

Einstellungsvoraussetzungen für den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst in Brandenburg, beim Bund und in anderen Ländern

Bearbeiter: Rolfdieter Bohm, Markus Sturzebecher

Datum: 20. November 2013

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Aufgabenstellung.....	3
II.	Stellungnahme	3
1.	Der maßgebende Rechtsrahmen.....	3
2.	Wie wird man Beamter?.....	4
3.	Was ist der höhere allgemeine Verwaltungsdienst?.....	6
4.	Frage 1: Voraussetzungen für die Einstellung in den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst.....	7
a)	In Brandenburg.....	7
b)	Beim Bund.....	9
c)	In den anderen Bundesländern	10
aa)	Baden-Württemberg.....	10
bb)	Bayern.....	10
cc)	Berlin.....	11
dd)	Bremen	12
ee)	Hamburg	12
ff)	Hessen.....	13
gg)	Mecklenburg-Vorpommern.....	13
hh)	Niedersachsen	14
ii)	Nordrhein-Westfalen	15
jj)	Rheinland-Pfalz.....	16
kk)	Saarland.....	16
ll)	Sachsen	17
mm)	Sachsen-Anhalt.....	18
nn)	Schleswig-Holstein.....	18
oo)	Thüringen.....	19
d)	Zusammenfassung zur Frage 1	20
5.	Frage 2: In welchen Bundesländern existiert ein entsprechender Vorbereitungsdienst?	21

I. Aufgabenstellung

Nach der geltenden Rechtslage des brandenburgischen Landesbeamtengesetzes setzt die Einstellung in den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst des Landes Brandenburg neben einem entsprechenden Hochschulabschluss voraus, dass ein zweijähriger Vorbereitungsdienstes abgeschlossen wurde. Ein solcher Vorbereitungsdienst wird für Bewerber ohne juristische Ausbildung in Brandenburg nicht angeboten, so dass Absolventen anderer Studienrichtungen (z. B. Wirtschafts-, Sozial-, Verwaltungs- oder Politikwissenschaften) aktuell in Brandenburg zwar als tariflich Beschäftigte tätig werden können, ihnen der Weg zur Verbeamtung hingegen nicht eröffnet ist.

Vor diesem Hintergrund wurde der Parlamentarische Beratungsdienst gebeten, zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

- 1) Welche Einstellungsvoraussetzungen gelten in den beamtenrechtlichen Vorschriften der anderen Bundesländer und beim Bund zur Befähigung für den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst.
- 2) In welchen Bundesländern gibt es einen entsprechenden Vorbereitungsdienst, mit dem auch Absolventen anderer Fachrichtungen die Befähigung für die Laufbahn des höheren allgemeinen Verwaltungsdienstes erlangen können?

II. Stellungnahme

Bevor die Fragen im Einzelnen beantwortet werden, soll zunächst ein kurzer Überblick über die wichtigsten Rechtsgrundlagen des Beamtenrechts und die zentralen maßgebenden beamtenrechtlichen Begriffe gegeben werden.

1. Der maßgebende Rechtsrahmen

Durch die Föderalismusreform I¹ wurden mit Wirkung zum 1. September 2006 die für das Beamtenrecht geltenden Kompetenzregelungen zur Gesetzgebungszuständigkeit von Bund und Ländern gänzlich neu gefasst. Seitdem haben die Länder die vollständige Ge-

¹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034).

setzgebungskompetenz für das Beamtenrecht. Dies gilt für das materielle Dienstrecht ebenso wie für die Besoldung und Versorgung. Dem Bund verblieb nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz lediglich die Möglichkeit zur Regelung der (grundlegenden) Statusrechte der Beamten und Richter. Selbstverständlich steht dem Bund daneben die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz bezüglich der Rechtsverhältnisse der (eigenen) Bundesbeamten zu (Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG).

Von der Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG hat der Bund inzwischen Gebrauch gemacht und das Beamtenstatusgesetz (BeamtStG)² erlassen. Nähere Regelungen über die einzelnen Laufbahnen und die diesbezüglichen Einstellungsvoraussetzungen enthält das BeamStG nicht. Dies ist den Beamtengesetzen des Bundes und der Länder vorbehalten, die insoweit eigenständige Regelungen treffen können. Allerdings unterstellen die §§ 13 ff. BeamStG, dass ein Wechsel von Beamten zwischen den Ländern sowie zwischen den Ländern und dem Bund – sei es vorübergehend, sei es dauerhaft – möglich bleibt. Dies setzt eine gewisse Vergleichbarkeit und Gleichwertigkeit der Tätigkeiten in Bund und Ländern voraus.

In Brandenburg ist das materielle Beamtenrecht³ im Wesentlichen im Landesbeamtengesetz⁴ sowie in den laufbahnrechtlichen Regelungen⁵ zu finden.

2. Wie wird man Beamter?

Das Beamtenstatusgesetz und ihm folgend die Beamtengesetze des Bundes und der Länder kennen verschiedene rechtliche Ausgestaltungen des Beamtenverhältnisses. Diese sind in § 4 BeamStG umschrieben: Nach § 4 Abs. 1 BeamStG ist das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit der Grundfall und bildet die Regel. Hierauf beschränkt sich die

² BeamStG vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010), zuletzt geändert durch Artikel 15 Absatz 16 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160).

³ Die Fragen der Besoldung und Versorgung sowie des Disziplinarrechts sind für die vorliegende Fragestellung von untergeordneter Bedeutung und bleiben daher außer Betracht.

⁴ Beamtengesetz für das Land Brandenburg (Landesbeamtengesetz - LBG) vom 3. April 2009 (GVBl. I S. 26), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 13. März 2012 (GVBl. I Nr. 16).

⁵ Verordnung über die Laufbahnen der Beamten des Landes Brandenburg (Laufbahnverordnung - LVO) vom 16. September 2009 (GVBl. II S. 622). Neben der prinzipiell für alle Beamten geltenden LVO gibt es für spezielle Laufbahnen noch gesonderte Regelungen. Beispielsweise sei hier die Laufbahnverordnung für den Polizeivollzugsdienst genannt (Verordnung über die Laufbahnen der Polizeivollzugsbeamten des Landes Brandenburg [Laufbahnverordnung der Polizei - LVPo] vom 30. Januar 2006 (GVBl. II S. 18), zuletzt geändert durch Verordnung vom 24. August 2012 [GVBl. II Nr. 78]).

nachfolgende Untersuchung. Um Beamter auf Lebenszeit zu werden, ist im Regelfall ein Vorbereitungsdienstes⁶ zu absolvieren.⁷ Die Aufnahme in den Vorbereitungsdienst ist somit die „erste Stufe“. Zumeist erfolgt hierzu die Ernennung zum Beamten auf Widerruf.⁸ In den Fällen, in denen der Vorbereitungsdienst auch zu Berufen außerhalb des öffentlichen Dienstes qualifiziert, kann der Vorbereitungsdienst auch in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis außerhalb des Beamtenverhältnisses abgeleistet werden.⁹ Letztlich ist der Vorbereitungsdienst als Ausbildungsphase zu qualifizieren.

Für die Einstellung in den Vorbereitungsdienst sehen der Bund und die Länder verschiedene Bildungsvoraussetzungen vor. Den Abschluss des Vorbereitungsdienstes bildet eine (Laufbahn-)Prüfung. Mit Absolvieren des Vorbereitungsdienstes und Bestehen der Prüfung wird die sogenannte Laufbahnbefähigung erworben, die wiederum Voraussetzung für die Ernennung in ein reguläres Amt ist, wobei normalerweise zunächst eine Ernennung zum Beamten auf Probe (§ 4 Abs. 3 Buchst. a BeamStG) erfolgt (= zweite Stufe). Wenn die Probezeit erfolgreich abgeschlossen wird, schließt sich – sofern auch eine entsprechende besetzbare Planstelle im Haushaltsplan (der jeweiligen Anstellungskörperschaft) vorhanden ist – die Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit an. Der Übergang vom Probebeamten zum Beamten auf Lebenszeit ist üblicherweise nicht mit einer Änderung der Aufgabe und Funktion verbunden.

Für die nachfolgende Untersuchung werden sowohl die Voraussetzungen des Bundes und der Länder für die Einstellung in den notwendigen Vorbereitungsdienst als auch die ggf. weiteren Voraussetzungen für den Erwerb der Laufbahnbefähigung und somit für die Ein-

⁶ Dieser Vorbereitungsdienst wird häufig auch als Referendariat bezeichnet, v. a. im Bereich der Juristenausbildung und der Lehrerausbildung.

⁷ Siehe hierzu in Brandenburg § 11 LBG.

⁸ § 11 Abs. 3 1. Halbsatz LBG i. V. m. § 4 Abs. 4 Buch. a) BeamStG.

⁹ Dies ist insbesondere bei der Juristenausbildung der Fall, da die „Befähigung zum Richteramt“ gem. § 5 Deutsches Richtergesetz (DRiG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1972 (BGBl. I S. 713), zuletzt geändert durch Artikel 17 des Gesetzes vom 6. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2515), auch Voraussetzung für den Beruf des Rechtsanwaltes ist (siehe § 4 Bundesrechtsanwaltsordnung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 303-8, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 10. Oktober 2013 [BGBl. I S. 3786]). Die Ausgestaltung als besonderes öffentliches Ausbildungsverhältnis außerhalb des Beamtenverhältnisses findet sich – für Brandenburg – in § 10 Abs. 1 Satz 2 Gesetz über die Juristenausbildung im Land Brandenburg (Brandenburgisches Juristenausbildungsgesetz – BbgJAG) vom 4. Juni 2003 (GVBl. I S. 166), zuletzt geändert durch Artikel 14 des Gesetzes vom 3. April 2009 (GVBl. I S. 26, 59).

stellung in ein „reguläres Amt“ als Beamter auf Probe bzw. auf Lebenszeit untersucht. Zur Straffung der Darstellung werden diese Anforderungen zum Teil zusammengefasst.

3. Was ist der höhere allgemeine Verwaltungsdienst?

Die Aufgaben der öffentlichen Hand sind äußerst vielfältig. Der zur Erfüllung dieser Aufgaben eingesetzte „öffentliche Dienst“ ist daher in mehrfacher Hinsicht in sich gegliedert. So finden sich tariflich Beschäftigte und Beamte. Letztere sind im Regelfall dann notwendig, wenn hoheitliche Aufgaben¹⁰ (vgl. Art. 33 Abs. 4 GG) zu erledigen sind.

Innerhalb der Beamtenschaft bestehen weitere Differenzierungen. So gibt es vergleichsweise einfache Tätigkeiten (z. B. Aktentransport, Poststellentätigkeiten etc.) bis hin zu fachlich äußerst anspruchsvollen Aufgaben (z. B. Lehrer an weiterführenden Schulen, Hochschullehrer, Staatsanwälte etc.). Zum Teil bestehen auch wichtige Führungsaufgaben und Personalverantwortung (z. B. Behördenleiter, Referats- und Abteilungsleiter in obersten Landesbehörden etc.). Es hat sich hierbei eine traditionelle Vierstufigkeit herausgebildet, innerhalb derer solche Aufgaben in Gruppen zusammengefasst werden. Man spricht hier klassischerweise vom einfachen Dienst (für die inhaltlich weniger anspruchsvollen Aufgaben), vom mittleren Dienst, vom gehobenen Dienst und vom höheren Dienst (für die sehr anspruchsvollen Tätigkeiten). Für den Einstieg in diese Gruppen werden unterschiedliche Grade an Vorbildung verlangt. Für den einfachen Dienst genügt zumeist der einfache berufsqualifizierende Schulabschluss, für den mittleren Dienst ist im Regelfall der mittlere Schulabschluss Einstellungsvoraussetzung. Für den gehobenen Dienst wird üblicherweise ein Fachhochschulstudium (oder universitärer Bachelor) verlangt. Für den höheren Dienst wird als Regelqualifikation ein universitärer Masterabschluss gefordert. Von Ausnahmen für den einfachen Dienst abgesehen, haben die Bewerber in allen Laufbahngruppen einen Vorbereitungsdienst zu absolvieren und eine (Laufbahn-)prüfung zu bestehen.

Neben dieser „vertikalen“, an der inhaltlichen Wertigkeit und Verantwortung der Position orientierten Differenzierung besteht eine fachliche, aufgaben- und funktionspezifische, somit als „horizontal“ zu bezeichnende Unterscheidung. Für zahlreiche unterschiedliche Bereiche des öffentlichen Dienstes gibt es spezielle Ausbildungen. Als Beispiele seien hier

¹⁰ Typische Beispiele sind Polizei, Steuerverwaltung oder Justiz.

etwa die Polizei und die Feuerwehr im Bereich der öffentlichen Sicherheit genannt. Ähnliches gilt für die Steuer- und die Bauverwaltung, die Wissenschaft oder die Justiz.

Diese fachliche Ausrichtung von Beamten wird unter dem Begriff „Laufbahn“ zusammenfasst. Dementsprechend definiert § 9 Abs. 1 LBG als Laufbahn *„alle Ämter derselben Fachrichtung, die eine gleiche oder verwandte Vorbildung und Ausbildung voraussetzen“*. In § 9 Abs. 2 LBG werden verschiedene Laufbahnen entsprechend der eben beschriebenen vertikalen Differenzierung zu sogenannten Laufbahngruppen zusammenfasst, die in Brandenburg mit den „klassischen“ Begriffen „einfacher“, „mittlerer“, „gehobener“ und „höherer Dienst“ bezeichnet werden. Dadurch entsteht eine hierarchische Gliederung der Laufbahnen.

Für den Bereich der allgemeinen Verwaltung ist die (fachliche) Laufbahn des „allgemeinen Verwaltungsdienstes“ vorgesehen. Dieser betrifft die nicht speziellen „klassischen Verwaltungsaufgaben“ und bildet das „Herz“ der Landes- und Kommunalverwaltungen. Der höhere allgemeine Verwaltungsdienst erfasst somit die fachlich anspruchsvolleren oder mit Führungsaufgaben verbundenen Verwendungen im Landes- oder Kommunaldienst in Brandenburg, der keiner speziellen oder gar technischen Laufbahn zugeordnet ist.

4. Frage 1: Voraussetzungen für die Einstellung in den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst

a) In Brandenburg

Nach § 11 Abs. 1 Nr. 4 LBG ist für die Einstellung in den Vorbereitungsdienst für den höheren Dienst ein universitärer Masterabschluss an einer Hochschule oder ein vergleichbarer Abschluss Regelvoraussetzung. § 12 Abs. 1 Nr. 4 LBG verlangt für die Laufbahnbefähigung für den höheren Dienst einen mindestens zweijährigen Vorbereitungsdienst und das Bestehen der Laufbahnprüfung. Personen mit einem Mastergrad (oder einem vergleichbaren Abschluss) in Sozial-, Verwaltungs- oder Wirtschaftswissenschaften eröffnet § 12 Abs. 5 LBG die Möglichkeit zur Laufbahnbefähigung für den höheren allgemeinen Verwal-

tungsdienst,¹¹ sofern sie den Vorbereitungsdienst absolvieren und die Laufbahnprüfung bestehen.¹²

Im Ergebnis führen diese Regelungen dazu, dass sog. Volljuristen mit zweitem juristischen Staatsexamen diese Voraussetzungen erfüllen. Sie haben mit dem zweiten Staatsexamen die Befähigung zum Richteramt¹³ erhalten und durch das Rechtsreferendariat auch den nach dem LBG notwendigen Vorbereitungsdienst abgeleistet. Für Absolventen anderer Studienrichtungen gilt dies nicht.¹⁴ Regelvoraussetzung für die Einstellung in den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst ist somit das Absolvieren eines entsprechenden Vorbereitungsdienstes und das Bestehen der Laufbahnprüfung.¹⁵

Etwas anderes gilt für Personen, die zunächst bei einem anderen Dienstherrn eine vergleichbare Laufbahnbefähigung erworben haben. Diese ist nach § 14 LBG grundsätzlich anzuerkennen. Eine Einstellung in den brandenburgischen öffentlichen Dienst setzt also zunächst die Ernennung in den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst in einem anderen Bundesland oder beim Bund voraus.

Eine „direkte“ Einstellung ohne Vorbereitungsdienst (und Laufbahnprüfung) ist in Brandenburg lediglich nach der Sonderregelung des § 16 LBG für sog. „andere Bewerber“ möglich. Dazu bedarf es aber stets einer Einzelfallentscheidung des Landespersonalausschusses. § 16 LBG wird in § 51 LVO konkretisiert. Nach dieser Norm kann eine Anerkennung – ne-

¹¹ Strenggenommen ist diese Regelung mit Blick auf § 12 Abs. 1 Nr. 4 LBG überflüssig. Sie hat aber für den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst insoweit klarstellenden Charakter, als sie für diese Studiengänge die in § 32 Abs. 1 LVG geforderte Eignung des Studiums für die Laufbahnbefähigung für den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst im Gesetz festlegt. § 12 Abs. 1 Nr. 4 LBG gilt hingegen für alle Laufbahnen des höheren Dienstes, mithin auch für spezielle Fachrichtungen.

¹² Ergänzt werden diese Regelungen im LBG durch die Vorschriften der LVO. So sieht § 19 Abs. 1 LVG gewisse Höchstaltersgrenzen für die Einstellung in den Vorbereitungsdienst vor. § 32 Abs. 1 LVO verlangt, dass das absolvierte Studium gemeinsam mit dem Vorbereitungsdienst geeignet sein muss, die Laufbahnbefähigung zu vermitteln. Nach § 32 Abs. 3 und 4 LVG gibt es Möglichkeiten den Vorbereitungsdienst zu verkürzen. Ein vollständiger Wegfall des Vorbereitungsdienstes ist nach diesen Normen nicht möglich.

¹³ Siehe § 5 Abs. 1 Satz 1 DRiG. § 32 Abs. 5 LVO stellt dies ausdrücklich klar.

¹⁴ Für die in § 12 Abs. 5 LBG genannten Studienabschlüsse gilt die Gleichwertigkeit nur für die Einstellung in den Vorbereitungsdienst. Seine Durchführung und das Bestehen der Laufbahnprüfung bleiben weitere Voraussetzung für eine Verbeamtung.

¹⁵ Dies gilt jedenfalls für den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst. Für besondere fachliche Laufbahnen sieht § 13 LBG vor, dass hier ggf. Mindestzeiten an fachbezogener Berufserfahrung vorgeschrieben werden können. Es ist auch möglich, eine gewisse Mindesttätigkeitsdauer im öffentlichen Dienst vorzusehen.

ben anderen Anforderungen – nur erfolgen, wenn eine mindestens 5-jährige einschlägige Berufserfahrung nachgewiesen wird (§ 51 Abs. 3 Nr. 1 LVO). Zumeist dürfte aber selbst bei Vorliegen dieser Voraussetzung der Weg über den Landespersonalausschuss verbaut sein, da die Ausnahmeentscheidung nach § 51 Abs. 3 Nr. 3 LVO nur dann zulässig ist, wenn kein geeigneter Laufbahnbewerber zur Verfügung steht oder ein besonderes dienstliches Interesse an der Gewinnung des (anderen) Bewerbers besteht. Da jedenfalls aktuell noch eine Vielzahl von (gut qualifizierten) Volljuristen am Arbeitsmarkt vorhanden sind und die ggf. besonderen Fähigkeiten von Absolventen anderer Studienrichtungen im Regelfall auch im privatrechtlichen Dienstverhältnis nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) „gewonnen“ werden können, dürfte der Weg über § 16 LBG nur in seltenen Ausnahmefällen in Betracht kommen. Sollte er erfolgreich beschritten werden, wären nach § 51 Abs. 1 LVO¹⁶ sowohl der Vorbereitungsdienst als auch das Bestehen der Laufbahnprüfung entbehrlich.

b) Beim Bund

Das Bundesbeamtengesetz¹⁷ regelt die Anforderungen für den höheren Dienst des Bundes abweichend von der brandenburgischen Rechtslage. So sieht § 17 Abs. 5 Nr. 1 BBG zwar ebenfalls ein mit einem Masterabschluss beendetes Studium als Voraussetzung vor. Nach § 17 Abs. 5 Nr. 2 Buchst. a BBG sind im Regelfall auch ein Vorbereitungsdienst und eine Laufbahnprüfung erforderlich. Jedoch ermöglicht § 17 Abs. 5 Nr. 2 Buchst. b BBG eine Ernennung auch dann, wenn eine hinreichende praktische Berufserfahrung in Form einer hauptberuflichen Tätigkeit vorliegt. Diese hauptberufliche Tätigkeit muss nach § 21 BLV¹⁸ wenigstens zwei Jahre und sechs Monate ausgeübt worden sein. In der Praxis erfolgt daher zunächst die Anstellung entsprechender Bewerber im Angestelltenverhältnis. Nach Bewährung im Amt und Ablauf der Frist des § 21 BLV wird schließlich die Übernahme ins Beamtenverhältnis im höheren allgemeinen Verwaltungsdienst vollzogen.

¹⁶ Diese Norm stellt in Satz 2 klar, dass neben der besonderen Berufs- und Lebenserfahrung keine weiteren Qualifikationsanforderungen, die sonst für Laufbahnbewerber für die jeweilige Laufbahn erforderlich sind, verlangt werden dürfen.

¹⁷ Bundesbeamtengesetz (BBG) vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28. August 2013 (BGBl. I S. 3386).

¹⁸ Bundeslaufbahnverordnung (BLV) vom 12. Februar 2009 (BGBl. I S. 284), zuletzt geändert durch Artikel 16 Absatz 16 des Gesetzes vom 19. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3836).

c) In den anderen Bundesländern

aa) Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg wurde der einfache Dienst abgeschafft. Somit beginnen die Laufbahnen in der hierarchischen Gliederung mit dem „mittleren Dienst“ (§ 14 Abs. 2 LBG¹⁹). Für den höheren Dienst bestimmt § 15 Abs. 1 Nr. 1 LBG einen universitären Abschluss (Diplom, Master etc.) als Bildungsvoraussetzung. Die Laufbahnbefähigung wird nach der Regelung des § 16 Abs. 1 Nr. 1 LBG durch Absolvieren eines Vorbereitungsdienstes und Bestehen der Laufbahnprüfung erworben. Jedoch ermöglicht § 16 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b LBG die Ernennung auch dann, wenn die Bildungsvoraussetzungen nach § 15 LBG vorliegen und der Bewerber eine mindestens 3-jährige, *„der Vorbildung entsprechende[n] Berufstätigkeit, die die Eignung zur selbständigen Wahrnehmung eines Amtes der angestrebten Laufbahn vermittelt,“* ausgeübt hat.

bb) Bayern

In Bayern gibt es die klassischen hierarchischen Laufbahnen nicht mehr. Stattdessen besteht eine einheitliche fachliche Laufbahn. Allerdings differenziert das Gesetz²⁰ nach sogenannten Qualifikationsebenen, für die unterschiedliche Bildungsvoraussetzungen verlangt werden. Dem höheren Dienst in Brandenburg entspricht die „vierte Qualifikationsebene“ im bayerischen Laufbahnrecht. Grundnorm für die Einstellung in den bayerischen Beamtendienst ist Art. 4 LbG. Dieser unterscheidet zwischen Regelbewerbern und anderen Bewerbern. Regel- oder Laufbahnbewerber sind diejenigen Bewerber, die die gesetzlich vorgesehene Vorbildung besitzen. „Andere Bewerber“ sind solche, die sich die notwendige Qualifikation durch praktische Berufstätigkeit verschafft haben (Art. 4 Abs. 2 i. V. m. Art. 6 Abs. 3 LbG).

Für den Einstieg in den Vorbereitungsdienst für die vierte Qualifikationsebene (= Äquivalent zum höheren Dienst) wird nach Art. 7 Abs. 1 Nr. 4 LbG eine erste Staatsprüfung oder ein universitärer Masterabschluss gefordert. Der Vorbereitungsdienst für die vierte Qualifikationsebene dauert regelmäßig mindestens zwei Jahre (Art. 8 Abs. 2 Nr. 4 LbG).

¹⁹ Landesbeamtengesetz Baden-Württemberg (LBG) vom 9. November 2010 (GBl. S. 793), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 23. Juli 2013 (GBl. S. 233, S. 238).

²⁰ Gesetz über die Leistungslaufbahn und die Fachlaufbahnen der bayerischen Beamten und Beamtinnen (Leistungslaufbahngesetz - LbG) vom 5. August 2010 (GVBl. S. 410), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Juli 2013 (GVBl. 2013 S. 450).

Für die „anderen Bewerber“, d. h. für diejenigen ohne Vorbereitungsdienst und Laufbahnprüfung (im LfbG Qualifikationsprüfung genannt) gilt Art. 52 LfbG. Diese Bewerber können eingestellt werden, wenn ein besonderes dienstliches Interesse an der Gewinnung der Bewerber besteht und eine entsprechende fachliche Qualifikation durch Lebens- und Berufserfahrung vorliegt. Zuständig für die Entscheidung ist nach Art. 52 Abs. 2 LfbG die oberste Dienstbehörde. Zugleich sieht Art. 52 Abs. 2 Satz 2 LfbG ausdrücklich vor, dass eine mit den Regelbewerbern vergleichbare Qualifikation zu fordern ist.

cc) Berlin

Eine gewisse Strukturähnlichkeit besteht zwischen den bayerischen Vorschriften und den Regelungen in Berlin. So finden sich auch in Berlin die maßgeblichen Normen nicht im Landesbeamtengesetz, sondern in einem gesonderten Laufbahngesetz.²¹ In Berlin wird allerdings zwischen zwei Laufbahngruppen unterschieden, wobei die Laufbahngruppe 2 diejenige ist, die einen an einer Hochschule erworbenen Bildungsabschluss voraussetzt. Die Laufbahngruppe 1 fasst die übrigen Laufbahnen zusammen (§ 2 Abs. 4 LfbG). Innerhalb der beiden Laufbahngruppen werden wiederum je zwei verschiedene Einstiegsämter definiert, so dass sich im Zusammenspiel aus den beiden Laufbahngruppen und den differenzierten Einstiegsämtern eine der klassischen Struktur vom einfachen bis zum höheren Dienst vergleichbare Systematik ergibt. Dem brandenburgischen höheren allgemeinen Verwaltungsdienst (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 LfbG) entspricht in Berlin das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 (§ 5 LfbG).

§ 8 Abs. 4 LfbB fordert als Voraussetzung für eine Einstellung in das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 neben einem entsprechenden akademischen Abschluss (universitärer Mastergrad oder vergleichbar, § 8 Abs. 4 Nr. 1 LfbG) entweder einen mindestens zweijährigen Vorbereitungsdienst mit bestandener Prüfung (§ 8 Abs. 4 Nr. 2 Buchst. b LfbG) oder eine „geeignete, den Anforderungen der Laufbahn entsprechende hauptberufliche Tätigkeit“ (§ 8 Abs. 4 Nr. 2 Buchst. a LfbG). Auch Berlin eröffnet – insoweit in Übereinstimmung mit dem Bund – als gleichwertige Alternative zum Vorbereitungsdienst mit Laufbahnprüfung eine Einstellungsmöglichkeit auf Basis einer vergleichbaren hauptberuflichen Berufserfahrung.

²¹ Gesetz über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten (Laufbahngesetz - LfbG) vom 21. Juni 2011 (GVBl. S. 266), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Mai 2012 (GVBl. S. 149).

dd) Bremen

Eine ganz ähnliche Regelung wie in Berlin ist in Bremen zu finden. Auch dort werden zwei Laufbahngruppen mit jeweils zwei Einstiegsämtern mit unterschiedlich hohen Bildungsanforderungen definiert. Die Unterscheidung erfolgt in Bremen parallel zur Rechtslage in Berlin.²² Dies gilt auch für die Einstellung in das – dem höheren allgemeinen Verwaltungsdienst in Brandenburg entsprechende – zweite Einstiegsamt in der Laufbahngruppe 2.

Nach § 14 Abs. 4 BremBG wird zum einen ein universitärer Masterabschluss (oder vergleichbarer Abschluss) gefordert. Als weitere Voraussetzung – auch hier wie in Berlin – werden gleichwertig das Absolvieren eines Vorbereitungsdienstes von mindestens zweijähriger Dauer mit Prüfung oder eine „geeignete hauptberufliche Tätigkeit“ genannt. Interessanterweise findet sich als erste Alternative im Text des § 14 Abs. 4 Nr. 2 BremBG die Berufserfahrung und erst als zweite der Vorbereitungsdienst.

ee) Hamburg

Mit Berlin und Bremen parallele Vorschriften²³ finden sich im weiteren Stadtstaat, in Hamburg. Auch dort wird zwischen zwei Laufbahngruppen mit jeweils zwei, an unterschiedliche Bildungsanforderungen anknüpfenden Einstiegsämtern differenziert. Die Regelungen über den Zugang entsprechen inhaltlich den Vorschriften in Berlin und Bremen. So sieht § 14 Abs. 4 Nr. 2 Buchst. a HmbBG ausdrücklich neben einem entsprechenden wissenschaftlichen universitären Abschluss eine „geeignete hauptberufliche Tätigkeit“ als Einstellungsvoraussetzung vor. Nach § 14 Abs. 4 Nr. 2 Buchst. b HmbBG wird erst als alternative Zulassungsvoraussetzung ein Vorbereitungsdienst²⁴ mit Prüfung genannt.

²² Die maßgebenden Regelungen finden sich im Bremischen Beamtengesetz (BremBG) vom 22. Dezember 2009 (Brem.GBl. 2010, S. 17), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. Oktober 2013 (Brem.GBl. S. 546). Relevant sind hier § 13 Abs. 3 BremBG und § 14 Abs. 4 BremBG.

²³ Hamburger Beamtengesetz (HmbBG) vom 15. Dezember 2009 (HmbGVBl. S. 405), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. September 2013 (HmbGVBl. S. 389).

²⁴ Nach § 13 Abs. 2 Verordnung über die Laufbahnen der hamburgischen Beamtinnen und Beamten (HmbLVO) vom 22. Dezember 2009 (HmbGVBl. S. 511) dauert dieser Vorbereitungsdienst fünf Jahre. Hierin enthalten ist aber ein integrierter Masterabschluss, der im Rahmen des Vorbereitungsdienstes erworben wird.

ff) Hessen

Hessen hat die bisherige Systematik der Laufbahnen beibehalten (§ 18 Abs. 2 HBG²⁵). Für die Einstellung in den höheren Dienst verlangt § 23 Abs. 1 HBG neben einem mindestens dreijährigen Studium an einer Hochschule das Absolvieren eines Vorbereitungsdienstes von mindestens zweijähriger Dauer und das Bestehen der Laufbahnprüfung. § 23 Abs. 2 HBG enthält eine der brandenburgischen Regelung in § 12 Abs. 5 LBG vergleichbare Gleichsetzung der dort genannten Abschlüsse für den allgemeinen höheren Verwaltungsdienst.

Nach § 7 Abs. 1 Satz 1 HBG können sog. „andere Bewerber“ ohne die Regelanforderungen des § 23 HBG in das Beamtenverhältnis berufen werden, wenn sie die für die Laufbahn vorgeschriebene oder übliche Vorbildung „*durch Lebens- oder Berufserfahrung innerhalb oder außerhalb des öffentlichen Dienstes erworben*“ haben. Die ergänzende Laufbahnverordnung²⁶ konkretisiert die Anforderung dahingehend, dass diese Erfahrung durch eine vergleichbare, mindestens vierjährige hauptberufliche Tätigkeit erworben sein muss (§ 20 LVO). Zuständig für die Anerkennung einer solchen Vortätigkeit als Einstellungs Voraussetzung ist nach § 26 HBG der Direktor des Landespersonalamts im Einvernehmen mit dem (zuständigen) Fachminister; außerdem ist das Benehmen mit der Landespersonalkommission herzustellen.²⁷

gg) Mecklenburg-Vorpommern

Mecklenburg-Vorpommern hat ebenfalls ein System mit zwei Laufbahngruppen und jeweils zwei abgestuften Eingangssämtern, wie es bereits für Berlin und die beiden Hansestädte dargestellt wurde.²⁸ Die Einteilung in die beiden Laufbahngruppen findet sich in

²⁵ Hessisches Beamtengesetz (HBG) in der Fassung vom 11. Januar 1989 (GVBl. I S. 26), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2012 (GVBl. S. 622).

²⁶ Hessische Laufbahnverordnung vom 18. Dezember 1979 (GVBl. I S. 266), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. März 2009 (GVBl. I S. 95).

²⁷ Die Landespersonalkommission entspricht im Prinzip dem Landespersonalausschuss in Brandenburg, (vgl. §§ 113 – 115 HBG).

²⁸ Die Grundsystematik ist in den §§ 12 ff. Beamtengesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Landesbeamtengesetz - LBG M-V) vom 17. Dezember 2009 (GVOBl. M-V S. 687), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Dezember 2012 (GVOBl. M-V S. 537), enthalten. Ergänzt werden diese Vorschriften durch die Regelungen der Landesverordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten in Mecklenburg-Vorpommern (Allgemeine Laufbahnverordnung - ALVO M-V) vom 29. September 2010 (GVOBl. M-V S. 565), zuletzt geändert durch Verordnung vom 23. September 2013 (GVOBl. M-V S. 558).

§ 13 Abs. 3 LBG M-V. Die Einstellungsvoraussetzungen für das dem höheren allgemeinen Verwaltungsdienst entsprechende zweite Einstiegsamt in der Laufbahngruppe 2 sind in § 14 Abs. 4 LBG M-V normiert. Vorgeschrieben werden ein mit einem Staatsexamen, einem Mastergrad oder vergleichbaren Abschluss abgeschlossenes Hochschulstudium sowie entweder das Absolvieren eines Vorbereitungsdienstes von mindestens zweijähriger Dauer mit Prüfung oder eine geeignete hauptberufliche Tätigkeit. Die Anforderungen an diese hauptberufliche Tätigkeit werden in § 12 ALVO M-V näher konkretisiert. Für das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 wird eine mindestens dreijährige entgeltliche Tätigkeit verlangt, die dem durch Ausbildung und Berufswahl geprägten Berufsbild im Wesentlichen entspricht (§ 12 Abs. 4 und 5 ALVO M-V). Die konkrete Feststellung als Laufbahnbefähigung erfolgt gem. § 12 Abs. 7 ALVO M-V durch die oberste Dienstbehörde.

hh) Niedersachsen

Auch in Niedersachsen findet sich die Grundgliederung in zwei Laufbahngruppen mit jeweils zwei abgestuften Eingangsstufen.²⁹ Hinsichtlich der konkreten Einstellungsvoraussetzungen für das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 sind in Niedersachsen ebenfalls vergleichbare Anforderungen genannt: Abschluss eines wissenschaftlichen Hochschulstudiums mit Mastergrad (oder vergleichbarem Abschluss) sowie eine entsprechende hauptberufliche Tätigkeit oder Absolvieren eines mindestens zweijährigen Vorbereitungsdienstes mit Prüfung (§ 14 Abs. 4 NBG). Ergänzt wird diese Vorschrift durch die Laufbahnverordnung. So wiederholt § 24 Abs. 2 NLVO die in § 14 Abs. 4 NBG genannten Voraussetzungen. Hinzu kommt § 25 NLVO i. V. m. Anlage 4 zur NLVO, wonach bestimmte Studiengänge gemeinsam mit einer entsprechenden beruflichen Tätigkeit die Laufbahnbefähigung vermitteln. In Anlage 4 sind unter laufender Nr. 13 für das zweite Einstiegsamt unter anderem auch Studiengänge der Verwaltungs-, der Sozial-, der Wirtschafts- und der Politikwissenschaften ausdrücklich genannt. Nach § 24 Abs. 3 Nr. 2 NLVO muss die qualifizierende Vortätigkeit für das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 im Regelfall mindestens drei Jahre ausgeübt worden sein.

²⁹ Die maßgebenden Regelungen finden sich in den §§ 13 ff. Niedersächsisches Beamtengesetz (NBG), vom 25. März 2009 (Nds. GVBl. S. 72), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Dezember 2012 (Nds. GVBl. S. 591). Diese Regelungen werden ergänzt durch die Niedersächsische Laufbahnverordnung (NLVO) vom 30. März 2009 (Nds. GVBl. S. 118), zuletzt geändert durch Verordnung vom 19. Mai 2010 (Nds. GVBl. S. 218).

ii) Nordrhein-Westfalen

Die Rechtslage in Nordrhein-Westfalen ähnelt der in Brandenburg. Die klassische Aufteilung der Laufbahnen in einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienst wurde beibehalten.³⁰ Nordrhein-Westfalen unterscheidet ebenfalls zwischen Laufbahnbewerbern und „anderen Bewerbern“.³¹ Für Laufbahnbewerber sieht § 9 Abs. 1 Nr. 4 LBG NRW ein mit einem Mastergrad abgeschlossenes Hochschulstudium vor, das unter gewissen Voraussetzungen auch an einer Fachhochschule erfolgt sein kann (§ 9 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b LBG NRW). Für den Erwerb der Laufbahnbefähigung erfordert § 10 Abs. 1 Nr. 4 LBG NRW weiter das Absolvieren eines (mindestens) zweijährigen Vorbereitungsdienstes und das Bestehen der Laufbahnprüfung. § 10 Abs. 6 LBG NRW stellt ausdrücklich klar, dass auch Absolventen eines Studiums der Sozial-, Verwaltungs- oder Wirtschaftswissenschaften die Laufbahnbefähigung für den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst erhalten, wenn ein Vorbereitungsdienst und die Laufbahnprüfung erfolgreich durchlaufen werden.³²

Ohne Vorbereitungsdienst und Laufbahnprüfung können Bewerber nur als „andere Bewerber“ i. S. d. § 3 Abs. 1 LBG NRW eingestellt werden. Diese Norm wird in § 45 LVO NRW konkretisiert; insbesondere werden gewisse Mindestaltersgrenzen (im Regelfall für den höheren Dienst 34 Jahre, ausnahmsweise auch schon 32 Jahren) festgelegt. Eine der brandenburgischen Regelung entsprechende Parallelnorm, wonach „andere Bewerber“ nur subsidiär eingestellt werden, gibt es ebenso wenig, wie das Erfordernis, dass ein besonderes dienstliches Interesse an der Übernahme des Bewerbers ins Beamtenverhältnis bestehen muss.

In Nordrhein-Westfalen ist für die Feststellung der Laufbahnbefähigung „anderer Bewerber“ – wie in Brandenburg – der Landespersonalausschuss zuständig (§ 13 Abs. 3 LBG NRW).

³⁰ Siehe § 7 Abs. 2 Beamtengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz - LBG NRW) vom 21. April 2009 (GV. NRW S. 224), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. Oktober 2013 (GV. NRW S. 566).

³¹ Siehe § 3 Abs. 1 LBG NRW.

³² Diese Regelungen wiederholt die ergänzende und konkretisierende Verordnung über die Laufbahnen der Beamten im Lande Nordrhein-Westfalen (Laufbahnverordnung – LVO) in der Fassung der Bekanntmachung der Neufassung vom 23. November 1995 (GV. NRW 1996 S. 1), zuletzt geändert durch Verordnung vom 30. Juni 2009 (GV. NRW S. 381). Maßgeblich sind die Vorschriften der §§ 36 ff. LVO NRW).

jj) Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz besteht – insoweit ähnlich wie in Bayern – nur eine einheitliche Laufbahn.³³ Differenzierungen gibt es allerdings hinsichtlich der insgesamt vier verschiedenen Einstiegsämter, die letztlich die bekannte „Vierstufigkeit“ der Laufbahnen widerspiegeln. Dem höheren allgemeinen Verwaltungsdienst entspricht in Rheinland-Pfalz das vierte Einstiegsamt. Für dieses vierte Einstiegsamt werden gem. § 15 Abs. 5 LBG ein mit einem Mastergrad (oder vergleichbaren Abschluss) abgeschlossenes Hochschulstudium (Nr. 1) und (Nr. 2) eine hauptberufliche Tätigkeit (Buchst. a) oder ein mit Prüfung abgeschlossener Vorbereitungsdienst von mindestens zweijähriger Dauer (Buchst. b) verlangt. Für die hauptberufliche Tätigkeit sieht § 18 Abs. 1 Nr. 4 LbVO³⁴ eine Mindestdauer von drei Jahren und sechs Monaten vor. Weitere inhaltliche Anforderungen nennt § 18 Abs. 2 LVO.

kk) Saarland

Die Rechtslage im Saarland ähnelt derjenigen in Brandenburg. Auch das Saarland unterscheidet zwischen „Laufbahnbewerbern“ und „anderen Bewerbern“.³⁵ Nach § 10 SBG bestehen die „klassischen“ Laufbahnen des einfachen, des mittleren, des gehobenen und des höheren Dienstes. Als Einstellungsvoraussetzung für Laufbahnbewerber in den höheren Dienst normiert § 16 Abs. 1 SBG ein Staatsexamen oder einen Masterabschluss (oder vergleichbaren Abschluss) sowie das erfolgreiche Absolvieren eines zweijährigen Vorbereitungsdienstes und einer Laufbahnprüfung.³⁶ In den Laufbahnvorschriften können abweichende Befähigungen vorgesehen sein; für den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst³⁷ gibt es solche Regelungen aber nicht. Auch die in § 3 SLVO genannten Abweichungsmöglichkeiten greifen für die in der Aufgabenstellung genannte Absolventengruppe nicht.

³³ Siehe hierzu § 14 Abs. 1 und 4 Landesbeamtengesetz (LBG) vom 20. Oktober 2010 (GVBl. S. 319), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Oktober 2013 (GVBl. S. 359).

³⁴ Laufbahnverordnung (LbVO) vom 19. November 2010 (GVBl. S. 444).

³⁵ So ausdrücklich in § 4 Abs. 1 (Laufbahnbewerber) und Abs. 2 (andere Bewerber) Saarländisches Beamtengesetz (SBG) vom 11. März 2009 (Amtsbl. S. 514), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Oktober 2012 (Amtsbl. S. 437); s. a. Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten im Saarland (Saarländische Laufbahnverordnung – SLVO) vom 27. September 2011 (Amtsbl. S. 312), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Dezember 2010 (Amtsbl. S. 1522).

³⁶ § 16 Abs. 2 SBG enthält die Gleichstellung für Volljuristen.

³⁷ Dieser wird gem. § 2 Abs. 2 Nr. 1 SLVO eingerichtet.

Ohne Vorbereitungsdienst und Laufbahnprüfung kann somit eine Einstellung nur als „anderer Bewerber“ i. S. d. § 4 Abs. 2 SBG i. V. m. §§ 37 f. SLVO erfolgen. Jedoch sieht § 37 Abs. 3 Nr. 1 SLVO eine der brandenburgischen Rechtslage vergleichbare Subsidiarität der Einstellung „anderer Bewerber“ vor. Ferner muss ein besonderes dienstliches Interesse am konkreten Bewerber bestehen. Eine weitere Parallele zur brandenburgischen Rechtslage liegt darin, dass für die Feststellung der Laufbahnbefähigung ebenfalls der Landespersonalausschuss³⁸ zuständig ist.

II) Sachsen

In Sachsen wurde die „klassische“ Gliederung der Laufbahnen ebenso beibehalten, wie die Aufteilung in „Laufbahnbewerber“ und „andere Bewerber“.³⁹ Für Laufbahnbewerber im höheren (allgemeinen Verwaltungs-)Dienst verlangt § 20 Abs. 2 Nr. 4 SächsBG einen entsprechenden akademischen Abschluss mit den dort genannten Anforderungen (mindestens sieben Semester Dauer, im Regelfall Bachelorabschluss nicht ausreichend). Nach § 20 Abs. 3 SächsBG ist ferner ein absolvierter Vorbereitungsdienst mit bestandener (Laufbahn-)Prüfung Einstellungs Voraussetzung. Dieser Vorbereitungsdienst hat eine Mindestdauer von zwei Jahren (§ 22 Abs. 7 SächsBG). Die Laufbahnverordnung⁴⁰ konkretisiert diese Vorschriften noch um Vorgaben zum Mindest- und Höchstalter (§ 26 SächsLVO).

Für den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst bestehen keine Sondervorschriften i. S. d. § 20 Abs. 3 Satz 1 SächsBG, so dass für Laufbahnbewerber der Vorbereitungsdienst und die Laufbahnprüfung obligatorisch sind. Abweichend hiervon können nur „andere Bewerber“ i. S. d. § 6 Abs. 1 Nr. 2 SächsBG ernannt werden. Hier können – nach Feststellung durch den Landespersonalausschuss – auch berufliche Vorerfahrungen genügen (§§ 29 und 30 SächsBG). Jedoch sieht § 29 Abs. 1 SächsBG eine Subsidiarität der Einstellung von „anderen Bewerbern“ vor, solange geeignete Laufbahnbewerber vorhanden

³⁸ Für diesen gelten im Einzelnen die Regelungen der §§ 105 ff. SBG.

³⁹ Siehe § 6 Abs. 1 Nr. 1 und 2 sowie § 19 Abs. 2 Beamtenengesetz für den Freistaat Sachsen (Sächsisches Beamtenengesetz – SächsBG) vom 12. Mai 2009 (SächsGVBl. S. 102), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Januar 2012 (SächsGVBl. S. 130).

⁴⁰ Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Laufbahnen der Beamten und Richter im Freistaat Sachsen (Sächsische Laufbahnverordnung – SächsLVO) vom 28. Juli 2009 (SächsGVBl. S. 402).

sind. Ein besonderes dienstliches Interesse – wie etwa im Saarland – wird hingegen nicht gefordert.

mm) Sachsen-Anhalt

Sachsen-Anhalt hat sich – wie auch Niedersachsen und die Stadtstaaten – für das System einer zweigliedrigen Laufbahn mit jeweils zwei differenzierten Einstiegsämtern entschieden.⁴¹ Als Einstellungsvoraussetzung in das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 (das wiederum dem höheren Dienst in Brandenburg entspricht) verlangt § 14 Abs. 4 LBG LSA einen Mastergrad (oder vergleichbaren Abschluss) und einen zweijährigen Vorbereitungsdienst mit erfolgreich absolvierter Prüfung oder eine für die Laufbahn qualifizierende hauptberufliche Tätigkeit. Diese Voraussetzungen gelten auch für die in der Aufgabenstellung genannten Absolventen.⁴² Die Einstellung auf Basis einer qualifizierenden hauptberuflichen Tätigkeit setzt gemäß § 12 Abs. 3 und 4 LVO LSA für das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 insbesondere eine regelmäßige Mindestdauer der hauptberuflichen (Vor-)Tätigkeit von zwei Jahren und sechs Monaten voraus.

nn) Schleswig-Holstein

Ein ganz ähnliches System besteht in Schleswig-Holstein. Auch dort findet sich eine Gliederung in zwei Laufbahngruppen, die an dem Erfordernis eines Hochschulstudiums unterschieden werden. Innerhalb dieser zwei Laufbahngruppen werden dann jeweils zwei Einstiegsämter unterschieden.⁴³ Als Einstellungsvoraussetzung für das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2, das mit dem höheren Dienst in Brandenburg vergleichbar ist, nennt § 14 Abs. 4 LBG die bekannten Voraussetzungen (Mastergrad oder vergleichbarer Abschluss und mindestens zweijähriger Vorbereitungsdienst mit Laufbahnprüfung oder geeignete hauptberufliche Tätigkeit). Die zum Beamtenengesetz ergänzend erlassene Lauf-

⁴¹ Siehe § 13 Beamtenengesetz des Landes Sachsen-Anhalt (Landesbeamtenengesetz – LBG LSA) vom 15. Dezember 2009 (GVBl. LSA S. 648), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juli 2013 (GVBl. LSA S. 400).

⁴² Siehe Abschnitt I Gliederungsziffer 3.2.1 der Anlage 1 zu § 2 Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten im Land Sachsen-Anhalt (Laufbahnverordnung – LVO LSA) vom 27. Januar 2010 (GVBl. LSA S. 12)

⁴³ Vgl. § 13 Abs. 3 und 4 Landesbeamtenengesetz (LBG) vom 26. März 2009 (GVOBl. S. 93), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Juni 2013 (GVOBl. S. 275).

bahnverordnung⁴⁴ konkretisiert die Anforderungen an dieses Qualifikationsmerkmal in § 14 Abs. 1 ALVO inhaltlich (der Vorbildung entsprechend, gleichwertig zur Tätigkeit eines entsprechenden Beamten und geeignet, eine selbständige Tätigkeit in der Laufbahn zu vermitteln). § 14 Abs. 2 Nr. 2 ALVO legt die Dauer der Vortätigkeit auf mindestens zwei Jahre und sechs Monate fest.

oo) Thüringen

In Thüringen gibt es weiter die vier klassischen Laufbahnen (einfacher, mittlerer, gehobener und höherer Dienst) sowie die Unterscheidung zwischen „Laufbahnbewerbern“ und „anderen Bewerbern“.⁴⁵ Für die Laufbahnbewerber setzt § 19 ThürBG ein erstes Staatsexamen, einen Masterabschluss (oder vergleichbaren Studienabschluss), einen Vorbereitungsdienst von zwei Jahren sowie das Bestehen der Laufbahnprüfung voraus. Eine Qualifikation durch eine vorherige hauptberufliche Tätigkeit ist für Laufbahnbewerber nicht vorgesehen. Eine solche Möglichkeit besteht gem. § 21 ThürBG nur für Laufbahnen besonderer Fachrichtungen (nicht aber für den allgemeinen Verwaltungsdienst) nach näherer Maßgabe der Regelungen der Laufbahnverordnung.⁴⁶

Eine Einstellung in den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst kommt somit für den in der Aufgabenstellung dargestellten Personenkreis nur als „andere Bewerber“ in Betracht. Hierfür gilt § 22 ThürBG. Die danach vorgesehene Befähigungsfeststellung hat der Landespersonalausschuss⁴⁷ zu treffen. § 48 Abs. 1 ThürLbVO sieht vor, dass für andere Bewerber eine Qualifikation für ihre beamtliche Tätigkeit durch Lebens- bzw. Berufserfahrung vorliegen muss. Die Möglichkeit zur Einstellung solcher „anderer Bewerber“ schränkt allerdings § 48 Abs. 2 ThürLbVO dahingehend ein, dass *„andere Bewerber auch nicht eingestellt werden [sollen], wenn geeignete Laufbahnbewerber zur Verfügung stehen“*. Somit besteht in Thüringen ebenfalls eine Subsidiaritätsklausel, die allerdings nicht als zwingende Norm, sondern als eingeschränkte Ermessensvorschrift ausgestaltet ist.

⁴⁴ Landesverordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten in Schleswig-Holstein (Allgemeine Laufbahnverordnung - ALVO) vom 19. Mai 2009 (GVObI. S. 236), zuletzt geändert durch Verordnung vom 4. April 2013 (GVObI. S. 143).

⁴⁵ Siehe hierzu §§ 5 und 16 – 19 Thüringer Beamtenengesetz (ThürBG) vom 20. März 2009 (GVBl. S. 238), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Oktober 2011 (GVBl. S. 268).

⁴⁶ Siehe § 6 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. §§ 45 ff. Thüringer Verordnung über die Laufbahnen der Beamten (Thüringer Laufbahnverordnung - ThürLbVO) vom 7. Dezember 1995 (GVBl. S. 382), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. September 2011 (GVBl. S. 233).

⁴⁷ Siehe hierzu im Einzelnen §§ 99 – 107 ThürBG.

d) Zusammenfassung zur Frage 1

Brandenburg hat ein „klassisches Laufbahnrecht“ und unterscheidet zwischen Laufbahnbewerbern und „anderen Bewerbern.“ Für Laufbahnbewerber zur Einstellung in den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst ist das Ableisten eines Vorbereitungsdienstes obligatorisch. Eine Ausnahme ist nur für „andere Bewerber“ möglich. Jedoch ist diese Möglichkeit durch die strenge Subsidiaritätsklausel des § 51 LVO im Regelfall ausgeschlossen.

Ähnlich restriktiv ist die Rechtslage nur noch im Saarland und in Sachsen. Auch dort kommt ohne Vorbereitungsdienst und Laufbahnprüfung eine Einstellung nur als „anderer Bewerber“ in Betracht. Dies dürfte jedoch zumeist an den jeweils zwingenden Subsidiaritätsregelungen für die Einstellung „anderer Bewerber“ scheitern. Etwas offener ist Thüringen, das bezüglich der Subsidiarität ein gebundenes Ermessen („... *sollen nicht eingestellt werden* ...“) vorsieht, so dass in besonderen Einzelfällen eine Einstellung möglich sein dürfte.

In Hessen und in Nordrhein-Westfalen ist eine Einstellung ebenfalls nur als „anderer Bewerber“ möglich. Dort bestehen aber keine Subsidiaritätsvorschriften, so dass die „anderen Bewerber“ mit den Laufbahnbewerbern gleichgestellt sind. Allerdings ist das Verfahren aufwendiger, da der Landespersonalausschuss (bzw. in Hessen die Landespersonalkommission) mitwirken muss.

In allen anderen Bundesländern sowie beim Bund besteht bereits für Laufbahnbewerber die Möglichkeit den an sich vorgeschriebenen Vorbereitungsdienst und die (Laufbahn-) Prüfung durch eine entsprechende hauptberufliche (Vor-)Tätigkeit zu ersetzen. Somit kann die in der Aufgabenstellung genannte Personengruppe sowohl beim Bund als auch in allen an Brandenburg angrenzenden Bundesländern (mit Ausnahme von Sachsen) in den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst (bzw. in die diesem entsprechende Laufbahn) eingestellt werden. Trotz der zum Teil erheblichen Unterschiede in der Laufbahnsystematik und der konkreten Bezeichnungen besteht im Ergebnis eine recht weitgehende Ähnlichkeit der Voraussetzungen.

5. Frage 2:
In welchen Bundesländern existiert ein entsprechender Vorbereitungsdienst?

Aus den eben dargestellten Gründen ist ein Vorbereitungsdienst nur in Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, im Saarland, in Sachsen und in Thüringen notwendig, da in den anderen Ländern und im Bund bereits auf Basis einer entsprechenden qualifizierenden hauptberuflichen (Vor-)Tätigkeit eine Einstellungsmöglichkeit als Laufbahnbewerber besteht. Nach fernmündlichen Auskünften der jeweils zuständigen obersten Landesbehörden wird allerdings aktuell in keinem der genannten Länder ein entsprechender Vorbereitungsdienst (mit abschließender Laufbahnprüfung) für den allgemeinen höheren Verwaltungsdienst (bzw. die inhaltlich entsprechende jeweilige Laufbahn) angeboten. Dies wird zumeist mit dem hiermit verbundenen organisatorischen und finanziellen Aufwand begründet. Ferner stünden im Regelfall auch in ausreichendem Umfang Volljuristen zur Verfügung, die eine Laufbahnbefähigung hätten. In Nordrhein-Westfalen und Hessen wurde außerdem darauf hingewiesen, dass etwa für die Wirtschafts- und Finanzministerien bei entsprechendem Bedarf Wirtschaftswissenschaftler als „andere Bewerber“ auch verbeamtet werden könnten. Alle betroffenen Länder machten ferner deutlich, dass Einstellungen als Angestellte jederzeit möglich und im Regelfall ausreichend seien, da diese Personen zumeist eher beratend und planend und somit nicht klassisch „hoheitlich“ im Sinne des Art. 33 Abs. 4 GG (sogenannter Funktionsvorbehalt für Beamte) tätig seien, weshalb eine Verbeamtung rechtlich nicht notwendig sei.

Auch beim zuständigen Bundesinnenministerium sowie den obersten Landesbehörden der anderen Bundesländer wurde entsprechend nachgefragt. Einen Vorbereitungsdienst bieten weder der Bund noch die anderen Länder an. Stets erfolgte der Hinweis auf die anderweitig gegebene Einstellungsmöglichkeit. Daher sei dieser kostenträchtige und aufwendige Weg nicht erforderlich.

gez. Rolfdieter Bohm

gez. Markus Sturzebecher