

Bemerkungen
zur
Fortentwicklung des neuen Berliner Laufbahnrechts

1. Inkrafttreten des neuen Laufbahnrechts

Im Jahre 2006 sind die Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern bei der Föderalismusreform I neu verteilt worden. Die Länder haben die Regelungskompetenz für ihr beamtetes Personal in den Bereichen des Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsrechts erhalten (Nr. 27 des Art. 74 Abs. 1 des Grundgesetzes – GG -). Nach mehrjährigem Zögern leitete der Senat von Berlin die Vorarbeiten für ein neues Laufbahngesetz ein und legte einen Entwurf für die Neufassung eines Gesetzes Ende September 2010 vor. Das Gesetz über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten (Laufbahngesetz – LfbG) vom 21. Juni 2011 sollte nach Artikel VI Absatz 3 des Zweiten Dienstrechtsänderungsgesetzes (2.DRÄndG) am 1. Juni 2012 in Kraft treten. Durch das Gesetz zur Änderung des 2. DRÄndG vom 24. Mai 2012 ist das Inkrafttreten des Laufbahngesetzes auf den 1. Januar 2013 hinausgeschoben worden, um mindestens die neue Laufbahnverordnung für die allgemeine Verwaltung mit dem Gesetz zusammen Inkrafttreten setzen zu können. Die Laufbahnverordnung allgemeiner Verwaltungsdienst (LVO-AVD) wurde jedoch erst nach Inkrafttreten des LfbG vom Senat von Berlin am 5. März 2013 erlassen.

2. Erlass der neuen Laufbahnverordnungen, Kenntnismnahmen durch das Abgeordnetenhaus, Änderungsbedarfe, Rechtsfolgen

- a) Der Senat von Berlin legte die LVO-AVD dem Abgeordnetenhaus von Berlin zur 29. Sitzung am 21. März 2013 gemäß Artikel 64 Absatz 3 der Verfassung von Berlin zur Kenntnisnahme vor. Die CDU-Fraktion schlug eine Beratung der LVO-AVD ohne Begründung vor. Die Überweisung erfolgte an den Hauptausschuss, der seinem Unterausschuss Produkthaushalt und Personalwirtschaft am 15. Mai 2013 die LVO-AVD zur Vorberatung überwies. Erst fast zwei Jahre nach der Vorlage an das Abgeordnetenhaus empfahl der Unterausschuss am 17. Februar 2015 dem Hauptausschuss die Kenntnisnahme der LVO-AVD, ohne dass jemals Gründe für die beantragte parlamentarische Beratung oder Änderungsvorschläge angegeben worden sind. Die Kenntnisnahme des Hauptausschusses ist am 11. März 2015 innerhalb der fraktionsübergreifend verabredeten Konsensliste ohne Aussprache erfolgt. Das Beschlussprotokoll über die Sitzung des Ausschusses enthält den ausdrücklichen Hinweis, dass die Besprechung damit abgeschlossen ist. Durch den Beratungsvorbehalt der CDU-Fraktion entstanden bei der zuständigen Laufbahnordnungsbehörden, den Dienstbehörden und den Beamtinnen und Beamten Unsicherheiten darüber, ob und mit welchem Inhalt die LVO-AVD Bestand haben wird. Die Zweifel sind durch die Weigerung der CDU-Fraktion, die Gründe für den Beratungsvorbehalt anzugeben, gefördert worden. Da die LVO-AVD die Leitlaufbahnverordnung ist, wurden Informationen durch den Senator für Inneres und Sport über den Sachverhalt sehr vermisst.

- b) Der Senator für Inneres und Sport hat am 19. Dezember 2014 zur Verwaltungsbeteiligung zur Beteiligung der Spitzenorganisationen der Beamtinnen und Beamten den Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes (LVO-AVD) vorgelegt. § 15 – Anerkennung der Laufbahnbefähigung für das erste Einstiegsamt – LVO-AVD soll ergänzt werden. Als geeigneter Studiengang im Sinne von § 8 Absatz 1 Nr. LfbG soll der Fernstudiengang „Öffentliche Verwaltung“ an der Hochschule für Wirtschaft und Recht anerkannt werden. Dann soll eine Rechtsgrundlage für die Anerkennung der Laufbahnbefähigung für die Absolventinnen und Absolventen eines mit dem Bachelor-Studiengang „Öffentliche Verwaltungswirtschaft“ vergleichbaren Studiengang („Öffentliches Dienstleistungsmanagement“) geschaffen werden. In einem neuen Absatz 3 von § 15 LVO-AVD soll geregelt werden, dass es in den vorgenannten Fällen einer individuellen Anerkennung der Laufbahnbefähigung durch die Laufbahnordnungsbehörde gemäß der Regelung in § 10 Absatz 2 Satz 2 LfbG bedarf. Eine allgemeine Anerkennung der aufgeführten Studiengänge wird vom Senator für Inneres nicht vorgeschlagen, sondern sein Vorschlag ist, dass im Einzelfall über das Vorliegen eines dienstlichen Interesses entschieden werden kann. Einer solchen Regelung muss widersprochen werden. Die oben bezeichneten Studiengänge sollten nach den jahrelangen Auseinandersetzungen allgemein laufbahnrechtlich als Zugangsvoraussetzung für das erste Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 anerkannt werden.
- c) Im Rahmen ihrer Probezeit durchlaufen die neu eingestellten Regierungsinspektorinnen und Regierungsinspektoren (in 2014 waren es 97; 2015 sind 100 Einstellungen geplant) verschiedene Stationen in der Haupt- und Bezirksverwaltung sowie den nachgeordneten Behörden. Parallel in dieser Einführungsphase in die verschiedenen Praxisfelder bietet das Institut für Verwaltungsmanagement (IVM) an der Verwaltungsakademie Berlin eine berufsbegleitende Fortbildung als eine Personalentwicklungsmaßnahme des gehobenen Dienstes auf ihrem Einstieg in die Berliner Verwaltung und gibt unter anderem Gelegenheit zur Reflektion der neuen Rolle im beruflichen und privaten Kontext. Angeboten werden unter anderem Module im Bereich sozialer und rechtlicher Kompetenzen; Personal- und Organisationsentwicklung sowie Verwaltungstechniken. Für dieses Angebot des IVM ist im Laufbahngesetz bisher eine Rechtsgrundlage nicht vorhanden. Der Auffassung, dass durch Rechtsauslegung der Vorschriften der Laufbahnverordnung allgemeiner Verwaltungsdienst (LVO-AVD) die Rechtsgrundlage vorhanden sei, wird widersprochen. Eine Ergänzung des Laufbahngesetzes ist im Hinblick auf die rechtliche Bedeutung der Probezeit vielmehr unbedingt notwendig.
- d) Auch für die im Juni 2013 erstmals gestartete zweijährige Qualifizierungsreihe für durchschnittlich jährlich 25 Trainees ist keine Rechtsgrundlage vorhanden. Hier handelt es sich um zentral von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport eingestellte Nachwuchskräfte des höheren Dienstes für die gesamte Berliner Verwaltung, die befristet eingestellt und in der Entgeltgruppe E 13 eingruppiert sind. Nach Abschluss des gesamten Trainee-Programms mit Praxisstationen, Pflichtveranstaltungen an Verwaltungsakademie Berlin, einer Abschlusspräsentation wird ein Abschlusszertifikat erteilt. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Trainee-Programms 2013 sind danach in unbefristete Beschäftigungsverhältnisse übernommen worden. In der zweiten Jahreshälfte 2015 ist die Ausschreibung von Stellen im zweiten Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 des allgemeinen nichttechnischen Verwaltungsdienstes geplant. Diese Vorbereitung auf die Laufbahn des höheren Dienstes ist rechtlich nicht abgesichert. Dies gilt gleichermaßen für das in Planung befindliche weitere Fortbildungsangebot der Verwaltungsakademie Berlin eines systematischen Verfahrens zur Erkennung des Potenzials von Fähigkeiten zur Wahrnehmung von Führungsaufgaben in der Berliner Verwaltung.
- e) Auf Antrag der CDU-Fraktion sind am 17. Januar 2013 mehrere dem Parlament zur Kenntnisnahme (Art. 64 Abs. 3 VvB) vorgelegte Laufbahnverordnungen zur Beratung an Parlamentsausschüsse überwiesen worden. Die Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten der Laufbahnfachrichtung Justiz und Justizvollzugsdienst

(LVO-Just) vom 18. Dezember 2012 wurde zur Beratung an den Ausschuss für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Verbraucherschutz, Geschäftsordnung vom Plenum, überwiesen. Die Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten des Polizeivollzugsdienstes (Pol-LVO) ist an den Hauptausschuss sowie die Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten der Laufbahnfachrichtung Bildung (BLVO) an den Ausschuss für Bildung, Jugend und Familie – gemeinsam auf Antrag der Fraktion Die Linke – überwiesen worden.

- f) Die Verordnung über die Laufbahn der Beamtinnen und Beamten des feuerwehrtechnischen Dienstes (FwLVO) ist auf Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen dem Innenausschuss überwiesen worden. Dort stellten beide Fraktionen am 21. Oktober 2013 fest, dass kein Besprechungsbedarf mehr besteht. Der Gegenstand der Besprechung wurde für erledigt erklärt. Dennoch wurde die FwLVO für die Sitzung des Ausschusses für Inneres, Sicherheit und Ordnung am 9. März 2015 zu Tagesordnungspunkt 4 vorgesehen, jedoch wieder abgesetzt, nachdem die Erledigung in der 33. Sitzung auffiel.
- g) Die Laufbahnverordnung Justiz und Justizvollzugsdienst (LVO-Just) wurde vom Rechtsausschuss bisher nicht behandelt (Vorgang 0119). Da von der antragstellenden Fraktion keine Gründe für den Beratungsvorbehalt vorgetragen worden sind, schwebt über der LVO-Just ein besonderer Makel, der Rechtsunsicherheit verursacht, obwohl die LVO-Just in Kraft ist.
- h) Die Bildungsverordnung (BLVO) wurde am 23. Januar 2014 im Ausschuss für Bildung, Jugend und Familie behandelt, die Beratung im Hauptausschuss steht noch aus.
- i) Die Beratung zur Pol-LVO ist nach der Überweisung durch das Plenum am 17. Januar 2013 im Hauptausschuss am 30. Januar 2013 vertagt, aber nach den Angaben der Parlamentsdokumentation dann nicht wieder aufgenommen worden.
- j) Die Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten der technischen Dienste (LVO-TD) ist am 21. Januar 2014 nach Beendigung der Auseinandersetzungen zwischen den Senatoren für Stadtentwicklung und Inneres über die Wiedereinrichtung von Laufbahnen im bautechnischen und vermessungstechnischen Dienst erlassen worden. Bei diesen langwierigen Diskussionen über die Laufbahnzweige setzte sich der heutige Regierende Bürgermeister durch.

Bereits am 4. Januar 2013 stellte die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt in ihrem Rundschreiben ZS Nr. 1 / 2013 die Rechtslage im Hinblick auf die Folgen des Auseinanderfallens von Inkrafttreten des LfbG und der LVO-TD für die Beamtinnen und Beamten fest. Diese sind nachstehend im Zusammenhang mit der LVO-AVD aufgeführt worden. Die LVO-TD ist unmittelbar nach Vorlage durch den Senat von Berlin am 12. Februar 2014 vom Abgeordnetenhaus am 20. Februar 2014 zur Kenntnis genommen worden.

- k) Die Steuerlaufbahnverordnung – StLV – ist am 14. Mai 2014 erlassen und dem Abgeordnetenhaus am 22. Mai 2014 zur Kenntnisnahme vom Senat von Berlin vorgelegt worden. Die Fraktion der SPD hat um Überweisung an den Hauptausschuss gebeten. Der Hauptausschuss hat die StLV zur Vorberatung an den Unterausschuss Produkthaushalt und Personalwirtschaft am 4. Juni 2014 überwiesen. Der Unterausschuss hat am 17. Februar 2015 beraten und die Empfehlung zur Kenntnisnahme für den Hauptausschuss beschlossen. Die Kenntnisnahme ist im Wege der Konsensliste für die Sitzung des Hauptausschusses am 11. März 2015 ohne Beratung erfolgt.

Der späte Erlass der StLV ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass über die inhaltlichen Vorgaben zur Personalentwicklung zwischen den Personalvertretungen und der Senatsverwaltung für Finanzen lange Zeit heftig gestritten worden ist.

- l) Am 16. September 2014 wurde die Laufbahnverordnung Gesundheitswesen (LVO-Ges) erlassen. Nach der Vorlage zur Kenntnisnahme durch den Senat wurde auf Antrag der Fraktionen der CDU, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke die LVO-Ges zur Beratung an den Hauptausschuss und auf Antrag von Bündnis 90/Die Grünen an den Ausschuss für Gesundheit und Soziales überwiesen. Der Hauptausschuss hat die LVO-Ges nach einer Empfehlung des UA PHPW vom 17. Februar 2015 in seiner Sitzung am 11. März 2015 aus Anlass der sogenannten Konsensliste ohne Beratung einvernehmlich zur Kenntnis genommen.
- m) Die Laufbahnverordnung Sozialdienst (LVO-SozD) ist am 15. Oktober 2013 erlassen und am 15. Oktober 2014 im Rahmen von Art. 64 Abs. 3 VvB auf Antrag der CDU-Fraktion dem Hauptausschuss zur Beratung überwiesen worden. In der Vorberatung für den Hauptausschuss hat der Unterausschuss Produkthaushalt und Personalwirtschaft vom 17. Februar 2015 durch Kenntnisnahme empfohlen. Diese ist im Rahmen der Konsensliste in der Sitzung des Hauptausschusses am 11. März 2015 ohne Aussprache einvernehmlich vorgenommen worden.
- n) Die Laufbahnverordnung für die wissenschaftliche Dienste (LVO-wissD) ist immer noch nicht erlassen worden. Am 5. Februar 2015 befand sich der Entwurf der Laufbahnverordnung seit dem im Jahre 2012 aufgenommenen Abstimmungsverfahren mit den Dienstbehörden laut der Senator für Inneres und Sport (Abgeordnetenhaus-Drucksache 17 / 15 359) im sogenannten Mitzeichnungsverfahren des Senats. Seit über vier Jahren wurde um die Inhalte der Laufbahnverordnung insbesondere zwischen den für Inneres und Wissenschaft zuständigen Senatsmitgliedern regelrecht gekämpft. Ein Abschluss der Auseinandersetzungen ist trotz des Hinweises auf das Mitzeichnungsverfahrens noch nicht erkennbar.
- o) Vom Senator für Inneres ist in der Beantwortung der Schriftlichen Anfrage – Laufbahnverordnungen – Ausführungsvorschriften II – vom 22. Januar 2015 (DS 17/15 359) zur Frage 6. besonders darauf hingewiesen worden, dass „Verzögerungen beim Erlass der Rechtsverordnungen (...) die Folge gesetzlich bestehender Beteiligungsrechte und des daraus resultierenden Abstimmungsbedarfs (sind)“. Diese Feststellung ist unverständlich, da am 3. April 2012 laut DS 17/10 185 alle Beteiligungsverfahren mit den Interessenvertretungen schon im Jahre 2012 abgeschlossen worden sind und die Senatsbeschlüsse bis spätestens November 2012 vorgesehen waren.

In der Zeit ab 1. Januar 2013 konnten daher nur solche Entscheidungen getroffen werden, die unmittelbar auf Grund der gesetzlichen Vorschriften möglich waren. Das bedeutete zum Beispiel, dass bei der Festlegung der Probezeit (§ 11 Absatz 1 LfbG) die Zeiten, die innerhalb oder außerhalb des öffentlichen Dienstes verbracht worden sind, erst nach Erlass der LVO-AVD möglich wurden. Einstellungen, d.h. die Begründung von Beamtenverhältnissen, Anrechnungen von im öffentlichen Dienst im Angestelltenverhältnis verbrachte Zeiten auf die Dienstzeit (§ 12 Absatz 6 LfbG), Zulassungen zum Aufstieg sowie Beförderungen in das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 (§ 13 Absatz 4 LfbG) konnten nicht erfolgen.

- p) Spätestens nach Inkrafttreten der neuen Laufbahnverordnungen ist kritisch zu hinterfragen, ob sie im Zusammenhang mit den Ausbildungs- und Prüfungsordnungen immer gewährleisten, dass die Nachwuchskräfte auf die allgemeinen und besonderen Verwaltungsaufgaben oder die Spezialaufgaben durch die unterschiedlichen Studiengänge bzw. Ausbildungsgänge vorbereitet werden. Es stellt sich Frage, ob die Studien- bzw. Ausbildungsinhalte auf die Voraussetzungen einer modernen Angebots-, Beratungs- und Beteiligungsverwaltung ausgerichtet sind oder nicht. Mindestens der veröffentlichten Fachmeinung ist zu entnehmen, vielfach werden die Grundsätze einer Angebots-, Beratungs- oder Beteiligungsverwaltung nicht in der Vorbereitung auf alle Tätigkeiten in der Berliner Verwaltung berücksichtigt. Längst anerkannte Formen der Arbeitsgestaltung, wie das in Teil-

len der Sozialverwaltung bewährte Fallmanagement, sollten in den Studiengängen und Ausbildungsgängen und beim Vorbereitungsdienst eingeführt werden. Alle Laufbahnverordnungen mit den jeweiligen Ausbildungs- und Prüfungsverordnungen sollten daraufhin überprüft werden, welche Veränderungen notwendig sind, um die Ausrichtung aller Teile der Berliner Verwaltung auf eine Angebots- und Beratungsverwaltung hin noch mehr als bisher verwirklichen zu können.

3. Einrichtung von Laufbahnzweigen

- a) § 2 Absatz 3 i.V.m. § 29 LfbG sieht die Einrichtung von Laufbahnzweigen vor. Die LVO-AVD macht von der Ermächtigung Gebrauch. Zum allgemeinen Verwaltungsdienst gehören die Laufbahnzweige des nichttechnischen Verwaltungsdienstes und des Archivdienstes (§ 2 Absatz 1 LVO-AVD). Der Archivdienst ist der Laufbahngruppe 2 (bisheriger gehobener und höherer Dienst) zugeordnet. Für den höheren Archivdienst liegt eine Verordnung über die Ausbildung und Prüfung vom 30. Juni 2003 vor (APOhArchD). In der DS 17/15 359 räumt der Senator für Inneres und Sport ein, dass für den Laufbahnzweig sich eine Ausbildungs- und Prüfungsordnung in einem ersten Entwurfsstadium zur Abstimmung mit dem Landesarchiv befindet. Es wird ein Inkrafttreten im Laufe des Jahres 2015 angestrebt. Der Erlass einer neuen Ausbildungs- und Prüfungsordnung ist unter Beachtung der §§ 28 ff. LVO-AVD dringend notwendig, da die APOhArchD Regelungen (z.B. § 1 Einstellungs Voraussetzungen) enthält, die sich nicht mit dem LfbG und der LVO-AVD in Übereinstimmung befinden. Diese fehlende rechtliche Übereinstimmung der Laufbahnvorschriften stellt zwei Jahre nach Inkrafttreten von LfbG und LVO-AVD ein schwerwiegendes Versäumnis dar. Gleiches gilt für die Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für die Laufbahn des höheren allgemeinen Verwaltungsdienstes (APOhD) vom 17. September 1988 in der Fassung vom 19. März 2009.
- b) Zur Laufbahnfachrichtung allgemeiner Verwaltungsdienst gehören die vom Senat von Berlin geschlossenen Laufbahnen des Dienstes in der Datenverarbeitung (gehobener Dienst), und des Fachverwaltungsdienstes/Fachrichtung Datenverarbeitung (höherer Dienst). Seit dem 30. September 2014 ist an der Hochschule Wirtschaft Recht (HWR) am Fachbereich Allgemeine Verwaltung ein Studiengang Verwaltungsinformatik akkreditiert. Der Studiengang sieht den Abschluss zum Bachelor of Arts (B.A.) nach 7 Semestern (3,5 Jahre) vor. Die HWR hält 40 Studienplätze vor. Die Studierenden sollen auf eine die besonderen Bedingungen der öffentlichen Verwaltung ausgerichteten Ausbildung auf dem Gebiet der Informatik erhalten, die sie befähigt, als Fach- und Führungskräfte im Tätigkeitsfeld „Planung, Implementation und Organisation des Betriebs informationstechnischer Systeme“ kompetent und verantwortlich zu arbeiten. Das Tätigkeitsfeld umfasst dabei insbesondere die staatliche Verwaltung. Für die Durchführung des Studiums besteht eine Kooperationsvereinbarung zwischen der HWR und dem IT-Dienstleistungszentrum Berlin, das die Berliner Behörden beim Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik unterstützt und dafür umfassende IT-Dienstleistungen bereit stellt. Die vielfältigen und sicherheitsrelevanten Aufgaben der öffentlichen Verwaltung Berlins rechtfertigen die Einrichtung eines neuen Laufbahnzweiges Verwaltungsinformatik bzw. Wiedereröffnung der geschlossenen Laufbahnen. Damit würde die Bedeutung der IT-Kompetenzen als Querschnittskompetenz für die Berliner Verwaltung besonders unterstrichen werden.
- c) Die Ständige Konferenz der Innenminister und Innensenatoren der Länder hat in ihrer 196. Sitzung am 5. Bis 7. Dezember 2012 zu Tagesordnungspunkt 15 die Verpflichtung zur und Standardisierung der Aus- und Fortbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Verfassungsschutz beschlossen. Der Bund bietet ausdrücklich den Ländern Ausbildungsplätze für den gehobenen nichttechnischen Dienst im Verfassungsschutz an. Die dreijährige Laufbahnausbildung des gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienstes des Bundesamtes für Verfassungsschutz findet an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung – Fachbereich Nachrichtendienste – Abteilung Verfassungsschutz statt. An

der Akademie für Verfassungsschutz erfolgt die zweijährige Laufbahnausbildung der Beamtinnen und Beamten des mittleren nichttechnischen Verwaltungsdienstes des Bundesamtes. Das Land Berlin sollte das Angebot des Bundes annehmen. Mit einer Ausbildung für den Verfassungsschutz könnte die seit Jahren praktizierte Anwerbung der nicht für die Aufgaben des Verfassungsschutzes vorbereiteten Beamtinnen und Beamten des Berliner Landesdienstes durch eine gezielte Personalentwicklung in diesem sensiblen Bereich ersetzt werden. Hierfür müssten die laufbahnrechtlichen Voraussetzungen in der LVO-AVD durch Einrichtung zwei neuer Laufbahnzweige geschaffen werden. Darüber hinaus ist eine Rechtsgrundlage dafür einzuführen, dass nicht für den Verfassungsschutz ausgebildete Beamtinnen und Beamte nur dann Beförderungsdienstposten einnehmen dürfen, wenn sie sich Qualifizierungsmaßnahmen an der Akademie für Verfassungsschutz unterzogen haben. Nur so ist langjährige Verwaltungspraxis, erst die Beförderung, dann die Qualifizierung, zu verändern. Das Laufbahngesetz (§ 13) oder die LVO-AVD wären entsprechend zu ergänzen.

- d) Die Laufbahnzweige nach der LVO-Just sind in § 2 – Gliederung und Ämter – bestimmt. Sieben von acht Laufbahnzweigen stimmen mit den bisherigen Laufbahnen überein. Als neuer Laufbahnzweig wird in der Laufbahngruppe 1 der Laufbahnzweig des allgemeinen Justizdienstes eingeführt. Aus den Begründungen zu den §§ 10 und 11 LVO-Just ist nicht zu entnehmen, dass die ehemaligen Laufbahnen des Justizwachtmeisterdienstes und des mittleren Justizdienstes dem neuen Laufbahnzweig allgemeiner Justizdienst zugeordnet worden sind. Zumindest für den Justizwachtmeisterdienst ist die Bezeichnung der Laufbahn bzw. des Laufbahnzweiges nach altem Recht und neuem Laufbahnrecht identisch. Ausdrückliche Bestimmungen zur Überleitung vom alten in das neue Laufbahnordnungsrecht fehlen sowohl für den Justizwachtmeisterdienst als auch für den ehemaligen mittleren Justizdienst. Die LVO-Just enthält ferner keine Regelung, die der des § 41 LVO-AVD zur Überleitung (geschlossener) Laufbahnen entspricht.

Zusätzliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Vorschriften in der LVO-Just (§§ 10, 11) bestehen ferner deshalb, weil es im Grunde nicht um die Bestimmung des Laufbahnzweiges allgemeiner Justizdienst handelt, sondern vielmehr um eine solche, die eine begrenzte Anzahl von Justizfachangestellten die Verbeamtung auf nicht näher bestimmte Dienstposten ermöglichen soll. Hierfür aber fehlt es an einer Ermächtigung in den §§ 7 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe a bis c sowie 29 Absatz 1 LfbG. Dieser Rechtsmangel ist erheblich. § 11 LVO-Just mit den Vorschriften über die Qualifizierung für das zweite Einstiegsamt (Laufbahnzweig des allgemeinen Justizdienstes) ist nicht geeignet, diese Zweifel auszuräumen. Von der Justizverwaltung werden seit 2004 keine Beamtenanwärter/innen für den (ehemaligen) mittleren Justizdienst eingestellt. Seit Inkrafttreten der LVO-Just erfolgte keine Einstellung von Beamtinnen und Beamten im neuen Laufbahnzweig des allgemeinen Justizdienstes. Diese langjährige Einstellungspraxis und die in § 12 LVO-Just vorgesehenen abweichenden Zugangsvoraussetzungen für den Laufbahnzweig des allgemeinen Justizdienstes sprechen sehr für die oben geäußerte Annahme. Die beanstandeten Rechtsvorschriften sollen ausschließlich für die Übernahme – einiger weniger – bewährter Justizfachangestellter nach mehrjähriger Berufspraxis in das Beamtenverhältnis dienen, um eine begrenzte Anzahl von Dienstposten nach wie vor mit Beamten zur Erfüllung einschlägiger Vorgaben nach dem Recht der Urkundsbeamten besetzen zu können. Da die Justizverwaltung bisher keinen diskussionsfähigen Entwurf für eine Verordnung über die Qualifizierung für die Laufbahn des allgemeinen Justizdienstes vorgelegt hat, müssten diese Bemerkungen unbedingt thematisiert werden.

- e) Seit mehreren Jahren liegt dem Senator für Justiz und Verbraucherschutz und den Fraktionen des Abgeordnetenhauses eine Konzeption zur Neugestaltung der Gerichtsvollzieherausbildung vor. Das von Berufspraktikern entwickelte Konzept basiert auf der Überzeugung, dass die Vorbereitung auf die beruflichen Anforderungen des Gerichtsvollzieherdienstes statt durch eine verwaltungsinterne achtzehnmonatige Ausbildung besser im Wege eines Fachhochschulstudiums erfolgen sollte. Die Umstellung des Ausbildungssystems wird als erforderlich angesehen, um den Praxisanforderungen bei der Anwendung

des Zwangsvollstreckungsrechts, dem Schuldrecht, dem Mobilien- und Immobiliensachrecht, dem Kostenrecht und den sonstigen weiteren rechtlichen Grundlagen des Berufs in Zusammenarbeit mit den anderen Organen der Rechtspflege zu entsprechen. Die LVO-Just (§ 13 – Zugang zum Laufbahnzweig Gerichtsvollzieherdienst) und die Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für Gerichtsvollzieher (APOGV) vom 29. Juli 2013 werden den unbestrittenen Anforderungen nicht gerecht. Die Umstellung des Ausbildungssystems hat das Land Baden-Württemberg im Juni 2014 vollzogen. Dort soll der erste Studiengang an der Fachhochschule Schwetzingen ab September 2016 eingerichtet werden. Das Land Berlin sollte diesem Beispiel folgen und die Zulassungsvoraussetzungen zum Laufbahnzweig des Gerichtsvollzieherdienstes entsprechend ändern.

- f) Zur Laufbahnfachrichtung Justiz und Justizvollzugsdienst gehört in der Laufbahngruppe 2 der Laufbahnzweig des Amtsanwaltsdienstes in den Besoldungsgruppen A 12 (erstes Einstiegsamt) bis A 14. Nach der Stellenobergrenzenverordnung (StOGrV) dürfen bis 40 % der Stellen der Besoldungsgruppe A 12 und bis zu 60 % den Besoldungsgruppen A 13 und A 14 zugeordnet werden. Der Wechsel aus dem Laufbahnzweig der Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger in den Amtsanwaltsdienst erfolgt durch Zulassung zur Einführungszeit (§ 19 Absatz 1 Satz 1 LVO-Just). Nach der Begründung zu Art. I Nr. 7 (§ 28 LfbG) des Gesetzes zur Änderung des Laufbahngesetzes und weiterer Vorschriften vom 29. November 2013 werden Amtsanwältinnen und Amtsanwälte länderübergreifend an der Fachhochschule für Rechtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen nach den Bestimmungen der Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für die Laufbahn des Amtsanwaltsdienstes des Landes Nordrhein-Westfalen vom 6. November 2006 ausgebildet. Dies haben dreizehn Bundesländer im Staatsvertrag über die Einrichtung eines gemeinsamen Studienganges für den Amtsanwaltsdienst und die Errichtung eines gemeinsamen Prüfungsamtes für die Abnahme der Amtsanwaltsprüfung am 29. Mai 2007 vereinbart (in Kraft seit dem 29. November 2007). Im Land Berlin wurde danach die Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für die Laufbahn des Amtsanwaltsdienstes am 22. Mai 2008 erlassen, die rückwirkend zum 1. Januar 2007 in Kraft trat. Die Einführungszeit von fünfzehn Monaten der Amtsanwaltsanwärter aus allen Bundesländern beginnt am 2. Januar eines Ausbildungsjahres einheitlich mit einem viermonatigen fachwissenschaftlichen Studium I an der Fachhochschule für Rechtspflege Nordrhein-Westfalen in Bad Münstereifel. Hieran schließt sich eine neunmonatige fachpraktische Ausbildung in den Geschäften des Amtsanwaltsdienstes bei einer Staatsanwaltschaft in den Heimatbundesländern der Amtsanwaltsanwärter an. Danach kehren die Beamten noch einmal für das zweimonatige fachwissenschaftliche Studium II an die Fachhochschule für Rechtspflege Nordrhein-Westfalen zurück. Das fachwissenschaftliche Studium soll den Amtsanwaltsanwärtern die erforderlichen juristischen Kenntnisse für den Amtsanwaltsdienst vermitteln, zugleich aber auch ihr soziales, wirtschaftliches und rechtspolitisches Verständnis und ihren allgemeinen Bildungsstand fördern. Die Leitung des Studiums obliegt dem Direktor der Fachhochschule für Rechtspflege Nordrhein-Westfalen. Die eingesetzten Dozenten verfügen alle über fundierte Erfahrungen im Bereich der Strafrechtspflege und in der Erwachsenenbildung. Die Studieninhalte richten sich nach einem Lehrplan, der zwischen den an der Ausbildung beteiligten Landesjustizverwaltungen abgestimmt ist. Dieser Lehrplan sieht im Studium I die Erteilung von 183 Unterrichtsstunden im materiellen Strafrecht, 84 Unterrichtsstunden im Straßenverkehrsrecht und 123 Unterrichtsstunden im Strafprozessrecht vor. Außerdem fertigen die Amtsanwaltsanwärter in diesem Ausbildungsabschnitt fünf Klausuren an. Im Studium II werden -vor allem zur Wiederholung und Vertiefung- noch einmal 70 Unterrichtsstunden im materiellen Strafrecht, 40 Unterrichtsstunden im Straßenverkehrsrecht und ebenfalls 40 Unterrichtsstunden im Strafprozessrecht erteilt. In diesem Studienabschnitt müssen die Amtsanwaltsanwärter dann drei Klausuren schreiben. Die Amtsanwaltsanwärter erhalten an der Fachhochschule für Rechtspflege Nordrhein-Westfalen eine umfassende und konzentrierte fachtheoretische Ausbildung, die aber auch stets den Praxisbezug im Blick behält. Die fünfzehnmonatige Einführungszeit mit den fachwissenschaftlichen Studien, der fachpraktischen Ausbildung und der besonders gestalteten Amtsanwaltsprüfung und die Aufgabenstellung des Amtsanwaltsdienstes rechtfertigen die Zulassung einer abweichenden Regelung nach § 31 LfbG, um das Einstiegs-

samt statt der Besoldungsgruppe A 12 der Besoldungsgruppe A 13 zuzuordnen. Die Einführungszeit ist im Grunde mit einem Masterstudiengang vergleichbar. Wie schon der Studienabschluss der/des Rechtspflegerin/-s nicht mit einem Studienabschluss nach dem Bologna-Prozess (Bachelor) abschließt, wird die hochqualifizierte Einführungszeit nicht als Masterstudiengang akkreditiert. Eine neue Zuordnung des Einstiegsamts nach Besoldungsgruppe A 13 war im übrigen bis zur Aufhebung des Gesetzes über die Ernennung der Amtsanwälte vom 26. Juli 1951 durch das oben erwähnte Änderungsgesetz zum Laufbahngesetz vom 29. November 2013 bereits möglich gewesen.

- g) Für die Laufbahnfachrichtung Steuerverwaltung sind keine Laufbahnzweige eingerichtet worden. Nach der StLV sind die bisherigen vier Laufbahngruppen (einfacher, mittlerer, gehobener und höherer Dienst) beibehalten worden. Ein Kernstück der Laufbahnrechtsreform ist mithin im Bereich der Steuerverwaltung nicht umgesetzt worden.

In der Steuerverwaltung wird der Zugang zum höheren Dienst (neu: 2. Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2) in der Verwaltungspraxis immer noch den Juristinnen und Juristen vorbehalten. Die Einstellung von Bewerberinnen bzw. Bewerbern mit einem durch Prüfung abgeschlossenes Studium der Wirtschaft-, Finanz- und Sozialwissenschaften an einer Hochschule ist im Land Berlin die absolute Ausnahme. Der Aufstieg von Beamtinnen und Beamten des gehobenen Dienstes (neu: 1. Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2) in die Laufbahn des höheren Dienstes richtet sich nach den landesrechtlichen Vorschriften, obwohl sonst Bundesrecht (Steuerbeamten-Ausbildungsgesetz, Ausbildungs- und Prüfungsordnung für die Steuerbeamten und die Ausbildungsrichtlinien) gilt. Die Beamtinnen und Beamten des gehobenen Dienstes haben an der Fachhochschule für Finanzen Brandenburg ein Diplom und keinen Bachelor-Abschluss. Sie sind in der Regel damit von den Master-Studiengängen Steuerrecht ausgeschlossen. Besonders qualifizierte Beamtinnen, die gern im Wege des Fernstudiums einen Masterabschluss erwerben würden, werden damit systematisch vom Aufstieg in den höheren Dienst abgehalten. Das Berliner Landesrecht sollte unbedingt diese Regelungslücke schließen.

- h) Der Laufbahnfachrichtung Gesundheit und Soziales sind nach den LVO-Ges und LVO die Laufbahnzweige des Lebensmittelkontrolldienstes, des Dienstes als Gesundheitsaufseherin oder Gesundheitsaufseher, des Ärztlichen Dienstes, des Tierärztlichen Dienstes, des Zahnärztlichen Dienstes sowie des Pharmazeutischen Dienstes und des Sozialdienstes zugeordnet. Die Gliederung des Ärztlichen Dienstes entspricht den unterschiedlichen Berufsbildern. Die Bewahrung der Bezeichnung des Sozialdienstes allerdings berücksichtigt bei der Bezeichnung des Laufbahnzweiges nicht die heutige Berufsbezeichnung einer/eines Diplom-Sozialpädagogin/Sozialpädagogen mit den aktuellen Inhalten des Berufsbildes.
- i) Mit der Bildungslaufbahnverordnung – BLVO – werden durch Übernahme der bisherigen Laufbahnen (z.B. Lehrer/in, Lehrer/in mit fachwissenschaftlicher Ausbildung in zwei Fächern, Studienrätin/Studienrat) insgesamt acht Laufbahnzweige gebildet (§ 2). Im § 4 BLVO wird der Zugang der Lehramtsbefähigungen der einzelnen Laufbahnzweige in der Laufbahnfachrichtung Bildung zu den Einstiegsämtern der Laufbahngruppe eröffnet. Für den Laufbahnzweig der Lehrerin und des Lehrers ist dies im ersten Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 der Laufbahnfachrichtung die Besoldungsgruppe A 12. Die Besoldungsgruppe A 12 ist allein diesem Laufbahnzweig zugeordnet. Alle anderen sieben Laufbahnzweige haben ein höheres Einstiegsamt. Diese Bestimmung über die Zuordnung der Lehramtsbefähigung zur Besoldungsgruppe A 12 für das Lehramt an Grundschulen ist spätestens dann veränderungsbedürftig, wenn erstmalig Studierende einen Masterstudiengang nach § 5 des Lehrkräftebildungsgesetzes für das Lehramt an Grundschulen abgeschlossen haben. § 8 – Zulassungsvoraussetzungen zur Laufbahngruppe 2 – LfbG regelt die Zugangsvoraussetzungen für das zweite Einstiegsamt nach der Besoldungsgruppe a 13 (bisher höherer Dienst), z.B. Master-Abschluss oder Abschluss eines vergleichbaren Studienganges und eine geeignete hauptberufliche Tätigkeit oder ein mit einer Prü-

fung abgeschlossener Vorbereitungsdienst (Referendariat). Da künftig nach dem Lehrkräftebildungsgesetz (LBiG) sowie der Verordnung über den Vorbereitungsdienst und die Staatsprüfung für Lehrämter (VSLVO) für alle Lehrämter die Voraussetzungen (Studium, Studienabschluss, Vorbereitungsdienst) gleich sind, ist die Zuordnung aller Lehrkräfte zu einem einheitlichen Einstiegsamt (Besoldungsgruppe A 13) notwendig. Im Falle der Anhebung des Einstiegsamtes für die Lehrkräfte an Grundschulen muss gleichzeitig rechtlich geregelt werden, wie mit den Lehrkräften verfahren wird, die bereits tätig sind. Alle beamteten Lehrkräfte im aktiven Dienst müssen, sofern sie sich noch im Einstiegsamt befinden, zum Zeitpunkt der Neubestimmung des Einstiegsamtes in das neue Einstiegsamt übergeleitet werden. Da sich bisher die Bestimmung der Entgeltgruppe für tarifbeschäftigte Lehrkräfte nach den beamtenrechtlichen Vorgaben richtet, wären die angestellten Lehrkräfte zeitgleich von der Entgeltgruppe 12 in die Entgeltgruppe 13 zu überführen.

- j) Im Bericht des Senats von Berlin über Arbeitsbedingungen für tarifbeschäftigte Lehrkräfte vom 12. Mai 2015 wird festgestellt, dass bei den Aufstiegsmöglichkeiten das Laufbahnrecht für Beamtinnen und Beamte über die Lehrerrichtlinien entsprechende Geltung hat. Die in den Lehrerrichtlinien beschriebenen Leitungs- und Funktionsstellen für Lehrkräfte in den Berliner Schulen sind in der Bildungslaufbahnverordnung bei den acht Laufbahnzweigen im Laufbahnrecht mit den zugeordneten Besoldungsgruppen als Beförderungsamter zugeordnet. Diese zergliederte Struktur der Leitungs- und Funktionsstellen für Lehrkräfte sollte zugunsten einer eigenen Laufbahnfachrichtung „Schulleitungen“ aufgelöst werden. In der neuen Laufbahnverordnung „Schulleitungen“ wäre die Möglichkeit gegeben, alle Anforderungen an die künftigen Leitungskräfte der Berliner Schule zu normieren. Die Auswahl für die Wahrnehmung von Leitungsaufgaben und die Vorbereitung auf die Leitungsaufgaben in der Berliner Schule könnten geregelt werden. Die Qualifizierung für die Leitungsaufgaben in der Berliner Schule nicht nur sichergestellt werden können, sondern sie würde vor alle vor einer Beförderung in ein höheres Amt bei den Beamtinnen und Beamten erfolgen. Für die tarifbeschäftigten Lehrkräfte würden dann die Qualifizierungsanforderungen gleichermaßen gelten. Angehörige beider Statusgruppen müssten sich den gleichen Zugangsvoraussetzungen stellen.
- k) Zur Pol-LVO erfolgt eine grundsätzlich Bewertung bei den laufbahnrechtlichen Abweichungen für die Polizei, Feuerwehr und den Justizvollzug. Hier ist bereits anzumerken, dass der Senator für Inneres und Sport nach der Antwort zur Frage 6 in der Schriftlichen Anfrage (Abgeordnetenhaus-Drucksache DS 17/15 449) die Einrichtung eines Laufbahnzweiges Wirtschaftskriminalistik ablehnt. Er verweist auf die während des Studiums für den gehobenen Polizeivollzugsdienst erworbenen Kenntnisse (Wirtschaftskriminalität, Korruption, Organisierte Kriminalität, Fälschungsdelikte) und die Möglichkeit zum Erwerb zusätzlicher Kenntnisse durch gezielte Fortbildungsveranstaltungen sowie die gezielte Einstellung von berufserfahrenen Tarifbeschäftigten. Die jahrzehntelangen Erfahrungen mit einem eigenen Laufbahnzweig zum Beispiel in den Ländern Bayern und Baden-Württemberg werden vom Senat negiert, obwohl eine Spezialisierung innerhalb des Polizeidienstes angesichts des besonderen Kriminalitätsfeldes und des ständig anwachsenden Personalstandes dringend notwendig wäre, um allen Anforderungen entsprechen zu können.
- l) Für den Geltungsbereich der StLV, der LVO-Ges, der LVO-SozD und der noch nicht erlassenen LVO-wissD gilt das, was als Nachteile infolge der verspäteten Erlasse der Laufbahnverordnungen von den Senatsverwaltungen für Inneres und Sport sowie Stadtentwicklung, Umwelt für die LVO-AVD und LVO-TD festgestellt worden ist. Wie angesichts dieser Feststellungen der für Inneres zuständige Senator feststellen kann, juristische Auseinandersetzungen wegen fehlender Laufbahnverordnungen sind, nicht bekannt, ist unverständlich. Die Nachteile für die Beamtinnen und Beamten sind von seiner Verwaltung selbst bekannt gemacht worden. Eine Reihe von Senatsverwaltungen hat zum erheblichen Nachteil der Beamtenschaft versagt. Der Beamtensenator trägt dafür die Verantwortung.

- m) Über die Einrichtung der Laufbahnzweige bei den Beamtinnen und Beamten des technischen Dienstes ist lange zwischen den beteiligten Senatoren für Inneres und Stadtentwicklung gestritten worden. Seitens der Innenverwaltung wurde bezweifelt, ob die von der Stadtentwicklungsverwaltung beschriebenen hoheitlichen Aufgaben ausreichend sind, um Laufbahnen wieder zu eröffnen bzw. neu einzurichten. Die Festsetzungen in § 2 der LVO-TD entsprechen einem erzielten Kompromiss, der lange auf sich warten ließ. Es bleibt abzuwarten, ob damit die tatsächlichen Anforderungen abgedeckt sind. Der Bedarf an Nachwuchskräften mit den vielfältigen Berufsqualifikationen erfordert weitere Laufbahnzweige für den technischen Dienst.
- n) Die Bildung von fachspezifisch ausgerichteten Laufbahnzweigen ist nur innerhalb einer Laufbahnfachrichtung möglich. Diese Vorschrift lässt nicht zu, dass im Bedarfsfalle eine Laufbahn geschaffen wird, die für dauerhafte Aufgaben der Berliner Verwaltung von ressort-, verwaltungs- und sachübergreifender Relevanz oder personalpolitisch von Bedeutung wäre. Als Beispiel sind die Aufgaben der Personalentwicklung zu nennen. In allen Teilen der Berliner Verwaltung müssen die Ziele der Personalentwicklung erfüllt werden. Die Vorbereitung auf die Aufgaben der Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung wird vielfach vernachlässigt. Das Angebot der Verwaltungsakademie Berlin in der Qualifizierungsreihe Personalentwicklungsberater/in ist vielversprechend, aber wird den umfangreichen Anforderungen nicht gerecht. Es wird daher vorgeschlagen, eine Laufbahnfachrichtung Personalentwicklung einzurichten, um mindestens für die nächsten zwanzig Jahre die Personalentwicklungsmaßnahmen auf allen Ebenen der Berliner Verwaltung garantieren und gestalten zu können.
- o) Der seit Anfang 2015 vom Polizeipräsidenten vertretenen Auffassung, der Laufbahnzweig Gewerbeaußendienst der Laufbahnfachrichtung Polizeivollzugsdienst könne geschlossen werden, wird entgegengetreten. Die neue Polizei-Laufbahnverordnung hat drei Laufbahnverordnungen (SLVO, KLVO, und GLVO) zusammengefasst und die bisherigen Regelungen für die Berufsfachrichtungen nach altem Recht als neue Laufbahnzweige Schutzpolizei, Kriminalpolizei und Gewerbeaußendienst eingeführt. Zu keiner Zeit stand der heutige Laufbahnzweig Gewerbeaußendienst zur Disposition. Der Berliner Gewerbeaußendienst ist bundesweit ein anerkanntes Beispiel für die spezialisierte Aufgabenwahrnehmung. Der Gewerbeaußendienst hat sich in jeder Hinsicht bewährt. Der Vorbereitungsdienst ist optimal gegliedert und entspricht einer verwendungsorientierten Ausbildung, die nicht aufgegeben werden sollte.

4. Festlegung der regelmäßig zu durchlaufenden Ämter

- a) In der Laufbahnverordnung der allgemeinen Verwaltung wird auf die Bestimmung der einzelnen Ämter verzichtet. § 3 Absatz 1 Satz 1 LVO-AVD regelt lediglich, dass die Ämter ab dem jeweiligen Einstiegsamt regelmäßig zu durchlaufen sind.

Dieser Verzicht begünstigt die Haltung des Senats von Berlin, seit nunmehr fast zehn Jahren keine Einstellungen mehr in den Vorbereitungsdienst für das zweite Einstiegsamt des nichttechnischen Verwaltungsdienstes (früherer mittlerer nichttechnischer Dienst der allgemeinen Verwaltung) für die Hauptverwaltung und die Bezirksverwaltungen des Landes Berlin vorzunehmen. Die Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für den mittleren nichttechnischen Dienst der allgemeinen Verwaltung (APOmd) vom 8. April 1991 ist zuletzt im Zusammenhang mit den Rechtsanpassungen zum 1. April 2009 an das Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) und der Neufassung des Landesbeamtengesetzes (LBG) geändert worden. Eine Änderung nach dem LfbG und der LVO-AVD steht aus. Seit längerem klagen die Vertreter/innen der Ausbildungsbehörden und der Einstellungsbehörden immer mehr darüber, dass sie Bewerberzahlen für die Ausbildungsberufe Verwaltungsfachange-

stellte/r oder Fachangestellte/r für Bürokommunikation deutlich zurückgehen. Die Ausbildungsberufe für die Verwaltung und die Bürowirtschaft werden von den Bewerberzielgruppen als unsicher und unattraktiv empfunden. Die Berliner Verwaltung kann im Wettbewerb mit den Bundesbehörden in Berlin immer weniger bestehen. Die Fachleute der Nachwuchsgewinnung sprechen von einer „Problemzone“ für die mittlere Funktionsebene der Verwaltung. Die Analyse wird von den Personalvertretungen geteilt. Beklagt wird zunehmend ferner die sich herausgebildete Konkurrenz auf dem Ausbildungsmarkt der Berliner Verwaltung und der Justiz. Im Verhältnis zur Bundesverwaltung in Berlin spielt die Verbeamtung in der mittleren Einstellungsebene dort eine besondere Rolle und schreckt potenzielle Bewerberinnen und Bewerber vom Berliner Landesdienst ab. Der Senat von Berlin muss daher sein Verbeamtungsverbot für den nichttechnischen Verwaltungsdienst aufheben und wieder Beamtenanwärterinnen und Beamtenanwärter für den Vorbereitungsdienst für das zweite Einstiegsamt zulassen.

- b) Nach § 2 Absatz 2 der LVO-Just erfolgt die Zuordnung der Ämter, die regelmäßig zu durchlaufen sind, in der Anlage zur Laufbahnverordnung nach Besoldungsgruppen unabhängig von den Laufbahnzweigen gebündelt. Die innerhalb der Laufbahngruppe 1 sind die Einstiegsämter und Beförderungsämters den Besoldungsgruppen A 4 bis A 11 nach der Anlage zu § 2 Absatz 2 LVO-Just zugewiesen. Für den Justizwachtmeisterdienst ist das Einstiegsamt (Justizhauptwachtmeister/in) der Besoldungsgruppe A 4 zugeordnet. Für den Laufbahnzweig des allgemeinen Justizvollzugsdienstes erfolgte die Zuordnung zur Besoldungsgruppe A 7 als zweites Einstiegsamt in der Laufbahngruppe 1.

Mit dem Doppelhaushalt 2014/2015 sind von den den 210 Stellen für Justizhauptwachtmeister/innen in der Besoldungsgruppe A 4 (erstes Einstiegsamt der Laufbahngruppe 1) 145 in eine höhere Besoldungsgruppe angehoben worden. Von den 873.320 Stellen nach Besoldungsgruppe A 7 (erster Einstiegsamt) für Justizvollzugsoberssekretäre/-innen sind 344 Stellen nach Besoldungsgruppe A 8 (327 Stellen) und A 9S (17 Stellen) angehoben worden. Das Parlament hat auf Initiative der Fraktionen von SPD und CDU dringenden Handlungsbedarf zur Korrektur der Einstiegsämter in den beiden Laufbahnzweigen gesehen. Entsprechendes ist für die geschlossene und in den Laufbahnzweig des nichttechnischen Verwaltungsdienstes übergeleitete Laufbahn des mittleren Justizverwaltungsdienstes vom Abgeordnetenhaus beschlossen worden (31 Stellenhebungen von Besoldungsgruppe A 7 nach A 8 bzw. A 9S). Die Einstiegsämter für den Laufbahnzweig des Justizwachtmeisterdienstes und des allgemeinen Justizvollzugsdienstes müssten sehr zeitnah auf Besoldungsgruppe A 5 bzw. A 8 festgesetzt werden. Durch die parlamentarische Begleitung der Stellenhebungen ist mehr als deutlich geworden, dass die Anhebungen zu erheblichen Verwerfungen in den betroffenen Laufbahnen geführt haben. Es ist wird von den Beamtinnen und Beamten als ungerecht empfunden, dass immer noch 65 Stellen in der Besoldungsgruppe A 4 für den Justizwachtmeisterdienst ausgewiesen sind. In den Justizvollzugseinrichtungen ist es nach wie vor nicht vermittelbar, warum nicht für alle Bediensteten das Einstiegsamt angehoben worden ist. Die von der Justizvollzugsverwaltung vorgenommen Dienstpostenbewertungen der Einstiegsämter zur Begründung für die durch Stellenanhebungen zustande gekommenen Beförderungsämters in der Besoldungsgruppe A 8 haben das Unverständnis noch gesteigert.

- c) In der Anlage zu § 2 Absatz 2 LVO-Just sind der Laufbahngruppe Ämter in der Besoldungsgruppe A 10 für die Justizvollzugsobersinspektorin / den Justizvollzugsobersinspektor, die Justizvollzugsobersinspektorin im Krankenpflegedienst / den Justizvollzugsobersinspektor im Krankenpflegedienst, und die Justizvollzugsobersinspektorin im Werkdienst / den Justizvollzugsobersinspektor im Werkdienst zugewiesen. Die Ämter der Justizvollzugsamtsfrau, dem Justizvollzugsamtsmann, der Justizvollzugsamtsfrau im Krankenpflegedienst, dem Justizvollzugsamtsmann im Krankenpflegedienst und der Justizvollzugsamtsfrau im Werkdienst sowie der Justizvollzugsamtsamtsmann im Werkdienst sind der Besoldungsgruppe A 10 zugeordnet. Der Stellenplan für die Justizvollzugseinrichtungen weist 27 Stellen für die Ämter in der Besoldungsgruppe A 10 und 39 für die Ämter in der Besoldungsgruppe A 11 aus. Eine Beförderung in diese Ämter ist nur möglich, wenn bestimmte for-

male Voraussetzungen erfüllt worden sind und die betreffenden Bediensteten an einer berufsbegleitenden Qualifizierungsmaßnahme erfolgreich teilgenommen haben (vgl. Antwort zur Frage 6 der Schriftlichen Anfrage in der Abgeordnetenhaus-Drucksache 17 / 15 107). Die Justizvollzugseinrichtungen wählen zu einem nicht näher bestimmten Zeitpunkt zur Vorbereitung der Beförderungsvorgänge Aufgabengebiete der Laufbahnzweige des allgemeinen Vollzugsdienstes, des Werkdienstes und des Krankenpflegedienstes aus und führen Dienstpostenbewertung durch. Steht als Ergebnis eine Zuordnung zu den Besoldungsgruppen A 10 und A 11 fest, kann die Beförderung vorgenommen werden. Für das Auswahlverfahren und die formalen Voraussetzungen sowie die berufsbegleitende Qualifizierungsmaßnahme bestehen weder Rechts- noch Verwaltungsvorschriften. Die LVO-Just ist dringend nachzubessern. Bei der dringend erforderlichen Ergänzung der LVO-Just ist der Grundsatz der Aufstiegslaufbahn nach dem Modell der Pol-LVO zu übernehmen.

- d) Die Ämter nach der LVO-Ges und LVO-SozD sind in den jeweiligen Anlagen zu den Laufbahnverordnungen getrennt nach Laufbahnzweigen und Laufbahngruppen aufgeführt.
- e) Die Laufbahnverordnung der Beamtinnen und Beamten der technischen Dienste (LVO-TD) sieht wieder ein anderes Gliederungsverfahren vor. In der LVO-TD werden die Ämter unterteilt nach Laufbahnzweige mit oder ohne Vorbereitungsdienst unter Angabe der Einstiegsämter und Verzicht auf Aufführung aller zu durchlaufender Einzelämter.
- f) In jedem Laufbahnzweig (§§ 8 bis 11 BLVO) der Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten der Laufbahnfachrichtung Bildung sind die Beförderungsämter einzeln unter Angabe der jeweiligen Besoldungsgruppe aufgeführt.
- g) Für den Polizeivollzugsdienst (Schutzpolizei, Kriminalpolizei, Gewerbeaufsichtsdienst) gilt nach dem Grundsatz der Aufstiegslaufbahn, dass alle Ämter erreicht werden können (§ 2 Pol-LVO). Unter Beibehaltung der Laufbahngruppen nach altem Laufbahnrecht werden die Ämter nach gehobenen und höheren Dienst in § 3 der Pol-LVO einzeln mit den Amtsbezeichnungen nach den Laufbahnzweigen mit den dazugehörigen Besoldungsgruppen aufgeführt.
- h) g) Die Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten des feuerwehrtechnischen Dienstes (FwLVO) sieht eine entsprechende Regelung wie die nach der Pol-LVO vor.
- i) Die Zuordnung der regelmäßig zu durchlaufenden Ämter nach der Steuerverwaltungslaufbahnverordnung – StLV – erfolgt in den eingerichteten Laufbahngruppen (vier nach altem Recht) nach den neuen Laufbahngruppen 1 und 2 geordnet nach Besoldungsgruppen und den entsprechenden Amtsbezeichnungen.

Der einfache Dienst mit den Ämtern der Steuerverwaltung ist mit dem ersten Einstiegsamt in der Laufbahngruppe 1 der Besoldungsgruppe A 4 zugeordnet. Es sind zwei Beförderungsämter vorgesehen (Besoldungsgruppe A 5 und A 6). Für die Ämter der Besoldungsgruppen A 4 und A 5 sind Stellenhebungen, wie sie für den (ehemaligen einfachen) Justizwachtmeisterdienst in den Besoldungsgruppen A 4 und A 5 erfolgten, seit Inkrafttreten des LfbG und der StLV nicht vorgenommen worden. Das erste Einstiegsamt ist wie im Falle des Justizwachtmeisterdienstes der Besoldungsgruppe A 5 anstelle der Besoldungsgruppe A 4 zuzuweisen. Für die Ämter der Oberamtsmeisterin und des Oberamtsmeisters in den Besoldungsgruppen A 5 und A 6 sind zusammengefasst in die Besoldungsgruppe A 6 zu überführen.

5. Verwendung auf Dienstposten verschiedener Fach- oder Aufgabengebiete als Voraussetzung für Beförderung und Aufstieg

Von der Ermächtigung in § 4 Absatz 1 LfbG, dass bestimmt werden kann, dass für Beförderung und Aufstieg eine Verwendung auf Dienstposten verschiedener Fachgebiete oder Aufgabengebiete Voraussetzung ist, wurde in der LVO-AVD (§ 4 Absatz 1 Nr. 5) und in der StLV (§ 4) durch eine Verweisung in die Personalentwicklungskonzepte Gebrauch gemacht. Die Vorschrift wird von allen an der Personalentwicklungsplanung beteiligten Akteuren sehr zurückhaltend genutzt. Aus der Kannvorschrift sollte eine Mussvorschrift gemacht werden.

6. Zugangsvoraussetzungen für eine Laufbahn

Abweichungen von den in den §§ 7 – Zugangsvoraussetzungen zur Laufbahngruppe 1 – und 8 – Zugangsvoraussetzungen zur Laufbahngruppe 2 – des Laufbahngesetzes – LfbG – konnten in den Laufbahnverordnungen nicht festgestellt werden. Dies trägt unter anderem nicht zur immer wieder zu der zum Beispiel vom Hauptpersonalrat für die Behörden, Gerichte und nichtrechtsfähigen Anstalten des Landes Berlin in seinen Forderungen und Vorschlägen für den Öffentlichen Dienst in Berlin an die neue Landesregierung vom 13. Januar 2015 zu Nummer 7 geforderten Durchlässigkeit der Laufbahnen bei. Die Durchlässigkeit des Laufbahnrechts wird von den politischen Parteien (vgl. Antrag zum Landesparteitag der SPD-Berlin am 13. Juni 2015) und Fraktionen des Abgeordnetenhauses (siehe Bericht über einen Besuch des Bürgeramtes Lichtenberg durch die drei Fraktionsvorsitzenden der drei Oppositionsparteien am 19. März 2015 sowie Beschluss des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 13. November 2014 – Drucksachen 17/1812 und 17/1902) gefordert. Dem grundsätzlichen Anliegen ist der Senat von Berlin bisher durch keine Initiative nachgekommen. Hier ist Handeln angesagt, um insbesondere den Auswirkungen der demografischen Entwicklung innerhalb des öffentlichen Dienstes durch ein ergänzendes Instrument wirksam begegnen zu können.

7. Anrechnung von Zeiten auf den Vorbereitungsdienst

§ 5 Absatz 3 Steuerverwaltungslaufbahnverordnung – StLV – sieht vor, dass sich die Anrechnung von Zeiten auf den Vorbereitungsdienst nach dem Steuerbeamten-Ausbildungsgesetz – StBAG – richtet. Für den einfachen Dienst können Dienstzeiten im öffentlichen Dienst auf den Vorbereitungsdienst angerechnet werden. Der sechsmonatige Vorbereitungsdienst kann danach völlig entfallen, da eine Mindestzeit weder im StBAG noch in der StLV vorgeschrieben ist, obwohl dies § 7 Absatz 1 bzw. § 9 LfbG nicht vorsehen.

Die weiteren Anrechnungsregelungen für den mittleren Dienst und mittleren Dienst sind im Rahmen des Laufbahngesetzes vertretbar.

Die für den höheren Dienst nach der der StLV / dem StBAG getroffene Bestimmung, dass auf die Ausbildung eine erfolgreich abgeschlossene Ausbildung für den gehobenen Justizdienst oder für den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst auf den Vorbereitungsdienst von mindestens zwei Jahren angerechnet werden kann, ist zeitlich unbestimmt und kann zum völligen Wegfall des Vorbereitungsdienstes führen. Diese Anrechnung ist nach § 8 Absatz 4 LfbG nicht zulässig.

8. Voraussetzungen für die Verleihung eines Amtes des zweiten Einstiegsamtes der Laufbahngruppe 2

§ 13 Absatz 4 Satz 1 stellt eine Ausnahmenvorschrift zur Absatz 3 Satz 1 (Verbot der Sprungbeförderung) dar. Es ermöglicht Beamtinnen und Beamten, die berufsbegleitend einen Hochschulabschluss entsprechend § 8 Absatz 4 erworben haben, unter den aufgeführten Voraussetzungen des § 13 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 bis 4 eine Beförderung in das zweite Einstiegs-

samt der Laufbahngruppe 2. Das bedeutet die Anerkennung der außerhalb des Berufes erbrachten Qualifikationsleistungen. Zudem wird die Eigeninitiative und Motivation der Beamtinnen und Beamten in Bezug auf die Wahrnehmung von berufsbegleitenden Qualifikationsmaßnahmen gestärkt, da nunmehr auch der Wechsel in das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 unter Erhalt des Beamtenstatus auf Lebenszeit grundsätzlich erleichtert wird.

Die Gleichwertigkeit der Qualifikation der Beamtinnen und Beamten für das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 wird für den Anwendungsbereich der LVO-AVD von der Laufbahnordnungsbehörde bestätigt (§ 25 Absatz 6). Inwieweit für die Beamtinnen und Beamten der Laufbahnfachrichtung des allgemeinen Verwaltungsdienstes derartige Bestätigungen erfolgt sind, ließe sich nur durch eine Schriftliche Anfrage ermitteln.

In anderen Laufbahnverordnungen finden sich bis auf die LVO-SozD keine vergleichbaren Bestimmungen über die Gleichwertigkeit der Qualifikation nach § 13 Absatz 4 Satz 1 LfbG.

§ 12 – Dienstliche Qualifizierung und Erprobungszeit (Zweites Einstiegsamt) sieht vor, dass die Gleichwertigkeitsbescheinigung keinen Anspruch auf die Verleihung des zweiten Einstiegsamts der Laufbahngruppe 2 begründet und dass die Beamtinnen und Beamten bis zur Verleihung des statusrechtlichen Amtes in ihrer bisherigen Rechtsstellung verbleiben.

Durch eine Schriftliche Anfrage sollte abgefragt werden, wie viele Beförderungen aufgrund der Vorschrift, für die wegen ihrer Bedeutung insbesondere für Frauen im Landesdienst bei den Vorbereitungen zum neuen Laufbahngesetz erheblicher Einsatz notwendig war, vorgenommen werden konnten.

9. Ausgestaltung des Aufstiegs

- a) Die Aufstiegsregelungen nach § 14 des Laufbahngesetzes entsprechen im Wesentlichen denen des § 12 des abgelösten Gesetzes. Sie beschränken sich jedoch auf den Wechsel aus der Laufbahngruppe 1 in die Laufbahngruppe 2 und regeln somit den Aufstieg vom (alten) mittleren in den (alten) gehobenen Dienst. Es handelt sich somit beim Aufstieg um einen vertikalen Laufbahnwechsel. Innerhalb der Laufbahngruppen 1 und 2 ist ein Aufstieg im herkömmlichen Sinn nicht mehr gegeben, da die Ämter jeweils einer Laufbahngruppe angehören. Für Beamtinnen und Beamte, die aus dem ersten Einstiegsamt einer Laufbahngruppe kommen, stellt das zweite Einstiegsamt ein regelmäßig zu durchlaufendes Amt dar, so dass die vorzusehenden erhöhten Anforderungen zur Wahrnehmung höherwertiger Ämter systematisch den Beförderungsvoraussetzungen zuzuordnen sind. Diese rechtliche Neuerung ist beim Erlass der Laufbahnordnungen nicht durchgehend beachtet worden und hat in der Verwaltungspraxis zu einigen Missverständnissen geführt. Auf eine Detaildarstellung soll an dieser Stelle verzichtet werden.
- b) Im Geltungsbereich der Laufbahnverordnung allgemeiner Verwaltungsdienst (LVO-AVD) findet für den Aufstieg in das erste Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 immer noch die Verordnung über die Ausbildung für den Aufstieg und den Laufbahnwechsel in den gehobenen nichttechnischen Dienst der allgemeinen Verwaltung (AOgD AL) vom 5. März 2004 in der Fassung vom 17. April 2007 Anwendung. Und ferner werden die auf deren Grundlage erlassenen Ausführungsvorschriften über die Fortbildungsveranstaltungen für den Praxisaufstieg in den gehobenen nichttechnischen Dienst der allgemeinen Verwaltung (AV AOGD AL) vom 24. August 2004 in der Fassung der Verwaltungsvorschriften vom 14. Juni 2006 angewandt. Die längst überfälligen Rechtsänderungen sind vom Senat von Berlin vorzunehmen.
- c) Aufgrund der Neuordnung des Laufbahnrechts ist anstelle des Aufstiegsstudiums das Studium zum Erwerb der Zugangsvoraussetzungen für das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 getreten. Die Durchführung des „Zentralen Auswahlverfahrens für den Zugang zum Studium für den Erwerb der Zugangsvoraussetzungen für das 2. Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 ist der Verwaltungsakademie Berlin übertragen worden. Für die

Beamtinnen und Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes, Laufbahnzweig nicht-technischer Verwaltungsdienst, ist nach der LVO-AVD die Teilnahme an einem zentralen Auswahlverfahren verpflichtend.

Von der Verwaltungsakademie Berlin ist die Studien- und Prüfungsordnung für das Studium zum Erwerb der Zugangsvoraussetzungen für das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 (StuPO VAK) am 3. September 2014 erlassen worden. Sie gilt für die ab dem Jahr 2014 beginnenden Studiengänge. Die Studien- und Prüfungsordnung für das Aufstiegsstudium höherer Dienst an der Verwaltungsakademie Berlin (StuPOAhD) vom 16. Oktober 2009 abgelöst und tritt nach Ablauf der laufenden Studiengänge außer Kraft.

In Erwartung der neuen Rechtsgrundlagen ab 1. Juni 2012 sind in der Berliner Verwaltung keine Neuzulassungen zum Aufstiegsstudium und zum Studium zum Erwerb der Zugangsvoraussetzungen für das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe mehr erfolgt. Der 18. Aufstiegsstudiengang höherer Dienst (2011) war der letzte seiner Art. Ein neuer Studiengang nach den geltenden Rechtsvorschriften wird voraussichtlich im September 2015 mit insgesamt 25 Plätzen beginnen können. Die Behörden hatten eine Meldefrist bis zum 20. Februar 2015; die Durchführung des Auswahlverfahrens an der Verwaltungsakademie Berlin war mit Beginn für die 16. Kalenderwoche 2015 geplant.

Durch die erheblichen zeitlichen Verzögerungen beim Erlass der Folgevorschriften zum Laufbahngesetz und zum Beispiel der Laufbahnverordnung allgemeiner Verwaltungsdienst sind über vier Jahre keine Zulassungen mehr zum Erwerb der Zugangsvoraussetzungen für den höheren Dienst bzw. für das 2. Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 in der gesamten Berliner Verwaltung vorgenommen worden. Die geringe Zahl der zum September 2015 geplanten Zulassungen verstärkt die erheblichen Nachteile für die Beamtinnen und Beamten. Die Personalpolitik des Senats von Berlin bedarf mindestens einer kräftigen Rüge und Zurückweisung der vom Senator für Inneres und Sport aufgestellten Behauptung, durch die Verschleppung beim Erlass von Vorschriften sind für die Betroffenen keine Nachteile eingetreten.

- d) Erst am 25. Februar 2015 hat die die Senatsverwaltung für Inneres und Sport die Verwaltungsbeteiligung zum Entwurf von Verwaltungsvorschriften über die Auswahl und die Einführung von Beamtinnen und Beamten mit Hochschulabschluss in die Einstiegsämter der Laufbahngruppe 2 der Fachrichtung allgemeiner Verwaltungsdienst, Laufbahnzweig nicht-technischer Verwaltungsdienst (VV Auswahl) mit Frist zur freigestellten Stellungnahme bis spätestens zum 25. März 2015 eingeleitet. Die Einleitung des Verfahrens erfolgte genau an dem Tag, an dem eine Schriftliche Anfrage von drei Abgeordneten der SPD-Fraktion zur Umsetzung der Parlamentsbeschlüsse zur Personalentwicklung durch den Senator für Finanzen beantwortet worden ist (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 27. Februar 2015). Der Erlass der Verwaltungsvorschriften ist gegenwärtig nicht absehbar. Dieses weitere Versäumnis des für das Laufbahnrecht zuständigen Senators für Inneres und Sport ist gleichfalls nicht hinnehmbar.

10. Ausgestaltung eines Laufbahnwechsels

Ein Wechsel von einer Laufbahnfachrichtung in eine andere Laufbahnfachrichtung derselben Laufbahngruppe ist zulässig, wenn die Beamtin oder der Beamte die Befähigung für die neue Laufbahn besitzt (§ 16 Absatz 1 LfbG). Besitzt eine Beamtin oder ein Beamter nicht die Befähigung für die neue Laufbahn, ist ein Laufbahnwechsel durch Entscheidung der für die neue Laufbahnfachrichtung zuständigen Laufbahnordnungsbehörde zulässig. Dies ist in von einer Einführung und gegebenenfalls von der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen oder einer weiteren Ausbildung abhängig (§ 16 Absatz 2 und 3 LfbG).

Folgende Laufbahnverordnungen enthalten Regelungen zum Laufbahnwechsel, und zwar: § 7 LVO-AVD, § 8 LVO-Just, § 9 LVO-TD, § 8 LVO-Ges, § 13 LVO-SozD und § 7 StLV, in dem

auf die §§ 2, 3, 4 sowie 5 Absatz 2 des Steuerbeamten-Ausbildungsgesetzes hingewiesen wird.

Ob die Regelungen sich in der Praxis im Sinne einer Durchlässigkeit des Laufbahnsystems bewährt haben, muss bezweifelt werden. Als Beleg für die restriktive Verwaltungspraxis kann das Rundschreiben I Nr. 4/2015 der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 19. März 2015 angesehen werden. In dem Rundschreiben wird für einen Laufbahnwechsel als Grundvoraussetzung das Vorliegen eines dienstlichen Bedürfnisses (§ 10 Absatz 2 Satz 2 LfbG) bezeichnet. An das dienstliche Bedürfnis sind - so die Senatsverwaltung für Inneres und Sport - in ihrem Rundschreiben strenge Maßstäbe anzulegen. Der Wunsch zum Beispiel einzelner Beamtinnen und Beamten, ihre berufliche Verwendungsbreite zu erweitern und damit ihre Chance bei Bewerbungsverfahren gegenüber Mitbewerberinnen oder Mitbewerbern zu verbessern, stellt kein dienstliches Bedürfnis im Sinn des LfbG dar. Die Innenverwaltung stellt sich damit gegen die Intention des Laufbahngesetzes zur Förderung der Qualifizierung (§ 18 Absatz 1 LfbG). Die Möglichkeit zur Anerkennung eines berufsbegleitend erworbenen Hochschulabschlusses im Sinne von § 13 Absatz 4 Satz 1 LfbG, um eine Beförderung in das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 vornehmen zu können, wird vollständig unterbunden. Entsprechendes gilt für das erste Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2. Hier kommt erschwerend hinzu, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport für den allgemeinen Verwaltungsdienst, da zum Beispiel keine Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den allgemeinen Verwaltungsdienst mit dem ersten Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 existiert, entgegen § 7 Absatz 3 Satz 2 LVO-AVD keine Verwaltungsvorschriften über den Erwerb der Qualifizierung getroffen hat. Entsprechendes gilt für alle anderen Verwaltungsbereiche. Das berufliche Fortkommen der Beamtinnen und Beamten wird mit der herausgehobenen Betonung des dienstlichen Bedürfnisses verhindert. Die in § 17 LfbG beschriebenen Ziele der Personalentwicklung werden so nicht verwirklicht.

11. Bestimmung von Personalentwicklungsmaßnahmen

- a) Personalentwicklung zielt darauf ab, die Ziele, Anforderungen und die Bedarfe der Verwaltung in Einklang zu bringen mit den individuellen Erwartungen, Bedürfnissen und Fähigkeiten der Beamtinnen und Beamten (§ 17 Absatz 1 Satz 1 LfbG). Laufbahnrecht und Personalentwicklung werden eng miteinander verknüpft. Im Sinne einer systematischen Personalentwicklung sind die verschiedenen Interessen der Organisation und der Beschäftigten miteinander in Einklang zu bringen. Grundlage hierfür ist ein Personalentwicklungskonzept, das künftig verpflichtend von jeder Dienststelle zu erstellen ist. Das Nähere regeln die Rechtsverordnungen nach § 29 Absatz 1 LfbG. Um zielgerichtet und an den Anforderungen orientiert Personalentwicklungsmaßnahmen zu veranlassen, sind als weitere Grundlage für die Personalentwicklung Anforderungsprofile für alle Aufgabengebiete anzufertigen. Die Anforderungsprofile beschreiben im Wesentlichen, welche Qualifikationen und Kompetenzen für einen erfolgreichen Einsatz in einem Aufgabengebiet bei den Beamtinnen und Beamten vorhanden sein müssen. Weitere inhaltliche Vorgaben für die Laufbahnverordnungen macht das LfbG nicht.
- b) Als Grundlage für eine systematische Personalentwicklung, die sich als kontinuierlicher Prozess auf das gesamte Berufsleben erstreckt, wird das Personalentwicklungskonzept nach § 4 LVO-AVD beschrieben. Ziel ist es, gesunde, lernbereite sowie adäquat eingesetzte Beschäftigte, Chancengleichheit und Geschlechtergerechtigkeit sowie eine hohe Führungskompetenz und Führungsverantwortung in den von den Dienststellen zu verantwortenden Personalentwicklungsprozessen zu erreichen. Eine systematische Personalentwicklung umfasst alle Maßnahmen, die es ermöglichen, die Kompetenzen und Potenziale der Beschäftigten zu erkennen, zu erhalten und in Abstimmung mit den Zielen der Beschäftigten und dem Bedarf der Dienstbehörde zu fördern. Sodann legt § 4 Absatz 1 Satz 4 LVO-AVD die Elemente fest, die mindestens in einem Personalentwicklungskonzept enthalten sind müssen, und zwar: die dienstliche Fortbildung, einschließlich der Teilnahme an der dienstlichen Qualifizierung, die Führungskräfteentwicklung, die Jahresge-

sprache, die Zielvereinbarungen, die Verwendungen auf Dienstposten verschiedener Fach- oder Aufgabengebiete, den Erwerb interkultureller Kompetenzen sowie der Kompetenzen zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männer.

- c) Das Personalentwicklungskonzept nach § 4 LVO-Just weicht von den Mindestregelungen der LVO-AVD erheblich ab. Hier werden lediglich die Teilnahme an der dienstlichen Qualifizierung, die Führungskräfteentwicklung und Führungskräftequalifizierung, die Jahresgespräche und der Erwerb interkultureller Kompetenzen und der Kompetenzen zum Erwerb zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern vorgeschrieben.
- d) Die Pol-LVO beschreibt die Zielsetzung der Personalentwicklung als den Erhalt und die Förderung der Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Dienstkräfte durch Personalführungs- und Personalentwicklungsmaßnahmen (§ 4 Satz 1). Das Personalentwicklungskonzept ist von der Polizeibehörde auf der Grundlage der aktuellen „Landesweiten Leitlinien für Personalentwicklung zu erstellen und soll mindestens Bestimmungen enthalten über: die dienstliche Fortbildung, die Mitarbeiter-Vorgesetztengespräche, die Führungskräftefeedbacks, die Rotationsmaßnahmen und den Erwerb interkultureller Kompetenzen sowie der Kompetenzen zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern.
- e) In der StLV (§ 4) wird ein Personalentwicklungskonzept als Grundlage für eine systematische Personalentwicklung der Beamtinnen und Beamten angesehen, das Personalführungs- und Personalentwicklungsmaßnahmen umfasst, die geeignet sind, die Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Beamtinnen und Beamten sowie deren Gesundheit und Dienstleistungsorientierung zu erhalten und zu fördern. Das Personalentwicklungskonzept nach der StLV enthält insbesondere Ausführungen zu: dienstlicher Fortbildung und Qualifizierung, der Führungskräftequalifizierung, verbindlichen Kommunikationsstrukturen auf Mitarbeiter- Vorgesetzten-Ebene sowie Verwendungen auf Dienstposten verschiedener Fach- oder Aufgabengebiete.
- f) Zur Systematisierung der Personalentwicklung ist von der Berliner Feuerwehr ein Personalentwicklungskonzept zu erstellen (§ 2 Absatz 7 Satz 1 FwLVO). Ziel ist es, die Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Beamtinnen und Beamten durch Personalführungs- und Personalentwicklungsmaßnahmen zu erhalten und zu fördern (a.a.O. Satz 2). Darüber hinaus enthält die FwLVO keine Regelungen zum Personalentwicklungskonzept.
- g) Im Regelungsbereich der BLVO entsprechen die allgemeinen Grundlagen der Personalentwicklung (§ 5 Satz 1 bis 3) fast wörtlich denen nach § 4 Satz 1 bis 3 der LVO-AVD. Die Mindestinhalte für das Personalentwicklungskonzept werden auf die dienstliche Fortbildung, die Führungskräfteentwicklung, die Jahresgespräche, die Verwendungen in unterschiedlichen Funktionen oder Aufgabengebiete sowie den Erwerb interkultureller Kompetenzen sowie der Kompetenzen zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern beschränkt. Die hohe Zahl der unbesetzten Funktionsstellen in den Schulen ist ein Desaster. Die Schulen leiden unter dem Mangel an Führungskräften. Der Betrieb ist empfindlich gestört, wenn wichtige Positionen lange Zeit oder auf Dauer unbesetzt sind. Die duldsame Zurückhaltung der Lehrkräfte und Eltern und ihrer Interessenvertretungen bei diesem Problem ist schwer nachvollziehbar. Dass die Bildungsverwaltung auf die Zuständigkeiten der Schulaufsicht verweist, entlastet weder sie noch die politische Führung der Bildungsverwaltung. Die Schulaufsicht trägt nach den seit 2007 bestehenden Grundsätzen des Qualitätsmanagements die Verantwortung für die Förderung von Führungsnachwuchs und für das Verfahren zur Besetzung von Schulleiterstellen. Sie muss auf der Basis der bestehenden Rechtsvorschriften zur Führungskräfteentwicklung handeln. Bleibt sie erfolglos, muss eingegriffen werden. Die Bemerkungen der Pressesprecherin der Bildungssenatorin, die regionalen Schulaufsichten sind bemüht und da sind doch dienstliche Beurteilungen zu fertigen, sind nicht hinnehmbar. Ein konsequentes Eingreifen ist statt dieser hilflosen Verweisung auf die Schulaufsicht im eigenen Hause notwendig. Die An-

zahl der unbesetzten Funktionsstellen ist aber auch ein Beleg dafür, dass die Führungskräfteentwicklung nicht intensiv genug betrieben wird. Wenn das so wäre, muss dringend nachgesteuert werden. Sollten die Mittel für eine erfolgreiche Personalentwicklung fehlen, müssten diese umgehend zur Verfügung gestellt werden. Mangelt es an Interesse und Bereitschaft bei den Lehrkräften, Führungsaufgaben zu übernehmen, sind die Ursachen klar zu benennen und zu beheben. Ein nachhaltiges Programm zur Entwicklung von Führungskräften ist zu erstellen, um den Mangel an persönlich und fachlich geeigneten Führungskräften zu beseitigen. Ein solches Programm muss vorsehen, dass vor Übernahme einer Führungsaufgabe eine Qualifizierungsmaßnahme absolviert werden muss. Die geübte Praxis, die Qualifizierung nach der Übertragung der Führungsaufgabe nachzuholen, ist aufzugeben. Eine Regelung über die Absolvierung einer Qualifizierungsmaßnahme vor Übernahme einer Führungsfunktion in den Berliner Schulen könnte direkt in der BLVO bei der Festlegung der Beförderungsämtel oder der Beschreibung der Ziele für die Führungskräftepersonalentwicklung vorgesehen werden.

- h) § 4 Absatz 1 LVO-TD fordert die Systematisierung der Personalentwicklung als Grundlage für das Personalentwicklungskonzept und beschreibt als Zielsetzung, den Erhalt und die Förderung der Eignung, Befähigung und der fachlichen Leistungen durch Personalführungs- und Personalentwicklungsmaßnahmen. Das Personalentwicklungskonzept enthält mindestens Bestimmungen über die dienstliche Qualifizierung, die Führungskräfteentwicklung, die Gespräche über Personalentwicklung und Qualifizierung, die Zielvereinbarungen und den Erwerb interkultureller Kompetenzen sowie der Kompetenzen zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern.
- i) Die Bestimmungen über die Personalentwicklung sind in der LVO-Ges und LVO-SozD wortgleich enthalten (jeweils § 9). Das Personalentwicklungskonzept wird als Grundlage für eine systematische Personalentwicklung beschrieben, die als kontinuierlicher Prozess sich über das gesamte Berufsleben erstreckt. Ziel ist es, gesunde, lernbereite sowie adäquat eingesetzte Beschäftigte, Chancengleichheit und Geschlechtergerechtigkeit sowie eine hohe Führungskompetenz und Führungsverantwortung in den von den Dienststellen zu verantwortenden Personalentwicklungsprozessen zu erreichen. Die Kompetenzen und Potenziale der Beschäftigten sind zu erkennen, zu erhalten und die Abstimmung mit den Zielen der Beschäftigten und dem Bedarf der Dienstbehörde zu fördern. Die Personalentwicklungskonzepte enthalten danach mindestens Ausführungen über die dienstliche Fortbildung, die Führungskräfteentwicklung, die Jahresgespräche, die Zielvereinbarungen und den Erwerb interkultureller Kompetenzen sowie der Kompetenzen zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern.
- j) Die Ausführungen mit den wesentlichen rechtlichen Bestimmungen zur Personalentwicklung zeigen auf, wie unterschiedlich die Rechtsvorschriften sind. Die Ziele der Personalentwicklung sind nicht einheitlich beschrieben. Vielfach werden unterschiedliche Elemente der Personalentwicklung genannt. Nur in einem Falle wird auf die vom Senator für Inneres und Sport herausgegebenen „Landesweiten Leitlinien zur Personalentwicklung“ Bezug genommen. In den Laufbahnverordnungen werden die einzelnen Elemente der Personalentwicklung mal als Mindestbestandteile und zum anderen als abschließend für das Personalentwicklungskonzept genannt. Mitunter werden unterschiedliche Begriffe für ein und dasselbe Personalentwicklungselement verwandt. Für die Beamtinnen und Beamten in der Berliner Landesverwaltung gelten sehr unterschiedliche Bedingungen bei der Personalentwicklung. Die durch das Laufbahngesetz zugelassene und vom Ordnungsgeber genutzte Regelungsvielfalt zur Festlegung der Personalentwicklung in den Personalentwicklungskonzepten erschwert eine Vergleichbarkeit der Arbeitsbedingungen. Alle Versuche des Abgeordnetenhauses durch Beschlüsse die Verwaltung zur Umsetzung einheitlicher Kriterien für die Personalentwicklungskonzepte zu veranlassen, sind daher angesichts des rechtlichen Ansatzes zur Personalentwicklung und der dezentralen Zuständigkeiten für das Personalwesen gescheitert (vgl. Schriftliche Anfrage Drucksache 17 / 15 480). Die Vorlagen an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses von Berlin (Rote Nummern PHPW 116, 116 A bis J) mit den Berichten der einzelnen Senatsverwaltungen

belegen eindrucksvoll die unterschiedlichen Auffassungen über die Inhalte der Personalentwicklung. Dieses Auseinanderdriften der Inhalte zur Personalentwicklung darf nicht mit der von verantwortlichen Stellen beschworenen Vielfalt der Ansätze verwechselt werden. Vielmehr herrscht nach wie vor der Ressortegoismus. Für Personalentwicklung der Berliner Beamtinnen und Beamten ist es von elementarer Bedeutung, dass die Rechtsvorschriften über die Personalentwicklung gesetzlich einheitlich verbindlich geregelt sind. Der Versuch des Senators für Inneres und Sport, die Vereinheitlichung durch den Abschluss einer Rahmendienstvereinbarung „Personalmanagement“ mit dem Hauptpersonalrat zu erreichen, geht am eigentlichen Problem vorbei. Eine Rahmendienstvereinbarung kann nicht die Bestimmungen des Laufbahngesetzes und der Laufbahnverordnungen außer Kraft setzen oder ergänzen, da für die Beamtinnen und Beamten der Gesetzesvorbehalt bei Maßnahmen gilt, die ihr Dienstverhältnis betreffen (z. B. Anforderungsprofil, strukturierte Auswahlverfahren, Dienstpostenbewertung, dienstliche Beurteilung, Befähigungseinschätzung, Jahresgespräche, Mitarbeiter-Vorgesetztengespräche, Qualifizierung, Verwendung auf verschiedenen Dienstposten, Arbeitszeit, Stellenausschreibung, Interessensbekundungsverfahren, Führungskräftefeedback).

12. Anerkennung von Kompetenzen durch die Verwaltungsakademie Berlin

Der Aufgabenbereich der Verwaltungsakademie (VAK) ist durch § 21 LfbG erweitert worden. Zusätzlich zu den bisherigen Aufgaben werden von der VAK auch bereits erworbene Kompetenzen anerkannt. Beruflich sowie außerberuflich erworbene Kompetenzen sollen auf Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen angerechnet und unterschiedliche Lernwege zur selben Qualifizierung bei gleichzeitiger Sicherung einheitlicher Qualitätsstandards anerkannt werden. Das Nähere wird in den jeweiligen Laufbahnverordnungen (LVO-AVD, LVO-SozD, StLV, LVO-TD) geregelt. Am ausführlichsten sind die Bestimmungen in der LVO-AVD (§§ 8, 16, 24 und 25). Die LVO-AVD hat damit die Funktion einer Leitlaufbahnverordnung. Die bestehenden Abweichungen sind auf die Bereichsanforderungen und die Regelungsbedürfnisse für die jeweiligen Laufbahnzweige zurückzuführen. Grundlegende Unterschiede sind nach den Texten der Laufbahnverordnungen nicht auffällig geworden. Ob allerdings in der Verwaltungspraxis Unterschiede aufgetreten sind, müssten die Laufbahnordnungsbehörden und Dienstbehörden benennen können.

13. Wahrnehmung der Zuständigkeiten für das Laufbahnrecht in der Senatsverwaltung für Inneres und Sport

Vor über zwei Jahren ist der Referent für das Laufbahnrecht bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport in den Ruhestand versetzt worden. Das Arbeitsgebiet in der Abteilung I, Referat I D, umfasst die stellvertretende Leitung der Arbeitsgruppe „Laufbahnrecht und diverse Nebengebiete“, die juristische Aufarbeitung von komplexen Grundsatz- und Einzelvorgängen, die Erstellung von Rechtsgutachten und Stellungnahmen in Angelegenheiten der Arbeitsgruppe, das Laufbahnrecht einschließlich Ausbildungs- und Prüfungsordnungen, das Beurteilungswesen und die Angelegenheiten des Landespersonalausschusses. Das Arbeitsgebiet ist nach Besoldungsgruppe A 14 (Oberregierungsrat/-rätin) in der Laufbahn des allgemeinen nichttechnischen Verwaltungsdienstes bewertet. In der Stellenausschreibung der Senatsverwaltung für Inneres vom 19. Juni 2014 ist darauf hingewiesen worden, dass das Aufgabengebiet zurzeit kommissarisch wahrgenommen und die kommissarisch beauftragte Dienstkraft sich voraussichtlich bewerben wird. Als Bewerbungsfrist wurde der 18. Juli 2014 festgesetzt. Diese Zusätze sind in der Stellenausschreibung vom 26. Februar 2015 (Bewerbungsfrist 26. März 2015) nicht mehr enthalten. Nach der Stellenausschreibung ist die Bewerberauswahl immer noch nicht abgeschlossen. Die lange Vakanz der Referentenstelle ist nicht vertretbar und der weiteren Entwicklung des Laufbahnrechts sicherlich nicht förderlich.

Zusammenfassung:

- 1. Die Fortentwicklung des Laufbahnrechts ab dem Jahre 2006 ist innerhalb sehr langer Zeitspannen vom Senat und dem Abgeordnetenhaus von Berlin vollzogen worden.**
- 2. Der Senat von Berlin wird zur Darlegung aufgefordert, in welchem Umfang Nachteile für die Beamtinnen und Beamten wegen der Verzögerungen beim Erlass von Rechtsverordnungen eingetreten sind.**
- 3. Der für das Laufbahnrecht im Senat von Berlin federführende Senator für Inneres und Sport nimmt seine Aufgabenstellung nicht oder nur mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen zu Lasten der Beamtinnen und Beamten wahr.**
- 4. Bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport ist die Arbeitsgruppe Laufbahnrecht und diverse Nebengebiete mindestens durch zwei weitere Referentinnen bzw. Referenten zu verstärken und die einzige vorhandene Referentenstelle nach über zweijähriger Vakanz zu besetzen.**
- 5. Die gesetzlichen Bestimmungen zu den Grundlagen der systematischen Personalentwicklung sind zu unbestimmt und sind dringend durch einheitliche Vorgaben für die gesamte Berliner Verwaltung zu ergänzen.**
- 6. Beförderung und Aufstieg ist von einer Verwendung auf Dienstposten verschiedener Fach- oder Aufgabengebiete abhängig zu machen.**
- 7. Die Durchlässigkeit der Laufbahnen ist durch laufbahnspezifische Öffnungsklauseln bei den Zulassungsvoraussetzungen zu den Laufbahngruppen zu gewährleisten. Einzelregelungen z.B. über das Vorliegen eines dienstlichen Bedürfnisses als Grundvoraussetzung für einen Laufbahnwechsel sind zu überarbeiten.**
- 8. Es besteht erheblicher Handlungsbedarf zur Einrichtung einer Laufbahnfachrichtung Personalentwicklung sowie einer Laufbahnfachrichtung Schulleitungen.**
- 9. Der Senat von Berlin ist aufgefordert, neue Laufbahnzweige für Verwaltungsinformatik, Verfassungsschutz, Wirtschaftskriminalität und die technischen Dienste einzurichten.**
- 10. Die Anerkennung der Laufbahnbefähigung für die Studiengänge „Öffentliche Verwaltung“ als Fernstudiengang und „Öffentliche Verwaltungswirtschaft“ ist vorzunehmen.**

11. Den Steuerbeamtinnen und Steuerbeamten ist die Möglichkeit zum Erwerb des Masterabschlusses Steuerrecht im Wege des Fernstudiums zu ermöglichen.
12. Die Laufbahnverordnungen sind darauf zu überprüfen, welche Änderungen vorgenommen werden müssen, um die Gestaltungsgrundsätze einer modernen Angebots-, Beratungs- und Beteiligungsverwaltung inhaltlich im Laufbahnrecht zu bestimmen.
13. Es bedarf der Schaffung von Rechtsvorschriften für die a) berufsbegleitende Fortbildung während der Probezeit der neu eingestellten Regierungsinspektorinnen und Regierungsinspektoren und b) zweijährige Qualifizierungsreihe der Trainees jeweils an der Verwaltungsakademie Berlin.

Ebenso sind Rechtsänderungen zur Verordnung über die Ausbildung für den Aufstieg und den Laufbahnwechsel in den gehobenen nichttechnischen Dienst der allgemeinen Verwaltung (AOgD AL) einschl. der Ausführungsvorschriften über die Fortbildungsveranstaltungen für den Praxisaufstieg (AV AOgD AL) erforderlich.

Die in Vorbereitung befindlichen Verwaltungsvorschriften über die Auswahl und die Einführung von Beamtinnen und Beamten mit Hochschulabschluss in die Einstiegsämter der Laufbahngruppe 2 der Fachrichtung allgemeiner Verwaltungsdienst, Laufbahnzweig nichttechnischer Verwaltungsdienst (VV Auswahl) sind zu erlassen.
14. Die Laufbahnverordnung für die wissenschaftlichen Dienste (LVO-wissD) ist vom Senat von Berlin nach der mehrjährigen Vorbereitung vom Senat von Berlin umgehend zu verabschieden.
15. Die Laufbahnverordnung Justiz und Justizvollzugsdienst (LVO-Just) ist zeitnah vom Abgeordnetenhaus von Berlin nach über zweijähriger Beratung zur Kenntnis zu nehmen.
16. Für das Auswahlverfahren und die formalen Voraussetzungen sowie die berufsbegleitende Qualifizierung von Beamtinnen und Beamten des Berliner Justizvollzugsdienstes für Ämter der Besoldungsgruppen A 10 und A 11 sind Rechtsvorschriften zu schaffen.
17. Die verwaltungsinternen Erörterungen über eine Verordnung über die Qualifizierung für die Laufbahn des allgemeinen Justizdienstes sind durch Beschluss des Senats abzuschließen.
18. Die Vorschläge zur Neugestaltung des Gerichtsvollzieherdienstes (Einrichtung eines Studienganges an der Hochschule Wirtschaft und Recht) und des Laufbahnzweiges des Amtsanwaltsdienstes (Anerkennung als Masterabschluss) sind umzusetzen.

- 19. Die Ausbildungs- und Prüfungsordnungen für den höheren Archivdienst und höheren allgemeinen Verwaltungsdienst sind dem neuen Laufbahnrecht anzupassen.**

- 20. Für alle Lehrämter ist ein einheitliches Einstiegsamt (Besoldungsgruppe A 13) als Folge der Vereinheitlichung von Studium, Studienabschluss (Master) und Vorbereitungsdienst in der Bildungslaufbahnverordnung (BLVO) einzuführen.**

- 21. Im früheren mittleren nichttechnischen Dienst der allgemeinen Verwaltung (zweites Einstiegsamt der Laufbahngruppe 1) und im allgemeinen Justizdienst (zweites Einstiegsamt der Laufbahngruppe 1) ist das Verbeamtenverbot aufzuheben.**

- 22. Die Einstiegsämter im Justizwachtmeisterdienst, dem einfachen Steuerverwaltungsdienst und im allgemeinen Vollzugsdienst sind jeweils um eine Besoldungsgruppe (von A 4 nach A 5 bzw. A 7 nach A 8) anzuheben.**

