



dbb
beamtenbund
und tarifunion

Stellungnahme

des dbb beamtenbund und tarifunion

Entwurf einer Verordnung zur Novellierung der Bundeslaufbahnverordnung

Berlin, 15.11.2024



I. Einleitung:

Mit der Novelle der Bundeslaufbahnverordnung sollen Vorgaben der Rechtsprechung umgesetzt werden. Darüber hinaus sollen eine weitere Flexibilisierung des Laufbahnrechts erreicht werden, insbesondere durch die Absenkung der Voraussetzungen für den Zugang zum berufspraktischen Aufstiegsverfahren „fachspezifische Qualifizierung“. In den Laufbahnen des technischen gehobenen Verwaltungsdienstes sowie des naturwissenschaftlichen gehobenen Dienstes soll ein Sonderzugang für Personen mit den beruflichen Fortbildungsabschlüssen „Bachelor Professional“ oder „Master Professional“ geschaffen werden, wenn zusätzliche Zeiten adäquater beruflicher Erfahrung vorliegen.

Der dbb unterstützt grundsätzlich die Bemühungen die Bundeslaufbahnverordnung anzupassen, um geeignetes Fachpersonal für den Öffentlichen Dienst zu gewinnen.

Für den dbb sind jedoch mit den Vorgaben der Verfassung die Grundsätze der Eignung, Befähigung und fachliche Leistung für den Zugang zu einem Amt in der Bundesverwaltung der absolute Maßstab. Daher lehnt der dbb die geplanten Änderungen bei der Stellenausschreibungspflicht entschieden ab.

Kritisch wird die alleinige Verankerung der fiktiven Fortschreibung in der Bundeslaufbahnverordnung gesehen. Aus Sicht des dbb müssen die grundsätzlichen Regelungen dazu im Bundesbeamtengesetz getroffen werden.

Die in der Novellierung enthaltenen Regelungen richten sich insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung der Vorgaben aus dem Koalitionsvertrag schwerpunktmäßig an Externe. Darüber darf jedoch die bessere Förderung des vorhandenen Personals mit Blick auf den demographischen Schub nicht ins Hintertreffen geraten. Der dbb setzt sich dafür ein, die Novellierung als Chance für eine umfassende Modernisierung der Bundeslaufbahnverordnung zu nutzen. Insbesondere sollte nach Auffassung des dbb die Schaffung durchlässigerer Laufbahnsysteme angestrebt werden.

II. Im Einzelnen:

Zu § 4 Stellenausschreibungspflicht

Abs. 2 enthält unmittelbar festgelegte Ausnahmen von der Stellenausschreibungspflicht für Leitungsstellen. Neu aufgenommen werden soll jetzt, dass die Pflicht zur Stellenausschreibung insbesondere nicht für die aufgeführten Ausnahmen (Nummern 1-7) gilt. D. h. die bisher abschließende Aufzählung ist nun faktisch beliebig erweiterbar.



Die Pflicht zur Stellenausschreibung wird durch das Wort „insbesondere“ völlig unspezifisch und unbegründet ausgehebelt. Damit steht diese Regelung nach Auffassung des dbb im Widerspruch zu § 8 Abs.1 S. 1 und 3 Bundesbeamtengesetz – der die Verfassungsvorgaben des Artikel 33 Abs. 2 Grundgesetz umsetzt. Die dort geregelte Verordnungsermächtigung ist als Ausnahme vom Grundsatz der Ausschreibungspflicht erfolgt. Das bedeutet, dass nur in Einzelfällen, die besonderer Begründung bedürfen, Ausnahmen rechtlich zulässig sind. Der beamtenrechtlichen Vorgabe der Bestenauslese durch Eröffnung eines möglichst großen Kreises potenzieller Bewerber wird in schwächerem Maße Rechnung getragen; die Ausnahmebefugnis muss daher stets da enden, wo die Verwirklichung des Leistungsgrundsatzes für den Zugang zu öffentlichen Ämtern beeinträchtigt würde. Diese Anforderungen erfüllt die geplante Formulierung in keinsten Weise. Die Verordnungsermächtigung kann nicht so weit gehen, dass sich die Exekutive de facto selbst eine Anspruchsgrundlage dafür schafft, die normierte Stellenausschreibungspflicht permanent unterlaufen zu können. Der Hinweis in Absatz 3 der Begründung, dass der Dienstherr grundsätzlich gehalten ist, eine Bestenauslese zu treffen und den nicht ausgewählten Bewerbern die Auswahlentscheidung mitzuteilen sei, geht in den Fällen eines Verzichts auf die Ausschreibung in der Praxis ins Leere. Denn durch den Verzicht der Ausschreibung wird den anderen Bewerbungsberechtigten gerade die Möglichkeit genommen, Kenntnis von der Besetzung zu erlangen.

Der Entwurf sieht ebenso weitere normierte Ausnahmen von der Stellenausschreibungspflicht vor. Stellen der Leiterin oder des Leiters der Büros der Leiterinnen und Leiter der obersten Bundesbehörden sowie der Leiterin oder des Leiters des Pressereferats der obersten Bundesbehörden sollen nicht ausgeschrieben werden.

Die Bundesverwaltung steht durch den Art. 33 Abs. 2 GG in einer besonderen Verantwortung, eine Gleichberechtigung bei der Besetzung von Dienstposten/Stellen zu gewährleisten. Die gegebene Begründung für die Ausweitung der Ausnahmen dieser Regelung rechtfertigt aus unserer Sicht keine Ausnahme von der Stellenausschreibungspflicht. Bei den hier aufgegriffenen Stellen (Leiterin oder Leiter der Büros der Leiterinnen und Leiter der obersten Bundesbehörden sowie Leiterin oder Leiter des Pressereferats der obersten Bundesbehörden) handelt es sich zwar um Positionen an der Schnittstelle zwischen Politik und Bundesverwaltung. Jedoch können wir nicht erkennen, dass hierfür ein „besonderes Vertrauensverhältnis“ erforderlich ist, dass nicht bereits von den bestehenden Dienstpflichten erfasst wird.

Es sind auch solche Regelungen, wie sie jetzt im Abs. 2 geplant sind, die dazu führen, dass Bürgerinnen und Bürger das Vertrauen in staatliche Einrichtungen verlieren und unseren Kolleginnen und Kollegen innerhalb der Bundesverwaltung gleiche Chancen auf Weiterentwicklungen verwehrt werden.



Zu § 17 Vorbereitungsdienst für den höheren Dienst

Nach bisheriger Rechtslage dauert ein Vorbereitungsdienst für den höheren Dienst mindestens 18 Monate, in der Regel jedoch 2 Jahre. Neu ist vorgesehen, dass der Vorbereitungsdienst künftig nur noch mindestens 14 Monate dauern muss (Regel-dauer nach wie vor 2 Jahre). Laut Begründung soll damit eine größere Flexibilität erreicht werden.

Aus Sicht des dbb wird die Verkürzung der Mindestdauer für den Vorbereitungsdienst mitgetragen, aber eine Mindestdauer, die etwas länger als die Hälfte, der für einen regulären Vorbereitungsdienst veranschlagten Zeit betragen soll, birgt zum einen das Risiko einer unzureichenden Vermittlung der notwendigen Ausbildungsinhalte. Zum anderen besteht die Gefahr einer Überforderung der Referendare und Referendarinnen und einer stärkeren Belastung der für die Ausbildung Zuständigen.

Zu § 27 Besondere Qualifikationen und Zeiten für die Zulassung zu den Laufbahnen

Abs. 4 regelt, dass Beamte, die bei einem anderen Dienstherrn eine Aufstiegsausbildung abgeschlossen haben, die inhaltlich den Anforderungen einer fachspezifischen Qualifizierung für den Aufstieg in den mittleren oder gehobenen Dienst des Bundes entspricht, zugelassen werden können. Die Regelung ist nach Auffassung des dbb sinnvoll.

Abs. 6 regelt, dass künftig in Laufbahnen des gehobenen technischen Verwaltungsdienstes sowie des gehobenen naturwissenschaftlichen Dienstes anstelle eines Bachelors ein Bachelor Professional oder ein Master Professional in Verbindung mit einer passenden hauptberuflichen Tätigkeit den Zugang zur Laufbahn ausreichen soll.

Der dbb sieht den grundsätzlichen Bedarf, geeignete Fachkräfte auf dem Arbeitsmarkt für den Öffentlichen Dienst zu gewinnen. Gerade vor dem Hintergrund der schwierigen Situation bei der Gewinnung qualifizierter Nachwuchskräfte im technischen/naturwissenschaftlichen Bereich ist die Regelung weitestgehend sachgerecht. Hinsichtlich der Dauer der berufspraktischen Zeiten sollte jedoch ein Maß gefunden werden, dass zum einen zeigt, dass für den Erwerb eines Bachelors sehr viel mehr Lernumfang in Stunden bzw. eine längere Ausbildungsdauer insgesamt in Monaten aufgewandt werden muss, als beim Bachelor Professional. Zum anderen muss dies der angesprochenen Zielgruppe tatsächlich eine praxistaugliche Berufsperspektive bieten.

Die Gleichstellung bei den genannten Laufbahnen ist aus Sicht des dbb aber nicht ganz unkritisch. Nunmehr sollen Seiteneinsteiger über die Anerkennung auf Ebene des Bachelor Professionals von außen kommend die Vorteile der Anerkennung der



Laufbahnbefähigung erhalten, die den Beschäftigten im Bestand auch trotz längerer Erfahrungszeit nicht zur Verfügung steht. Dies halten wir für einen Umstand, der in den Behörden für den Betriebsfrieden nicht förderlich ist, mindestens aber für Bestandsbeschäftigte zu einer vermutlich ungewünschten zusätzlichen und deutlichen Demotivation führen wird. Daher kann unseres Erachtens eine solche Regelungsveränderung nicht ohne die Einbeziehung und Verbesserungen der Karrierechancen dieser Beschäftigten erfolgen.

Zu § 29 Zulassung zur höheren Laufbahn bei Besitz einer Berufsausbildung oder einer Hochschulausbildung

Abs. 3 regelt künftig für Fälle, in denen die Bewährung wegen besonderer Umstände des Einzelfalls bis zum Ablauf der regelmäßigen Bewährungszeit von 6 Monaten nicht abschließend festgestellt werden kann, dass die Bewährungszeit um bis zu 12 Monate verlängerbar ist. Die Neuregelung ist im Grundsatz nicht zu beanstanden. Im Interesse der Beamtinnen und Beamten sollte allerdings nach unserer Ansicht das in der Begründung genannte Beispiel „z. B. wegen längerer krankheitsbedingter Ausfälle“ ausdrücklich in den Verordnungstext aufgenommen werden, um zu verdeutlichen, welche, äußerst eng einzugrenzenden, Ausnahmefälle von der Neuregelung erfasst bzw. angedacht sind.

Zu § 32 Ausnahmen für besonders leistungsstarke Beamtinnen und Beamte

Der dbb macht weiteren Änderungsbedarf geltend.

Abs. 1 S. 2 sollte dahingehend geändert werden, dass in Behörden der nachgeordneten Bereiche anstelle des Erreichens des Endamtes der bisherigen Laufbahn, das Erreichen des vorletzten Amtes als Voraussetzung ausreicht.

Abs. 2 ist dahingehend zu ändern, dass die Öffnung für die Dienstposten des dritten Beförderungsamtes nicht nur für die obersten Bundesbehörden, sondern für alle Bundesbehörden erfolgt.

Zu § 37 Auswahlentscheidungen

Nach **Abs. 3** sind Beamtinnen und Beamte, die zur Ausübung einer gleichwertigen Tätigkeit bei einer Fraktion des Deutschen Bundestages, eines Landtages oder der Europäischen Kommission beurlaubt sind, in entsprechender Anwendung von § 21 BBG von der Fraktion zu beurteilen, ohne dass § 55 Abs.2 Bundeslaufbahnverordnung anzuwenden ist.



Da derartige Beurlaubungen in der Regel von einer hohen Kongruenz der Interessenlagen von aufnehmenden Fraktionen, abgebenden Dienststellen sowie Beschäftigten gekennzeichnet sind, unterstützen wir grundsätzlich Überlegungen, die Leistung der beurlaubten Beamtinnen und Beamten sachgerecht festzustellen, sie dadurch möglichst lückenlos nachzuzeichnen und evtl. mögliche Benachteiligungen auszuschließen. Die Regelung für diesen Beschäftigtenkreis ist jedoch unklar und nicht sachgerecht.

Unklar bleibt, ob die Beurteilungen durch die Fraktionen Beurteilungen im Sinne §§ 53 ff. BLV darstellen sollen und in die Regelbeurteilungen der abgebenden Dienststellen einzubeziehen sind. Ferner bleibt zu klären, ob eine beamtenrechtliche Verordnung für die Fraktionen bindend eine Beurteilungspflicht festschreiben kann oder es vielmehr eines Gesetzes bedarf.

Der Verordnungsgeber ist verfassungsrechtlich gehalten, die geschützten Interessen aller Beamten und Beamtinnen vor einer Benachteiligung bei ihrer Personalentwicklung angemessenen auszugleichen. Bei einer Dispensierung der Richtwerte besteht die Gefahr, dass sich ein unausgewogenes Notenniveau einstellt. Es entspricht nämlich der Lebenserfahrung, dass Leistungen, die aus einem genau bestimmten Anlass beurteilt werden, z. B. zur Besetzung eines höherwertigen Dienstpostens oder zur Zulassung zu einem Aufstiegsverfahren, ohne die Quotierung teilweise deutlich besser eingeschätzt werden. Die Gleichbehandlung und Vergleichbarkeit mit den an einem Stichtag regelbeurteilten Beamtinnen und Beamten einer Besoldungsgruppe oder Funktionsebene, also die maßgebliche Leistungsfähigkeit der jeweiligen Amtsträger im Vergleich, ist nicht mehr gegeben.

Insofern bestehen erhebliche Zweifel, ob auf dieser Rechtsgrundlage gerechte, nachvollziehbare und gerichtsfeste Auswahlentscheidungen und / oder Beförderungsentscheidungen getroffen werden können.

In **Abs. 4** wird die Regelung neu eingeführt, dass die fiktive Fortschreibung der letzten regelmäßigen Beurteilung nur für einen Gesamtzeitraum von maximal neun Jahren erfolgen darf.

Da auch die fiktive Fortschreibung zurückliegender Beurteilungen eine belastbare Tatsachengrundlage voraussetzt (OVG NW 31.3.2017 – 6 B 1463/16), soll eine solche zwar bei neunjähriger Freistellung noch gegeben sein (VGH Bayern 25.1.2016 – 3 CE 15.2012), nicht aber mehr jedenfalls bei einem Zeitraum von 16 Jahren Freistellung (BVerwG 16.12.2010 – 6 PB 18.10). Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht des dbb nur schwer nachvollziehbar, warum bereits nach neun Jahren generell keine belastbare Tatsachengrundlage mehr für eine fiktive Fortschreibung vorliegen soll.

Nach Ablauf des Zeitraums steht aber für vom Dienst freigestellte Personen, denen ein gesetzliches Benachteiligungsgebot zur Seite steht, dieses Benachteiligungs-



verbot auch weiterhin zu. Damit ist etwa ein grundsätzlicher Ausschluss aus Beförderungsverfahren nicht zulässig. Wie in diesen Fällen vorzugehen ist, ist daher ebenfalls zu regeln. Denkbar ist ein Rückgriff auf nachrangige Kriterien wie z.B. etwaige besondere Qualifikationen, Personalauswahlgespräche, strukturierte Interviews, Assessment-Center oder andere wissenschaftlich fundierte.

Zu § 38 Fiktive Fortschreibung; Referenzgruppenbildung

Wesentliche Regelungen zum fiktiven Fortschreiben einer dienstlichen Beurteilung, die bisher in Verwaltungsvorschriften waren, sollen aus Gründen der Rechtssicherheit per Rechtsverordnung geregelt werden.

Nach Ansicht des dbb ist § 26 Abs. 1 Nr. 8 BBG keine hinreichende Ermächtigung, um die fiktive Laufbahnnachzeichnung im Verordnungswege zu regeln. Die Norm enthält keinerlei Anhaltspunkte dafür, wie sich der Gesetzgeber überhaupt eine fiktive Laufbahnnachzeichnung vorstellt. Für die vergleichbare Situation bei den Soldaten hat der Gesetzgeber bereits vor dem Hintergrund der Entscheidungen des Wehrdienstsenats des Bundesverwaltungsgerichts (v. 32.11.2022, Az.: 1 WB 21.21 und v. 26.1.2023, Az.: 1 WB 3.22) im § 27b Soldatengesetz eine Grundlage geschaffen. Entsprechend sollte auch eine entsprechende Regelung im Bundesbeamtengesetz aufgenommen werden. Ergänzt werden sollte diese für die fiktive Feststellung der Bewährung für vom Dienst freigestellte Personen, denen ein gesetzliches Benachteiligungsgebot zur Seite steht (vgl. für eine dafür bestehende gesetzliche Regelung: Art 17a Abs. 5 Bayrisches Leistungslaufbahngesetz „Das Ergebnis einer Erprobungszeit ist fiktiv festzustellen.“).

In **Abs. 1** wird die Verpflichtung zur Bildung von Referenzgruppen geregelt und es werden Angaben zur erforderlichen Größe der Gruppe gemacht.

Der dbb ist der Ansicht, dass das Vergleichsgruppenverfahren sich in den letzten Jahren etabliert hat. Es wurde vom BVerwG als geeignet anerkannt und gewährleistet zudem eine relativ transparente sowie eine gleichmäßige Behandlung sicherstellende Bewertung. Wichtig ist, dass die Vergleichsgruppe weder zu klein noch aber auch zu groß sein darf, um nicht einen Nivellierungseffekt hervorzurufen. Es ist darauf hinzuweisen, dass eine Anzahl von 5 Personen nicht unterschritten werden darf (BVerwG, Beschluss v. 11.12.2014 – 1 WB 6.13; ZfPR 2015, 34). In diesem Zusammenhang sollten auch die bei einer ausnahmsweise erforderlichen Neuzusammenstellung der Vergleichsgruppe zu erfüllenden Voraussetzungen festgelegt werden. Darüber hinaus sind für vom Dienst freigestellte Personen, denen ein Benachteiligungsverbot zur Seite steht und für die keine Referenzgruppe, gebildet werden kann, Regelungen zu treffen, die eine benachteiligungsfreie berufliche Entwicklung gewährleisten.

In **Abs. 3** wird der Zeitpunkt der Referenzgruppenbildung bestimmt und Regelungen zur Begründungspflicht, Dokumentation und Information der betroffenen Person getroffen.



Aus Sicht des dbb sollte klargestellt werden, dass die Bekanntgabe der Referenzgruppe gegenüber der Person, deren Beurteilung fiktiv fortgeschrieben wird, schriftlich oder elektronisch geschehen muss. Es sollte zudem auf die Bedeutung der Bildung der Referenzgruppe und der Zuteilung eines Rangplatzes innerhalb der Referenzgruppe für seine künftige berufliche Entwicklung hingewiesen werden. Dem Betroffenen muss die Relevanz für später hierauf aufbauende Auswahlentscheidungen klar vor Augen geführt werden. Eine –nicht als Ausschlussfrist geltende – Fristsetzung kann sinnvoll sein, denn Einwände gegen die Bildung der Referenzgruppe und die Zuteilung eines Rangplatzes müssen „zeitnah“ vorgebracht werden (BVerwG 25.6.2014 – 2 B 1.13). Wir halten es für ein Gebot des Fürsorgegrundsatzes, zusätzlich darauf hinzuweisen, dass der Betroffene sich gegen die Zusammenstellung der Vergleichsgruppe sofort zur Wehr setzen muss, da er später mit diesbezüglichen Einwänden ausgeschlossen ist.

Abs. 4 legt den Fall fest, dass ausnahmsweise eine Anlassbeurteilung erstellt werden muss, wenn das zur Referenzgruppenbildung auslösende Ereignis deutlich nach der letzten Regelbeurteilung liegt.

Es sollte nach Meinung des dbb vorzugsweise eine Regelbeurteilung mit leicht abweichendem Termin erstellt werden anstatt einer Anlassbeurteilung. Andernfalls kann strittig werden, wie eine „quotenfreie“ Anlassbeurteilung in Beziehung gesetzt werden kann zu einer Regelbeurteilung, für die rechtliche Quoten für die oberen Gesamtnoten festgelegt sind (Gronimus, ZfPR 2019, 15 (18)).

Zu § 41 Auswahlverfahren für den Aufstieg

Die Anhebung der Zulassungshöchstaltersgrenze in **Abs. 2** ist mit Blick auf die demographische Entwicklung/Anhebung der Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand sinnvoll.

Darüber hinaus wird in **Abs. 2** neu geregelt, dass künftig beim Aufstiegsverfahren fachspezifische Qualifizierung für die Zulassungsvoraussetzung nur noch das erste statt bisher das zweite Beförderungsamts erforderlich sein soll. Die Regelung ist aus Sicht des dbb sinnvoll; bisherige Zulassungsvoraussetzung des zweiten Beförderungsamtes erschwerte die Möglichkeit des Aufstiegs für qualifizierte Kolleginnen und Kollegen unnötig.

Gemäß **Abs. 2** Nr. 2 gilt als weitere Voraussetzung für die Zulassung zum Auswahlverfahren für die fachspezifische Qualifizierung, dass die Bewerber bei Ablauf der Ausschreibungsfrist in der letzten dienstlichen Beurteilung mit der höchsten oder zweithöchsten Note ihrer Besoldungsgruppe oder Funktionsebene beurteilt worden sind. Aufgrund dieser starren Vorgaben kommt es in der Praxis regelmäßig dazu, dass Beamtinnen und Beamte mit einer herausragenden oder überdurchschnittlichen Beurteilung in die nächste Besoldungsgruppe befördert werden und



somit zum Zeitpunkt der Ausschreibung von Dienstposten für die fachspezifische Qualifizierung über keine Regelbeurteilung in ihrer Besoldungsgruppe verfügen, obwohl diese zu den Spitzenbeamtinnen und Spitzenbeamten ihrer vorherigen Besoldungsgruppe zählten.

Insofern bedarf es einer Ausweitung der Regelung dahingehend, dass bei einer fehlenden dienstlichen Beurteilung in der aktuellen Besoldungsgruppe auf die letzte dienstliche Beurteilung – im vorherigen Beförderungsamte – zurückgegriffen wird. Eine derartige Regelung bestand beispielsweise im vorherigen Aufstiegsmodell, dem sogenannten Praxisaufstieg.

Gemäß **Abs. 3** soll die Mitgliederzahl der Auswahlkommissionen künftig von 4 auf 2 Personen herabgesenkt werden, um die Auswahlverfahren für die Behörden in der Praxis zu erleichtern. Die Regelung ist aus Sicht des dbb nachvollziehbar; zu bedenken ist aber, dass die verantwortungsvolle Aufgabe der Auswahlkommissionen – ähnlich wie bei Prüfungskommissionen – aus unserer Sicht besser durch ein Gremium von 4 Personen wahrgenommen werden kann mit Blick etwa auf Status, Geschlecht oder Qualifikation.

Ergänzend verweisen wir auf unsere Stellungnahme vom 22.03.2022 zur Umsetzung des Koalitionsvertrages hinsichtlich laufbahnrechtlicher Regelungen.