswärtigen Dienst (LAP-gADV) geschaffen werden. Der Entwurf dieser neuen Laufbahnverordnung (Ressortabstimmung ist bis dato noch nicht eingeleitet) sieht in den §§ 44 ff. eine auf fünf Jahre angelegte Experimentierklausel vor, wonach im Sinne des § 13 Abs. 2 BLV der Vorbereitungsdienst verkürzt werden kann, „wenn die für die Laufbahnaufgaben erforderlichen wissenschaftlichen Kenntnisse und Methoden durch ein geeignetes, mit einem Bachelorgrad abgeschlossenes Hochschulstudium oder durch einen gleichwertigen Abschluss nachgewiesen werden“.

Nachdem auf Grundlage einer namhaften juristischen Begutachtung im Ergebnis die Unvereinbarkeit des ursprünglichen Vorhabens mit der bisherigen Fassung des § 13 Abs. 2 BLV festgestellt wurde, soll die Vorschrift nunmehr – entgegen der bisherigen Haltung des BMI, wonach das Pilotvorhaben im Auswärtigen Amt rechtskonform sei – zur Vermeidung von Missverständnissen auch im Hinblick auf bereits bestehende verkürzte Vorbereitungsdienste im technischen Dienst gleichwohl angepasst werden.

Diese Regelung kritisiert der dbb mit Nachdruck. Wir befürchten an dieser Stelle eine Schwächung der verwaltungsinternen Ausbildung, wie sie seit Bestehen der Fachhochschule des Bundes mit hohem Erfolg durch geführt wird.. Es drängt sich hier geradezu der Eindruck auf, dass Kostengesichtspunkte an die Stelle von auf Nachhaltigkeit angelegte Qualifizierung treten sollen. Sollte dieses Pilotvorhaben im Kreise der Ressorts auf allgemeine Zustimmung stoßen, besteht nach unserer Ansicht die berechnete Besorgnis, künftig zum Zwecke weiterer Kostenersparnis bei der Durchführung von amtsinternen Ausbildungen insbesondere in für weite Teile der Bundesverwaltung wichtigen Schlüsselfunktionen der Laufbahnen des gehobenen Dienstes auf mit einem Bachelor Abschluss qualifiziertes externes Personal zurück zu greifen, um im Wege eines verkürzten Vorbereitungsdienstes schnell über ausgebildete Nachwuchskräfte verfügen zu können. Eine hohe Vielzahl sowohl formaler, als aber insbesondere auch informeller Kenntnisse und Fertigkeiten, die im Verlauf der amtsinternen Ausbildung sowohl an der Fachhochschule des Bundes selbst, als auch in den verschiedenen Ausbildungsstationen vor Ort vermittelt werden und die unabhängig von einem Diplom oder Abschlusszeugnis zur typischen Qualifikation der von Anfang an im gehobenen Dienst der Bundesverwaltung sozialisierten Beamtinnen und Beamten gehört, droht damit verloren zu gehen. Auch aus diesem Grund fordert der dbb in Abkehr von dem vorliegenden Verordnungsentwurf deshalb mit Nachdruck jede mögliche Stärkung der verwaltungsinternen Ausbildungen im Bundesdienst.

3. Änderung des § 15 Abs. 1 Nr. 4:

§ 15 Abs. 1 Nr. 4 soll gegenüber dem ersten Entwurf erweitert werden. Hinzukommen sollen neben der Ableistung eines Grundwehr-, Ersatz- und Freiwilligen- und



Entwicklungsdienstes auch die Ableistung eines Wehr-, Zivil-, Bundesfreiwilligen- oder Entwicklungsdienstes, freiwilligen sozialen oder ökologischen Jahres, anderen Dienstes im Ausland, internationalen Jugendfreiwilligendienstes, europäischen Freiwilligendienstes, Freiwilligendienstes „Weltwärts“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung oder zivilen Friedendienstes.

Diese Formulierung kann aus Sicht des dbb begrüßt werden.

4. Änderung des § 29:

Bislang wurde in § 29 zwischen hauptberuflichen Tätigkeiten im öffentlichen Dienst und weiteren hauptberuflichen Tätigkeiten unterschieden. Während hauptberufliche Tätigkeiten im öffentlichen Dienst auf die Probezeit anzurechnen waren, lag es im Ermessen, die hauptberufliche Tätigkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes anzurechnen. Diese Unterscheidung soll nun aufgegeben werden.

Damit kommt das BMI einer Forderung des dbb nach, jedoch war es nicht Sinn und Zweck der Forderung, dass sämtliche hauptberufliche Tätigkeiten in das volle Ermessen der Dienstbehörden gestellt werden. Vielmehr sollte hier eine eingeschränkte Ermessensausübung möglich sein, sodass hauptberufliche Tätigkeiten, egal ob innerhalb oder außerhalb des öffentlichen Dienstes, normalerweise angerechnet werden können. Daher setzt sich der dbb dafür ein, dass aus der „Kann“-Regelung eine „Soll“-Regelung wird.

Begrüßenswert aus Sicht des dbb ist, dass die Streichung des Wegfalls der Anrechnung wegen § 28 Abs. 1 BBesG erfolgt ist. Dies war ein Hauptkritikpunkt des dbb bezüglich des ersten Entwurfes.

5. Änderung des § 33 Abs. 3:

Die Regelung bezüglich der Beurteilung von zur Fraktion zugewiesenen Beamtinnen und Beamten wurde modifiziert. Die nachträgliche Erweiterung von § 33 Abs. 3 BLV um den Satz nach Ziffer 4: „In den Fällen der Nummern 1 und 2 sollen für die fiktive Fortschreitung der Beurteilungen der aufnehmenden Stelle herangezogen werden“ wird grundsätzlich positiv bewertet, da der in einer Vorversion enthaltene Verzicht auf die verbindlichen Richtwerte der BLV nicht explizit aufgeführt ist. Das Verfahren ist aber zum jetzigen Zeitpunkt nicht hinreichend klar, vor allem ob ein einheitlicher Beurteilungsmaßstab mit in der Regel zwei Beurteilern gewährleistet wird und ob die Beurteilung der aufnehmenden Stelle in das normale (quotierte) Verfahren einbezogen wird. Aus diesem Grunde bestehen auf Seiten des dbb erhebliche Zweifel, ob auch diese Regelung eine sachgerechte und vernünftige Lösung darstellt. Bezüglich der Kritikpunkte wird im Übrigen auf die erste Stellungnahme des dbb verwiesen.

§ 33 Abs. 4 Satz 1 u. 3 sollen gegenüber dem ersten Satz novelliert und der Formulierung des § 15 Abs. 1 Nr. 4 angepasst werden. Hier gibt es keine Einwände seitens des dbb.



6. Änderung des § 39:

Während der erste Verordnungsentwurf noch vorsah, dass gem. § 39 Abs. 6 für die Teilnahme an Studiengängen außerhalb der Hochschulen des Bundes die Beamtinnen und Beamten unter Fortzahlung der Bezüge nach § 13 Abs. 2 Sonderurlaubsverordnung für die erforderliche Dauer Sonderurlaub erhalten sollen, ist diese Regelung nun gänzlich weggefallen. Vielmehr sollen die obersten Dienstbehörden für den Aufstieg Studiengänge einrichten und für diese durch Rechtsverordnung besondere Vorschriften erlassen. Dies ist bedenklich wegen eines Verlustes an Einheitlichkeit der Qualifizierung des Personals, wenn die künftigen Studiengänge zu stark ausschließlich fachspezifischen Anforderungen folgen und zu wenig ressortübergreifendes Wissen vermitteln. Dies war jedoch seit Anbeginn der amtseigenen Fachhochschulausbildung seit Anfang der 80-er Jahre ein tragender Grundsatz moderner wissenschaftlichen Maßstäben folgender Ausbildung: So viel fachübergreifende Ausbildung wie möglich, bei einer im Verlauf des Studiums immer stärker fachlich-inhaltlichen Spezialisierung. Was sich über mehr als 30 Jahre für den Bereich der Fachhochschule des Bundes bewährt hat, kann durchaus ein allgemeintauglicher Maßstab für eine künftige Ausbildung im gehobenen und höheren Dienst sein. Insoweit vermittelt der Entwurf bedauerlicherweise eher den Eindruck einer sich bewusst stärker entwickelnden Flexibilisierung und ressorteigener Dislozierung von Ausbildungs- und Studiengängen, denen am Schluss der gemeinsame Charakter einer amtsinternen Ausbildung für breit und flexibel einzusetzendes Personal abhanden gekommen ist. Gerade dieser Charakter war es indes, der sich schon in der Vergangenheit in Zeiten von Verwaltungsmodernisierung und Haushaltskonsolidierung bewährt hat. Daran hat sich unter Beachtung gegenwärtiger zusätzlicher Herausforderungen von Demografie und Fachkräftebedarf nichts geändert.

Der dbb sieht zudem eine deutliche Schwächung des Anspruchs auf Sonderurlaub, da nun jedes einzelne Ressort entscheidet, ob und in welchem Umfang Sonderurlaub gewährt wird.

Damit kommt das BMI der Forderung des dbb in keiner Weise nach. Vielmehr hatte der dbb eine die Studienbedürfnisse stärker berücksichtigende Regelung bezüglich des Sonderurlaubs wegen der Ausbildung im Aufstiegsverfahren gefordert.

7. Änderung des § 50:

Mit der Änderung soll sichergestellt werden, dass bei sog. gebündelten Dienstposten ein einheitlicher Bewertungsmaßstab zugrundegelegt wird. Damit soll bei Beurteilungen der Rechtsprechung Rechnung getragen werden, wenn Beschäftigte ein Statusamt im Bereich gebündelter Dienstposten bekleiden.

Die angestrebte Regelung wird grundsätzlich begrüßt, da die dienstlichen Beurteilungen unter Berücksichtigung der Herausforderungen des statusrechtlichen Amtes erfolgen sollen.



Positiv ist auch zu bewerten, dass durch die angestrebten differenzierten Anforderungen an die jeweiligen Statusämter eine Bündelung von Ämtern weiterhin möglich sein wird. Für die unterschiedlichen starren Regelungen im Ministerialbereich – Bündelung über die gesamte Laufbahn – im nachgeordneten Bereich Bündelung über 3 Besoldungsgruppen – sollten in begründeten Fällen Ausnahmen möglich sein.

Der dbb befürchtet gleichzeitig, dass diese völlig richtige, aber sehr pauschale Aussage wenig hilfreich sein wird. Die Begründung zu „Nr. 10 (§ 15 zu Buchstabe a)“ verdeutlicht den zutreffenden Ansatz. Zumindest sollte in den Verordnungstext der letzte Satz aus der Begründung aufgenommen werden: „Um dies zu gewährleisten, sind dabei auch durch die Beamtin oder den Beamten wahrgenommene Aufgaben, die von den Anforderungen des statusrechtlichen Amtes abweichen, einzubeziehen.“

8. Änderung des § 53:

Weshalb die Beamtinnen und Beamten, die sich zur Zeit in einem Beamtenverhältnis auf Probe befinden, von der Regelung des § 29 ausgenommen werden sollen, erscheint dem dbb nicht plausibel. Daher fordert der dbb die Streichung dieser Änderung.

Im Übrigen halten wir unsere Kritikpunkte aus der Stellungnahme vom 06.07.2012 aufrecht. Wir behalten uns wegen der Kürze der Frist und der Weihnachtsfeiertage und Jahreswechsel ggf. eine weitere Stellungnahme vor.