

Rechtsfragen in Bibliotheken

Wenn ich nur wüsste, ob...

Der beamtenrechtliche Aufstieg im deutschen Bibliothekswesen am Beispiel des Freistaates Bayern

Kathrin Schwärzel, Universitätsbibliothek Duisburg-Essen

Zusammenfassung

Mit dem Gesetz zum Neuen Dienstrecht in Bayern hat der bayerische Gesetzgeber im Jahre 2010 das Laufbahnrecht grundlegend reformiert. Als Kernstück der Reform gilt der Regelungskomplex zum beamtenrechtlichen Aufstieg, insbesondere zur sogenannten modularen Qualifizierung, mit dem der Landesgesetzgeber einen modernen Weg im Personalmanagement einschlägt. Der Beitrag ordnet die Regelungen in ihren laufbahnrechtlichen Kontext ein und stellt das neue Instrument der Personalentwicklung näher vor.

Summary

In 2010, the Bavarian legislator introduced a fundamental public employment law reform. Emphasis was put on professional advancement through modular training as a new approach to human resource management in public administration. This article takes a closer look at this new personnel development instrument and its regulation.

Zitierfähiger Link (DOI): <http://dx.doi.org/10.5282/o-bib/2015H4S285-296>

Autorenidentifikation: Schwärzel, Kathrin: GND 1078428867

Schlagwörter: Bayern; Laufbahnrecht; modulare Qualifizierung

1. Einleitung

Der beamtenrechtliche Aufstieg ist im deutschen Bibliothekswesen eine Orchideenerscheinung mit bislang eher seltenem und kleinräumigem Vorkommen im Bund und in den Bundesländern. Doch so wenig er seine Pracht in der Fläche zu entfalten bestimmt ist, so blütenträchtig ist er als individuelle Maßnahme der Personalentwicklung.

Mit dem Föderalismusreformgesetz¹ aus dem Jahre 2006 gerieten vornehmlich das Besoldungs-, das Versorgungs- sowie das Laufbahnrecht für die Beamten² und Richter der Länder, der Kommunen

1 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, Bundesgesetzblatt I, S. 2034–2038. http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl106s2034.pdf (30.10.2015).

2 Die männliche Form wird im Folgenden allein aus Gründen der Lesbarkeit stellvertretend für sowohl weibliche als auch männliche Personen verwendet.

und der sonstigen der Aufsicht der Länder unterstehenden Dienstherren in die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer. Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Statusrechte und -pflichten wurde dem Bund zugeordnet. Diese verfassungsrechtliche Neuordnung der Zuständigkeiten hat die Voraussetzungen für ein eigenständiges Landesdienstrecht geschaffen und, so lässt sich nach zehn Jahren resümieren, eine Vielfalt an Regelungssystemen hervorgebracht, die sich nach Regelungsumfang und -tiefe erheblich unterscheiden.

Was sich mit Blick auf Besoldungstabellen schnell bemerkbar macht, gilt auch für andere Bereiche des Beamtenrechts: Die landesrechtlichen Regelungen fallen mitunter recht unterschiedlich aus und treffen damit die Erwartungen des verfassungsändernden Gesetzgebers. Denn mit der Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen im Beamtenrecht beabsichtigte er sowohl die Stärkung des Wettbewerbsföderalismus als auch, darin begründet, die belebte Konkurrenz um das wirksamste Beamtenrecht und – vor allem – um die besten Beamten. Dabei bleibt freilich nicht aus, dass die Analyse der Rechtslage über die Landesgrenzen hinweg mühsam, aber auch Einladung zu einer vertieften Betrachtung der einzelnen Regelungssysteme ist, die für den Regelungskomplex des beamtenrechtlichen Aufstiegs in Bayern, insbesondere der sogenannten modularen Qualifizierung, in diesem Beitrag angenommen wird.³

Noch sind die Anwendungsfälle der modularen Qualifizierung überschaubar: In Bayern konnten von 2011 bis 2014 durch die gezielten Qualifizierungsmaßnahmen im Bibliothekswesen des staatlichen Bereichs ein Kollege in die vierte und drei Kollegen in die dritte Qualifikationsebene wechseln.⁴ Die Zahlen zeigen, dass bisher Zurückhaltung in der Anwendung der recht jungen Regelungen geübt wird, die mit dem neuen, reformierten Laufbahnrecht zum 01. Januar 2011 im Freistaat in Kraft getreten sind.⁵ Dennoch gelten die Regelungen zur modularen Qualifizierung als Kernstück der bayerischen Dienstrechtsreform⁶, mit dem der Gesetzgeber einen modernen Weg im

- 3 Der Beitrag geht auf einen rechtsvergleichenden Vortrag in der Invited Session der Kommission für Rechtsfragen des Vereins deutscher Bibliothekarinnen und Bibliothekare auf dem 104. Bibliothekartag in Nürnberg am 26. Mai 2015 zurück. Die darin vorgenommene Gegenüberstellung der bayerischen und nordrhein-westfälischen Rechtslage offenbart ein stark voneinander abweichendes Regelungsniveau in beiden Bundesländern. Nach Regelungsumfang und -tiefe sowie der damit verbundenen Delegation von Regelungsbefugnissen begründen die Bestimmungen zum prüfungsgelassenen Aufstieg in der nordrhein-westfälischen Laufbahnverordnung Zweifel an ihrer verfassungsrechtlichen Vereinbarkeit. Von einer eingehenden Darstellung in diesem Beitrag wird abgesehen. Hier bleibt zunächst die weitere Entwicklung abzuwarten.
- 4 Zur allgemeinen Statistik ohne ausgewiesene Angaben für das Bibliothekswesen siehe Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege in Bayern (Hg.): Jahresbericht 2014. 2. Aufl., München, 2015, S. 57. <http://www.fhvr.bayern.de/de/wir-ueber-uns/jahresbericht.html> (30.10.2015).
- 5 Gesetz zum Neuen Dienstrecht in Bayern vom 05. August 2010, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juli 2015, Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 410–620. <https://www.verkuendung-bayern.de/files/gvbl/2010/15/gvbl-2010-15.pdf> (30.10.2015).
- 6 Siehe Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (Hg.): Bericht des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen zur Evaluation des Neuen Dienstrechts in Bayern. München, 2013, S. 16. http://www.dienstrecht.bayern.de/Bericht_Endfassung.pdf (30.10.2015) sowie Mehre, Antonia: Die modulare Qualifizierung im Wettbewerbsföderalismus. In: Recht im Amt 2011, S. 237.

Personalmanagement einschlägt. Die „Grundkonzeption“⁷ des bis dahin geltenden Laufbahnrechts war nach drei Jahrzehnten deutlich in die Jahre gekommen.

Mit den Regelungen zum neuen Dienstrecht eingeführt wurde das Leistungslaufbahngesetz, das nun anders als zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen als Parlamentsgesetz die frühere Laufbahnverordnung ersetzt. Die Entscheidung des Gesetzgebers, das Laufbahnrecht durch ein formelles Parlamentsgesetz zu regeln, trägt den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die das Beamtenverhältnis grundlegend ausgestaltenden Regelungen insbesondere im Spiegel der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Wesentlichkeitstheorie Rechnung.⁸

2. Das reformierte Laufbahnrecht

Zentrale Regelungsinhalte des Leistungslaufbahngesetzes sind die Vereinigung der vier Laufbahngruppen des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes in einer Leistungslaufbahn mit den Besoldungsgruppen von A 3 bis B 9, die Einführung von vier Qualifikationsebenen (QE) sowie der Wegfall der Verzahnungsämter zwischen den ehemaligen Laufbahngruppen vom einfachen zum mittleren (A 6), vom mittleren zum gehobenen (A 9) und vom gehobenen zum höheren Dienst (A 13).⁹ Die rund 300 Laufbahnen wurden zu sechs Fachlaufbahnen mit den Zuordnungen Verwaltung und Finanzen, Bildung und Wissenschaft, Justiz, Polizei und Verfassungsschutz, Gesundheit, Naturwissenschaft und Technik zusammengeführt. Innerhalb der Laufbahnen können durch die oberste Dienstbehörde fachliche Schwerpunkte bestimmt werden.¹⁰ Je nach Aus- und Vorbildung erfolgt der Einstieg in eine der vier Qualifikationsebenen. Das weitere berufliche Fortkommen vollzieht sich im Rahmen von Beförderungen.¹¹ Mit der Abschaffung der Verzahnungsämter hat sich die Rechtslage für Beamte am Übergang in die nächsthöhere Qualifikationsebene deutlich verbessert: Sie vermeiden das mit der schrittweisen Beförderung in die Spitzenämter der niedrigeren und die Eingangsämter der höheren Qualifikationsebenen früher verbundene, doppelte Durchlaufen der Ämter und übernehmen das Einstiegsamt der höheren Qualifikationsebene.¹² Der Wegfall der Verzahnungsämter wirkt sich zugleich positiv auf die Beförderungswartezeiten aus.

7 Gesetzentwurf der Staatsregierung zum Neuen Dienstrecht in Bayern, Landtags-Drucksache (LT-Drs.) 16/3200 vom 26.01.2010, S. 4. http://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP16/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000002000/0000002146.pdf (30.10.2015).

8 In ständiger Rechtsprechung betont das Bundesverfassungsgericht, dass die wesentlichen Entscheidungen zur Grundrechtsausübung durch das Parlament zu treffen sind, siehe zum Beispiel den Facharztbeschluss vom 09. Mai 1972, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 33, S. 125–171.

9 Die bisherigen Verzahnungsämter wurden mit Wirkung zum 01. Januar 2011 kraft Gesetzes mit den neuen Amtsbezeichnungen versehen. Das bedeutete im Bibliothekswesen für Beamte der Besoldungsgruppen A 6 einfacher Dienst, A 9 mittlerer Dienst und A 13 gehobener Dienst die Überführung der bisherigen in die neuen Amtsbezeichnungen Bibliothekssekretär, Bibliotheksinspektor und Bibliotheksrat, siehe Voitl, Alexander; Luber, Michael: Das neue Dienstrecht in Bayern. Bayerisches Beamtenrecht. 2. Aufl., München: C.H. Beck, 2015, S. 84.

10 Siehe Konrad, Karlheinz: Die modulare Qualifizierung. Heidelberg u.a.: Rehm, 2012, S. 3. Für das Bibliothekswesen siehe die Verordnung über den fachlichen Schwerpunkt Bibliothekswesen (FachV-Bibl) vom 01. September 2015, Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 330–341. <https://www.verkuendung-bayern.de/files/gvbl/2015/11/gvbl-2015-11.pdf> (30.10.2015).

11 Siehe Mehre, Antonia: Die modulare Qualifizierung. Kernelement der Leistungslaufbahn. In: Kommunalpraxis. Fachzeitschrift für Verwaltung, Organisation und Recht, Ausgabe Bayern 2010, S. 208.

12 Siehe Voitl/Luber (wie Anm. 9), S. 85.

3. Das berufliche Fortkommen

Das berufliche Fortkommen richtet sich innerhalb der Laufbahn nur nach fachlicher Leistung, Eignung und Befähigung. Die Bestimmungen für den Wechsel in die nächsthöhere Qualifikationsebene haben im Zuge der Reform zum Teil eine neue Ausgestaltung erfahren.

Der bewährte Regelaufstieg in den mittleren sowie in den gehobenen Dienst wird, in den Kernpunkten kaum verändert, nun in Art. 37 Leistungslaufbahngesetz (LlBG)¹³ als sogenannte Ausbildungsqualifizierung fortgeführt.¹⁴ Er erfordert bei erfolgreichem Durchlaufen des selektiven Zulassungsverfahrens für den Wechsel in die nächsthöhere Qualifikationsebene in Anlehnung an das bisherige Verfahren das Ableisten des Vorbereitungsdienstes nach Art. 8 LlBG und das Ablegen einer Qualifikationsprüfung für die nächsthöhere Qualifikationsebene. Die Ausbildungsqualifizierung ist insbesondere für Beamte kurz nach der Einstellung geeignet.¹⁵ Ihnen fehlen für gewöhnlich noch die beruflichen Erfahrungen in der Fachlaufbahn. Für fachlich dennoch qualifizierte, engagierte und zielstrebige Beamte ermöglicht die Ausbildungsqualifizierung den Kenntniserwerb in Breite und Tiefe und bereitet auf die Amtsausübung in der nächsthöheren Qualifikationsebene umfassend vor.¹⁶

Der sonstige, in Art. 38 bis 40 LlBG geregelte Qualifikationserwerb gestattet den Einstieg in die dritte bzw. vierte Qualifikationsebene. Nach Art. 39 Abs. 1 LlBG erfordert die Qualifikation für den Einstieg in die dritte Qualifikationsebene einen Diplomabschluss an der Fachhochschule, einen Bachelorabschluss oder einen vom zuständigen Staatsministerium als gleichwertig anerkannten Bildungsstand in einem dem fachlichen Schwerpunkt der Fachlaufbahn entsprechenden Studiengang sowie eine in Abs. 3 näher bestimmte, hauptberufliche Tätigkeit nach Abschluss des Studiums im Umfang von mindestens drei Jahren. Die Qualifikation für den Einstieg in die vierte Qualifikationsebene ist erreicht, wenn nach erfolgreichem Ablegen der Ersten Staatsprüfung, der Ersten Juristischen Prüfung bzw. nach Erlangen des Diplom- oder Magisterabschlusses oder einer vergleichbaren Qualifikation an einer Universität oder Kunsthochschule oder eines Masterabschlusses eine hauptberufliche Tätigkeit im Umfang von mindestens drei Jahren, nach Promotion gegebenenfalls von mindestens zwei Jahren wahrgenommen worden ist, Art. 39 Abs. 2, 3 LlBG. Die Feststellung des Qualifikationserwerbes erfolgt durch die zuständige oberste Dienstbehörde, Art. 40 LlBG.

Vor dem hochschulpolitischen Hintergrund des Bolognaprozesses hat dieser Qualifikationserwerb an Bedeutung gewonnen. Das berufsbegleitende Studieren ist Ausdruck der Forderung nach lebenslangem Lernen, das der Kompetenz- und Persönlichkeitsentwicklung des Einzelnen und dem Erhalt seiner Arbeitsmarktfähigkeit dient. Der sonstige Qualifikationserwerb ist denjenigen zu empfehlen, die mehrere Ämter überspringen möchten oder keine Aussicht auf zeitnahen Zugang zur modularen Qualifizierung haben. Etwas Wasser muss jedoch in den Wein gegossen werden:

13 Gesetz über die Leistungslaufbahn und die Fachlaufbahnen der bayerischen Beamten und Beamtinnen (Leistungslaufbahngesetz - LlBG) vom 5. August 2010, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.07.2015, Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 571–604. <https://www.verkuendung-bayern.de/files/gvbl/2010/15/gvbl-2010-15.pdf> (30.10.2015).

14 Siehe Mehre (wie Anm. 6), S. 239.

15 Siehe Konrad (wie Anm. 10), S. 5 und S. 25–26 sowie Mehre (wie Anm. 11), S. 211–212.

16 Näher dazu Voitl/Luber (wie Anm. 9), S. 81–83 sowie Konrad (wie Anm. 10), S. 5–7.

Es besteht nach Studienabschluss kein Anspruch der Beamten auf Übertragung von Dienstaufgaben, die den Anforderungen an die hauptberufliche Tätigkeit nach Art. 39 LlbG entsprechen. Erst recht muss ein Anspruch auf anschließende Übernahme in ein Amt der in den Blick genommenen Qualifikationsebene verneint werden.

Für den Wechsel in die Ämter, in die einzusteigen grundsätzlich eine höherwertige Vor- und Ausbildung erfordert, wurde anlässlich der Reform die modulare Qualifizierung (mQ) nach Art. 20 LlbG neu eingeführt.¹⁷ Die grundlegende Entscheidung über die Eröffnung der modularen Qualifizierung für die Fachlaufbahn Bildung und Wissenschaft mit fachlichem Schwerpunkt Bibliothekswesen trifft die ressortübergreifende Verordnung der Staatsministerien zur Durchführung der modularen Qualifizierung (ModQV)¹⁸ vom 14. Oktober 2011. Sie regelt die rechtliche Ausgestaltung der modularen Qualifizierung und legt neben den Zugangsvoraussetzungen und der Dauer der qualifizierenden Maßnahmen fest, wie die Prüfungen und Erfolgsnachweise für das Bestehen der einzelnen Module auszugestalten sind. Mit dieser „dezentralen Regelungsstruktur“¹⁹ im Verordnungswege hat sich der Gesetzgeber entschieden, den obersten Dienstbehörden mehr Entscheidungs- und Handlungskompetenz in der Personalentwicklung einzuräumen. Er kehrt damit von der bisherigen, zentral geprägten Regelungsstruktur ab, deren Steuerungsvermögen zunehmender Kritik ausgesetzt war.²⁰

Ergänzt wird die ModQV durch das Konzept des Bayerischen Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst zur Durchführung der modularen Qualifizierung (VV-ModQV-StMWFK)²¹ vom 17. Februar 2012, genehmigt vom Landespersonalausschuss nach Art. 20 Abs. 3 LlbG. Diese Verwaltungsvorschrift bestimmt näher, welchen inhaltlichen Anforderungen die abzulegenden Module genügen müssen. Damit übernimmt sie die Lehrplanfunktion für die modulare Qualifizierung. Sie bestimmt darüber hinaus, ob die Teilnahme an der Qualifizierung dienstlich begründet auf einzelne Arbeitsbereiche oder Dienstposten beschränkt wird, siehe § 3 S. 4 ModQV. Die eigens durch die Verordnung getroffene, grundsätzliche Entscheidung über die Eröffnung der modularen Qualifizierung kann folglich durch das Konzept in ihrem Anwendungsbereich präzisiert werden. Das Konzept des Bayerischen Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst sieht in der geltenden Fassung jedoch keine Beschränkung vor.

4. Im Fokus: Die modulare Qualifizierung

Die modulare Qualifizierung als neues Instrument der Personalentwicklung knüpft an die beruflichen Erfahrungen der Beamten an. Darin unterscheidet sie sich maßgeblich von der

17 Siehe Mehre (wie Anm. 11), S. 208.

18 Verordnung der Staatsministerien zur Durchführung der modularen Qualifizierung (ModQV) vom 14. Oktober 2011, Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 538–541. <https://www.verkuendung-bayern.de/files/gvbl/2011/21/gvbl-2011-21.pdf> (30.10.2015).

19 Mehre (wie Anm. 6), S. 242.

20 Siehe Mehre (wie Anm. 6), S. 242.

21 Konzept des Bayerischen Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst zur Durchführung der modularen Qualifizierung (VV-ModQV-StMWFK) vom 17. Februar 2012, Amtsblatt der Bayerischen Staatsministerien für Unterricht und Kultus und Wissenschaft, Forschung und Kunst, S. 134–143. <https://www.verkuendung-bayern.de/files/kwmb/2012/07/kwmb-2012-07.pdf> (30.10.2015).

Ausbildungsqualifizierung. Die sogenannte mQ7 mit einer zeitlichen Erstreckung über mindestens sechs Monate qualifiziert Beamte des einfachen Dienstes für die Übernahme von Ämtern ab der Besoldungsgruppe A 7. Sie ist erst seit Inkrafttreten der Verordnung über den fachlichen Schwerpunkt Bibliothekswesen (FachV-Bibl) vom 01. September 2015 für das Bibliothekswesen des Freistaates aktuell geworden. Denn bis zum 01. Oktober 2015 unterfielen die an Bibliotheken tätigen Beamten im einfachen Dienst keiner bibliothekarischen Fachlaufbahn. § 19 FachV-Bibl bestimmt nun die Voraussetzungen für den Einstieg in die erste Qualifikationsebene für die Fachlaufbahn Bildung und Wissenschaft mit dem Schwerpunkt Bibliothekswesen und eröffnet damit den Anwendungsbereich für die mQ7, die Beamten des einfachen Dienstes in der Fachlaufbahn zukünftig die modulare Qualifizierung zum Wechsel in die zweite Qualifikationsebene ermöglicht. Die sogenannte mQ10 mit ebenfalls einer zeitlichen Erstreckung über mindestens sechs Monate qualifiziert Beamte des mittleren Dienstes für die Übernahme von Ämtern ab der Besoldungsgruppe A 10. Die mQ14 mit einer zeitlichen Erstreckung über mindestens zwölf Monate schließlich qualifiziert Beamte des gehobenen Dienstes für die Übernahme von Ämtern ab der Besoldungsgruppe A 14.

Die modulare Qualifizierung löst die früheren, sogenannten Verwendungsaufstiege²² in den mittleren, den gehobenen und den höheren Dienst mit deren als überkommen empfundenen Einschränkungen auf bestimmte Dienstposten oder Verwendungsbereiche ab.²³ Für die bisherigen Aufstiegsmöglichkeiten galten umfangreiche Voraussetzungen: So musste zunächst die Aufstiegseignung festgestellt werden und die konstitutive Zulassung zum Aufstieg erfolgen. Nach der Aufstiegszulassung begann die Einführungszeit zum Aufstieg von sechs Monaten für den Verwendungsaufstieg bzw. zweieinhalb Jahren für den Aufstieg in den höheren Dienst. Mit erfolgreichem Abschluss der Einführungszeit wurden die Aufstiegskandidaten zum Vorstellungsverfahren vor dem Landespersonalausschuss (LPA) zugelassen. Das prüfungsähnliche Vorstellungsgespräch vor einem begutachtenden Ausschuss des LPA dauerte rund 45 bzw. 60 Minuten und setzte mit Bestehen den Schlusspunkt unter das gegebenenfalls mehrjährige Aufstiegsverfahren, an dem mit Kritik wegen mangelnder Praxisnähe der Prüfungsgegenstände und hohen Ressourceneinsatzes nicht gespart wurde.²⁴ Anders als bei der nun maßgeblichen modularen Qualifizierung erlangten die Aufstiegskandidaten im früheren Verfahren jedoch die Befähigung für die nächsthöhere Laufbahn. Die Aufstiegsqualifizierungen nach neuem Recht ermöglichen diesen formalen Qualifikationserwerb nicht mehr.²⁵

5. Der Zugang zur modularen Qualifizierung²⁶

Die Auswahl für den Zugang zur modularen Qualifizierung erfolgt nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung der Beamten. Art. 16 Abs. 1 LlbG gilt entsprechend. Die Eignungsfeststellung

22 Dazu zählen der Aufstieg für besondere Dienstleistungen, der Aufstieg für besondere Verwendungen und der Aufstieg vom gehobenen in den höheren Dienst.

23 Siehe Mehre (wie Anm. 6), S. 239 sowie Voitl/Luber (wie Anm. 9), S. 74; zu den Übergangsregelungen ausführlich Konrad (wie Anm. 10), S. 61–70.

24 Siehe Konrad (wie Anm. 10), S. 3–4 sowie Mehre (wie Anm. 11), S. 208.

25 Siehe Konrad (wie Anm. 10), S. 4.

26 Vgl. dazu die Checkliste in Voitl/Luber (wie Anm. 9), S. 75–76.

wird nach Art. 58 Abs. 5 Nr. 2 LlbG in der periodischen Beurteilung, die nicht länger als drei Jahre zurückliegen darf, vorgenommen, Art. 20 Abs. 4 LlbG.²⁷ Sie beruht auf der Prognose, dass die berufserfahrenen und besonders leistungsstarken, entsprechend beurteilten Kandidaten die modulare Qualifizierung erfolgreich abschließen und den Anforderungen der nächsthöheren Qualifikationsebene genügen werden.²⁸ Ein Mindestprädikat im Gesamturteil der periodischen Beurteilung ist nicht vorgesehen²⁹; eine überdurchschnittliche Beurteilung dürfte jedoch eine nicht zu verachtende Indizienwirkung entfalten.³⁰ Als Kriterien für die Prognoseentscheidung können das Fortbildungsstreben, die Flexibilität und die Aufgeschlossenheit der Kandidaten für neue berufliche Aufgaben herangezogen werden.³¹

Eine Mindestdienstzeit für den Antritt der modularen Qualifizierung ist gesetzlich nicht geregelt. Allerdings darf die Beförderung in ein Amt der Besoldungsgruppen A 7, A 10 oder A 14 mit erfolgreich durchgeführter modularer Qualifizierung erst nach einer Mindestdienstzeit von zehn Jahren erfolgen, Art. 17 Abs. 6 S. 2 LlbG. Die erfolgreich abgeschlossene modulare Qualifizierung gestattet im Unterschied zur Ausbildungsqualifizierung weder, Ämter zu überspringen noch Beförderungsmindestwartezeiten zu verkürzen.³²

Nach Art. 20 Abs. 2 S. 3 LlbG soll sich die modulare Qualifizierung einerseits über mehrere Ämter und folglich über mehrere Jahre erstrecken. Die Vorbereitung auf die Ausübung eines Amtes in der nächsthöheren Qualifikationsebene kann daher vor Übertragung eines entsprechenden Aufgabebereiches durchlaufen werden und die steigenden Anforderungen an die Aufgabenwahrnehmung vor Wechsel in die nächsthöhere Qualifikationsebene begleiten.³³ Andererseits soll die modulare Qualifizierung gemäß Art. 20 Abs. 2 S. 2 LlbG zeitlich und inhaltlich gezielt auf die wachsenden Anforderungen der nächsthöheren Qualifikationsebene vorbereiten. Dies wird sicherlich dann besser gelingen, wenn unter Einschränkung der Anforderung aus Satz 3 der Eintritt in die nächsthöhere Qualifikationsebene in nicht allzu ferner Zukunft liegt.³⁴ Die Verordnung zur Durchführung der modularen Qualifizierung setzt in diesem Sinne für den Beginn der Personalentwicklungsmaßnahme mindestens das Erreichen eines Amtes der Besoldungsgruppen A 5, A 8 bzw. A 11 voraus. Die Qualifizierungsmaßnahme kann anders als nach der früheren Rechtslage auch in den Ämtern

27 Zum Anknüpfungspunkt der periodischen Beurteilung kritisch Konrad (wie Anm. 10), S. 27.

28 Dazu näher Mehre (wie Anm. 6), S. 241.

29 Siehe LT-Drs. 16/3200 (wie Anm. 7), S. 548.

30 Siehe Konrad (wie Anm. 10), S. 28–29.

31 Erstreckt sich die modulare Qualifizierung über einen mehrjährigen Zeitraum, kann der Fall eintreten, dass in einer folgenden periodischen Beurteilung aufgrund eines Leistungsrückgangs die Eignungsfeststellung nicht wiederholt wird. Von der Durchführung weiterer Maßnahmen der modularen Qualifizierung ist dann abzusehen. Eine Fortführung ist erst bei erneuter Eignungsfeststellung in der folgenden Beurteilung möglich, siehe Verwaltungsvorschriften zum Beamtenrecht (VV-Beamtr) vom 13. Juli 2009, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 24. April 2014, Abschnitt 3, Punkt 8.2.4. http://www.dienstrecht.bayern.de/gesetz/verwaltungsvorschriften/vv_beamtr.pdf (30.10.2015). Bereits erfolgreich absolvierte Maßnahmen verfallen jedoch nicht, sofern die Bestimmungen zur modularen Qualifizierung nichts anderes vorsehen.

32 Konrad (wie Anm. 10), S. 4.

33 Siehe Voitl/Luber (wie Anm. 9), S. 76.

34 Vgl. auch Konrad (wie Anm. 10), S. 32.

oberhalb der nächsthöheren Qualifikationsebene durchgeführt und abgeschlossen werden, Art. 20 Abs. 2 S. 3 LlbG.³⁵

Eine förmliche Zulassung ist nicht erforderlich. Erst mit der Anmeldung der Beamten zu Maßnahmen der modularen Qualifizierung ist die maßgebliche Auswahlentscheidung der obersten Dienstbehörde zwischen mehreren Beamten, die die Voraussetzung für die modulare Qualifizierung erfüllen, getroffen.³⁶ Nach welchen Kriterien diese Entscheidung zu fällen ist, wenn die Eignung mehrerer Kandidaten in der jeweiligen periodischen Beurteilung festgestellt worden ist, muss sich in der Praxis der Personalentwicklung erst noch erweisen.³⁷ Dass sachliche Kriterien die Grundlage bilden müssen, steht außer Frage. Allerdings widerspricht es dem gesetzgeberischen Willen, weitere prüfungs- oder auswahlähnliche Elemente in die Entscheidung einzubeziehen, siehe § 3 S. 2 ModQV.³⁸ Anhaltspunkt für die Auswahlentscheidung könnte sein, ob die Besetzung einer entsprechenden Beförderungsstelle absehbar ist. Schließlich bereitet die modulare Qualifizierung auf die Übernahme eines solchen Dienstpostens gezielt vor.

Daraus darf jedoch nicht abgeleitet werden, dass nach erfolgreich absolvierter modularer Qualifizierung ein Anspruch auf Beförderung bestünde. Tatsächlich begründen weder die Zulassung zur modularen Qualifizierung noch deren erfolgreicher Abschluss einen Rechtsanspruch auf Beförderung.³⁹ Der Abschluss der modularen Qualifizierung schafft jedoch eine wichtige Voraussetzung für die Übernahme eines Amtes in der nächsthöheren Qualifikationsebene, die neben die übrigen in Art. 17 LlbG bestimmten Voraussetzungen tritt.⁴⁰

6. Die Inhalte der modularen Qualifizierung

Im Vergleich zur früheren Rechtslage stellt die modulare Qualifizierung ein am Paradigma des lebenslangen Lernens orientiertes Instrument der Personalentwicklung dar. Unter Berücksichtigung der Kenntnisse und Fähigkeiten, die die Kandidaten im Verlaufe ihrer durch Vor- und Ausbildung geprägten Berufstätigkeit erlangt haben, erleichtert sie den Wechsel in die nächsthöhere Qualifikationsebene durch aufeinander abgestimmte und an den konkreten Anforderungen bemessene Inhalte und Maßnahmen für den systematischen Kompetenzerwerb.⁴¹ Sie gilt nach Einschätzung des Normgebers und den ersten Erfahrungen aus dem personalrechtlichen Alltag als praxisnäher, da sie

35 Dazu anschaulich Mehre (wie Anm. 6), S. 243. In diesem Fall bedarf es einer Teilfeststellung über den erfolgreichen Abschluss der modularen Qualifizierung, damit das Beförderungsverbot aus Art. 17 Abs. 6 S. 1 LlbG nicht greift, Art. 20 Abs. 5 S. 2 LlbG.

36 Eine Teilnahme an Modulen der modularen Qualifizierung auf eigenes Betreiben ohne vorherige Feststellung der Eignung in der periodischen Beurteilung bleibt ohne rechtlich bindende Wirkung auf die Zuerkennung der Eignung für die modulare Qualifizierung, siehe Konrad (wie Anm. 10), S. 36–37.

37 Konrad (wie Anm. 10), S. 35 rät für einen sachgerechten Einsatz der modularen Qualifizierung als Personalentwicklungsinstrument zu Zurückhaltung bei der Eignungsfeststellung.

38 Siehe Konrad (wie Anm. 10), S. 17. Der Dienstherr ist jedoch frei darin, zur Identifikation von zukünftigen Führungskräften jenseits des Ordnungsrahmens der modularen Qualifizierung Potenzialanalysen im Personalentwicklungskonzept vorzusehen und durchzuführen, siehe Konrad (wie Anm. 10), S. 40–41. Dazu auch LT-Drs. 16/3200 (wie Anm. 7), S. 548.

39 Siehe Voitl/Luber (wie Anm. 9), S. 75 und Konrad (wie Anm. 10), S. 4.

40 Siehe Konrad (wie Anm. 10), S. 4.

41 Siehe Konrad (wie Anm. 10), S. 5.

zeitlich und inhaltlich abgestimmt mit konkretem Bezug zum bisherigen Entwicklungsstand und zur künftigen Aufgabenwahrnehmung auf die Anforderungen der nächsthöheren Qualifikationsebene im Bibliotheksdienst vorbereitet.⁴² Die modulare Qualifizierung verfolgt das rechtspolitische Anliegen, im Unterschied zum vormals als starr empfundenen System der Laufbahngruppen die Durchlässigkeit der vier Qualifikationsebenen und die generationengerechte Personalentwicklung auch vor dem Hintergrund des demografischen Wandels zu fördern.⁴³

Den Umfang der Maßnahmen bestimmt § 4 Abs. 1 S. 1, 4 ModQV. Für Ämter ab der Besoldungsgruppe A 7 sind mindestens zwei Maßnahmen im Gesamtumfang von 10 bis 15 Tagen zu absolvieren. Für Ämter ab der Besoldungsgruppe A 10 werden mindestens drei Maßnahmen im Gesamtumfang von 15 bis 20 Tagen vorgeschrieben und für Ämter ab der Besoldungsgruppe A 14 sind mindestens vier Maßnahmen im Gesamtumfang von 20 bis 25 Tagen erforderlich. Dauer und Schwierigkeitsgrad der zu absolvierenden Maßnahmen sollen sich an den konkreten Anforderungen der nächsthöheren Qualifikationsebene bemessen. Nicht intendiert ist, mit der modularen Qualifizierung die Ausbildung für die nächsthöhere Qualifikationsebene nachzuholen. Der Zeitaufwand der modularen Qualifizierung fällt daher deutlich geringer als das Pensum der Ausbildungsqualifizierung aus. Diese Privilegierung begründet der bayerische Normgeber mit dem Erfahrungsbezug der modularen Qualifizierung, die sich an profilierte Beamte mit langjähriger Amtsausübung, die durch bisherige Beförderungen in die Nähe der Schwellenämter gelangt sind, richtet.

Art. 20 Abs. 2 LlbG unterscheidet zwischen fachlichen und überfachlichen Maßnahmen. Satz 4 bestimmt, dass ein angemessener Teil der Maßnahmen überfachlichen Inhalts sein muss. Damit trägt der Gesetzgeber dem zunehmend breiteren Anforderungsprofil auch in den Fachlaufbahnen des öffentlichen Dienstes Rechnung, obgleich er die für den erfolgreichen Abschluss der modularen Qualifizierung vorgesehene Prüfung dem fachlich-theoretischen Modul zuordnet, Art. 20 Abs. 2 S. 6 LlbG. Als überfachlich gelten Themen, die über den eigenen fachlichen Schwerpunkt hinausgehen. Dazu zählen zum Beispiel die Grundlagen im Dienst-, Haushalts- oder Verwaltungsrecht, in der Personal- und Gesprächsführung, der Verwaltungsorganisation, der Konfliktbewältigung und übrige methodische Kompetenzen.⁴⁴ Maßnahmen dieses Inhalts sind bei der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege in Bayern (FHVR) zu absolvieren. Die fachlichen Maßnahmen sind an der Bibliotheksakademie Bayern, einer Abteilung der Bayerischen Staatsbibliothek (BSB), durchzuführen. Sie dienen vorrangig dem Erwerb von Methoden- und Problemlösungskompetenzen.⁴⁵ Die Anrechnung von Fortbildungsmaßnahmen ist gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 8 LlbG in angemessenem Umfang, nach Nr. 2 VV-ModQV-StMWFK höchstens jedoch auf die Hälfte der nicht mit Prüfung zu absolvierenden Maßnahmen, möglich. Dabei muss der Konzeption der modularen Qualifizierung

42 Vgl. auch Mehre (wie Anm. 6), S. 242.

43 Zur Schwierigkeit der Auswahlentscheidung bei Stellenbesetzung zwischen einem Beamten mit erfolgreich abgeschlossener modularer Qualifizierung und einem Beamten mit originärem Qualifikationserwerb siehe Konrad (wie Anm. 10), S. 23–24.

44 Siehe LT-Drs. 16/3200 (wie Anm. 7), S. 546, Mehre (wie Anm. 11), S. 209 sowie Voitl/Luber (wie Anm. 9), S. 76.

45 Ähnlich für die Steuerverwaltung Mehre (wie Anm. 6), S. 242. Zu den Maßnahmen des fachlichen und überfachlichen Inhalts im Bibliothekswesen siehe VV-ModQV-StMWFK (wie Anm. 21), S. 139–141 sowie anschaulich Knaf, Karin; Werr, Noaka: Modulare Qualifizierung. Ein Element der Leistungslaufbahn. Vortrag auf der BVB-Verbundkonferenz. Würzburg, 2012. <http://www.bib-bvb.de/documents/10180/c32aa473-e016-419f-a951-d12cde61400> (30.10.2015).

als einer in sich geschlossenen Maßnahme der Personalentwicklung mit aufeinander abgestimmten Inhalten für den systematischen Erwerb von Wissen und Fertigkeiten in Vorbereitung auf die Anforderungen der nächsthöheren Qualifikationsebene Rechnung getragen werden.⁴⁶

Die Prüfung kann als schriftliche, mündliche oder praktische Prüfung abgelegt werden. § 5 Abs. 1 in Verbindung mit § 6 Abs. 1, 2 ModQV sieht eine mündliche Prüfung mit bis zu drei Teilnehmern vor, die spätestens sechs Wochen nach dem Ende der als Prüfungskontext gewählten Modulveranstaltung von einer Kommission aus zwei Prüfern abgenommen werden muss und auf deren Inhalte beschränkt ist. Um den Bezug zur gewählten Maßnahme zu gewährleisten, soll ein Mitglied der Prüfungskommission darin Unterricht gehalten haben, § 6 Abs. 1 S. 2 ModQV. Die mündliche Prüfung in der mQ7 und in der mQ10 dauert gemäß § 5 Abs. 1 S. 4 ModQV 30 Minuten, in der mQ14 45 Minuten. Eine selektive Funktion erfüllt die Prüfung nicht. Sie dient vielmehr der Feststellung, ob die Beamten für die Übernahme von Ämtern ab der nächsthöheren Qualifikationsebene bereits über das erforderliche Rüstzeug verfügen.⁴⁷ Es ist deshalb lediglich zu bescheinigen, ob die Prüfung bestanden wurde oder nicht, § 6 Abs. 3 S. 1 ModQV. Die Teilnahme an den übrigen fachlichen wie überfachlichen Modulen wird mit anderweitigen Erfolgsnachweisen belegt, Art. 20 Abs. 2 S. 7 LlbG. Dabei gilt, dass allein die Anwesenheit für die erfolgreiche Teilnahme nicht genügt.⁴⁸ Die Kandidaten sind vielmehr angehalten, sich aktiv in die Veranstaltung durch eigene Präsentationen, praktische Übungen oder eine Projektarbeit einzubringen. Die oberste Dienstbehörde stellt nach Art. 20 Abs. 5 S. 1 LlbG den erfolgreichen Abschluss der modularen Qualifizierung fest.

7. Fazit

Mit der modularen Qualifizierung hat der bayerische Gesetzgeber ein modernes Instrument der Personalentwicklung geschaffen, das den Leistungen und Verdiensten der Beamten in der bisherigen Amtsausübung durch einen überschaubaren Qualifizierungsaufwand einerseits und durch bedarfsgerechte und maßgeschneiderte Qualifizierung für die Anforderungen der nächsthöheren Qualifikationsebene andererseits Rechnung trägt. Die Anmeldung zu den Modulen der Qualifizierung könnte anders noch als die Eignungsfeststellung in der periodischen Beurteilung die maßgebliche Hürde für die berufliche Entwicklung der Beamten auf dem Weg in die nächsthöhere Qualifikationsebene sein. Es bleibt abzuwarten, wie die Verwaltungen in der Praxis damit umgehen werden. In Betracht kommen neben der zunehmend restriktiven Handhabung der Eignungsfeststellung die Einführung weiterer Zugangsvoraussetzungen, die sich jedoch an den Vorgaben des Leistungslaufbahngesetzes und der Verordnung zur Durchführung der modularen Qualifizierung messen lassen müssen, sowie die Anmeldung zu den Modulen der Qualifizierung über den Bedarf hinaus. Diese Praxis dürfte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Zahl der zu besetzenden Dienstposten eine formale Begrenzung für den Wechsel in die nächsthöhere Qualifikationsebene darstellt. Die modulare Qualifizierung wird im Bibliothekswesen eine Ausnahme, eine Orchideenerscheinung eben, bleiben.

46 Dazu ausführlich Konrad (wie Anm. 10), S. 11 sowie S. 47–49.

47 Zu den weiteren Prüfungsmodalitäten vgl. Mehre (wie Anm. 6), S. 243 sowie Konrad (wie Anm. 10), S. 55–59.

48 Vgl. Mehre (wie Anm. 11), S. 210.

Literatur

- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (Hg.): Bericht des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen zur Evaluation des Neuen Dienstrechts in Bayern. München, 2013, S. 16. http://www.dienstrecht.bayern.de/Bericht_Endfassung.pdf (30.10.2015).
- Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege in Bayern (Hg.): Jahresbericht 2014. 2. Aufl., München, 2015, S. 57. <http://www.fhvr.bayern.de/de/wir-ueber-uns/jahresbericht.html> (30.10.2015).
- Knaf, Karin; Werr, Noaka: Modulare Qualifizierung. Ein Element der Leistungslaufbahn. Vortrag auf der BVB-Verbundkonferenz. Würzburg, 2012. <http://www.bib-bvb.de/documents/10180/c32aa473-e016-419f-a951-d12cdde61400> (30.10.2015).
- Konrad, Karlheinz: Die modulare Qualifizierung. Heidelberg u.a.: Rehm, 2012.
- Mehre, Antonia: Die modulare Qualifizierung im Wettbewerbsföderalismus. In: Recht im Amt 2011, S. 237–245.
- Mehre, Antonia: Die modulare Qualifizierung. Kernelement der Leistungslaufbahn. In: Kommunalpraxis. Fachzeitschrift für Verwaltung, Organisation und Recht, Ausgabe Bayern 2010, S. 207–212.
- Voitl, Alexander; Luber, Michael: Das neue Dienstrecht in Bayern. Bayerisches Beamtenrecht. 2. Aufl., München: C.H. Beck, 2015.

Rechtsetzung

- Gesetz über die Leistungslaufbahn und die Fachlaufbahnen der bayerischen Beamten und Beamtinnen (Leistungslaufbahngesetz - LLbG) vom 5. August 2010, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juli 2015, Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 571–604. <https://www.verkuendung-bayern.de/files/gvbl/2010/15/gvbl-2010-15.pdf> (30.10.2015).
- Gesetz zum Neuen Dienstrecht in Bayern vom 05. August 2010, Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 410–620. <https://www.verkuendung-bayern.de/files/gvbl/2010/15/gvbl-2010-15.pdf> (30.10.2015).
- Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, Bundesgesetzblatt I, S. 2034–2038. http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl106s2034.pdf (30.10.2015).
- Konzept des Bayerischen Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst zur Durchführung der modularen Qualifizierung (VV-ModQV-StMWFK) vom 17. Februar

2012, Amtsblatt der Bayerischen Staatsministerien für Unterricht und Kultus und Wissenschaft, Forschung und Kunst, S. 134–143. <https://www.verkuendung-bayern.de/files/kwmb/2012/07/kwmb/2012-07.pdf> (30.10.15).

- Verordnung der Staatsministerien zur Durchführung der modularen Qualifizierung (ModQV) vom 14. Oktober 2011, Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 538–541. <https://www.verkuendung-bayern.de/files/gvbl/2011/21/gvbl-2011-21.pdf> (30.10.2015).
- Verordnung über den fachlichen Schwerpunkt Bibliothekswesen (FachV-Bibl) vom 01. September 2015, Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 330–341. <https://www.verkuendung-bayern.de/files/gvbl/2015/11/gvbl-2015-11.pdf> (30.10.2015).
- Verwaltungsvorschriften zum Beamtenrecht (VV-Beamtr) vom 13. Juli 2009, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 24. April 2014. http://www.dienstrecht.bayern.de/gesetz/verwaltungsvorschriften/vv_beamtr.pdf (30.10.2015).

Gesetzgebungsmaterial

- Gesetzentwurf der Staatsregierung zum Neuen Dienstrecht in Bayern, Landtags-Drucksache (LT-Drs.) 16/3200 vom 26.01.2010, S. 1–628. http://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP16/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000002000/0000002146.pdf (30.10.2015).

Rechtsprechung

- Bundesverfassungsgericht, Facharztbeschluss vom 09. Mai 1972, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 33, S. 125–171.