

Der Bundesminister des Innern

D I 3 – 216 300/30

Bonn, den 25. September 1970

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Betr.: **Vor-, Aus- und Fortbildung sowie Förderung der Beamten und Angestellten**

Bezug: **Kleine Anfrage der Abgeordneten Dichgans, Frau Tübler, Berger und Genossen**
– Drucksache VI/697 –

Die Kleine Anfrage wird wie folgt beantwortet:

1. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß sich Vor- und Ausbildung der Beamten und Angestellten bisher nicht genügend an den Funktionswandel der öffentlichen Verwaltung angepaßt haben und dem ständigen Aufgabenzuwachs nicht mehr gerecht werden?

Die Verwaltungsfunktionen haben sich den schwieriger und vielschichtiger gewordenen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung entsprechend verändert. Dieser Wandlungsprozeß dauert an. Da die Personalstruktur und die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes aufgabenadäquat sein muß, bedarf es einer ständigen vorausschauenden Anpassung an diese Veränderungen. Um die differenzierter werdenden Verwaltungsaufgaben bewältigen zu können, hat die Bundesregierung durch die Verordnung über die Beamten in Laufbahnen besonderer Fachrichtungen vom 27. April 1970 (BGBl. I S. 431) die Einstellung von Spezialisten der verschiedensten Fachbereiche in das Beamtenverhältnis erleichtert. Innerhalb der verwaltungsinternen Ausbildung ist dem Erfordernis der Anpassung in den verschiedenen Verwaltungsbereichen weitgehend durch eine Veränderung der Lehrstoffpläne Rechnung getragen worden.

Die Überlegungen für die Verbesserung des Ausbildungswesens müssen bisher von den durch das Bildungssystem gegebenen Voraussetzungen ausgehen. Die Reformbestrebungen der Bundesregie-

rung für den Bereich des Bildungswesens, die Anhebung des allgemeinen Bildungsniveaus und die Intensivierung und Auffächerung der berufsbefähigenden Bildungs- und Studiengänge werden neue wichtige Voraussetzungen für die Anpassung der Vor- und Ausbildung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes an die steigenden Berufsanforderungen schaffen. Die Bundesregierung entwickelt Gestaltungsvorstellungen für eine künftige weitere Verbesserung der Ausbildung des öffentlichen Dienstes, um im Anschluß an die neue Bildungsstruktur die entsprechenden Ausbildungsgänge einführen zu können.

2. Ist die Bundesregierung bereit, sich für eine Neuordnung der Eingangsvoraussetzungen für die einzelnen Laufbahngruppen einzusetzen?

Die Bundesregierung geht davon aus, daß im Rahmen der bevorstehenden umfassenden Untersuchungen zur Reform des öffentlichen Dienstes auch das Laufbahnsystem zu überprüfen sein wird. Diese grundlegende Überprüfung muß sich auch auf die Eingangsvoraussetzungen für die Laufbahngruppen erstrecken. Dies ist schon deshalb notwendig, weil künftig ein andersartiges Angebot an Bildungsabschlüssen zur Verfügung steht. Im Rahmen dieser Reformüberlegungen ist anzustreben, eine optimale Verknüpfung zwischen den Bildungsvoraussetzungen und -abschlüssen, den an den Aufgaben der öffentlichen Verwaltung auszurichtenden Berufs-

forderungen und den individuellen beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten herzustellen. In Ergänzung hierzu wird der berufsbegleitenden Fortbildung eine wichtige Rolle zufallen. Für die öffentliche Verwaltung steht bei allem das Leitziel im Vordergrund, für den öffentlichen Dienst die besten Kräfte zu gewinnen und sie so heranzubilden und zu fördern, wie es dem Bedarf für die verschiedenen Funktions-ebenen und -bereiche der öffentlichen Verwaltung und damit der wirksamsten Aufgabenerfüllung entspricht.

3. Ist die Bundesregierung bereit, sich dafür einzusetzen, daß an den Fachhochschulen eine spezielle Vorbildungsmöglichkeit für den Bereich Administration für die Anwärter des gehobenen Dienstes wie auch für entsprechende Nachwuchskräfte in der Wirtschaft etwa durch Einrichtung einer Fachhochschule für Wirtschaft und Verwaltung geschaffen wird?

Die Bundesregierung prüft im Zusammenwirken mit den Ländern eingehend, wie die Ausbildung des gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienstes und vergleichbarer Laufbahngruppen künftig ausgestaltet werden soll. Das Ausbildungsmodell einer Fachhochschule für Wirtschaft und Verwaltung ist neben anderen Gestaltungsmodellen in diese Überlegungen einbezogen. Hierbei kann allerdings nicht unberücksichtigt bleiben, daß die Vorstellungen des Entwurfs für ein Hochschulrahmengesetz, dem die Konzeption der integrierten Gesamthochschule zugrunde liegt, voraussichtlich maßgeblichen Einfluß auf die Fachhochschulkonzeption haben werden.

Der sich abzeichnenden Entwicklung hat die Ständige Konferenz der Innenminister der Länder unter Mitwirkung des Bundesministers des Innern bereits in ihrer Entschließung vom 30. April 1970 Rechnung zu tragen gesucht. Sie hat sich dafür ausgesprochen, in erster Linie die verwaltungsinterne Ausbildung beizubehalten. Diese Ausbildung soll auf die Ebene von berufsorientierten Hochschulstudiengängen angehoben werden und auch künftig in besonderem Maße auf die Praxis ausgerichtet sein. Zu gegebener Zeit sollen aber auch Absolventen gleichwertiger verwaltungsexterner Studiengänge in den gehobenen Dienst eingestellt werden können. Hierbei wird allerdings auch ein ergänzender Vorbereitungsdienst erforderlich sein.

Die Ständige Konferenz der Finanzminister der Länder hat sich — für den Bereich der Steuerbeamtenausbildung — der Entschließung der Innenministerkonferenz angeschlossen.

Im Rahmen dieser Gestaltungsziele soll auch in der Ausbildung nach Möglichkeit eine engere Verbindung zwischen Wirtschaft und Verwaltung hergestellt und der Erfahrungsaustausch zwischen beiden Bereichen angemessen berücksichtigt und gefördert werden.

Allgemein wird für die künftige Gestaltung der Ausbildung zu berücksichtigen sein, daß sich die enge

Verbindung zwischen theoretischer Unterrichtung und praktischer Einübung in die Aufgaben eines Verwaltungszweiges didaktisch und fachlich als deutlicher Vorteil erwiesen hat. Diese gegenseitige Durchdringung von Theorie und Praxis darf auch künftig nicht aufgegeben, sondern muß eher noch vertieft werden. Dies gilt unabhängig davon, zu welchem Ergebnis die Prüfung der Frage führt, inwieweit die Übernahme der Ausbildung für den gehobenen Dienst in das öffentliche, das heißt allen zugängliche Bildungswesen möglich ist.

4. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung entsprechende Fortbildungseinrichtungen für die Laufbahngruppen des gehobenen und des mittleren Dienstes sowie für die Angestellten des öffentlichen Dienstes mit entsprechender Vor- und Ausbildung eingerichtet werden müssen? Wie sollen diese Fortbildungseinrichtungen ausgestaltet werden?

Die Bundesregierung teilt diese Auffassung. Die von ihr errichtete Bundesakademie für öffentliche Verwaltung hat die Aufgabe, alle Angehörigen des öffentlichen Dienstes ohne Unterscheidung nach Status (Beamter oder Angestellter), Fachrichtung oder Laufbahngruppe fortzubilden.

Die unterschiedliche Dringlichkeit der Fortbildungsmaßnahmen für die einzelnen Laufbahngruppen und die gegenwärtig noch begrenzte Kapazität zwingen allerdings dazu, Schwerpunkte zu bilden. Zur Zeit liegt der Schwerpunkt der Akademiearbeit noch bei der Fortbildung der Angehörigen des höheren Dienstes, weil wegen der dort vorhandenen Ausbildungsmängel der Fortbildungsbedarf am vordringlichsten ist. Der gehobene und der mittlere Dienst bringen insbesondere wegen der verwaltungsinternen Ausbildung relativ bessere Voraussetzungen für die Verwaltungspraxis mit. Gleichwohl sind diese beiden Laufbahngruppen sowie die Verwaltungsangestellten in vergleichbaren Vergütungsgruppen in die Fortbildungskonzeption mit einbezogen worden, weil diese zum Ziel hat, allen Angehörigen der öffentlichen Verwaltung aktuelles berufs- und fachbezogenes Wissen zu vermitteln und sie mit neuen Methoden und Techniken der Verwaltung vertraut zu machen.

Für den gehobenen Dienst sind erste Modell-Veranstaltungen im Herbst dieses Jahres vorgesehen, die zunächst in Zusammenarbeit mit dem Bundesverband der Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademien erprobt werden sollen.

Es sollen zuerst fachbezogene Seminare von mehrtägiger Dauer, in denen jeweils ein abgeschlossener Themenkomplex in Blockveranstaltungen mit arbeitsintensiv behandelt wird, eingerichtet werden. Darüber hinaus sind ebenso wie für den höheren Dienst auch für den gehobenen Dienst funktionsbezogene Veranstaltungen von längerer Dauer beabsichtigt. Hierzu gehört auch der im Herbst 1970 beginnende Sonderkurs für Beamte des gehobenen

Dienstes zur Vorbereitung für internationale Aufgaben.

Nach Abschluß der Anlaufphase wird zu prüfen sein, ob es möglich ist, das für den höheren und gehobenen Dienst praktizierte Fortbildungssystem auch auf den mittleren Dienst (einschließlich der Verwaltungsangestellten in vergleichbaren Vergütungsgruppen) zu übertragen, oder ob sich insoweit andere Formen der Fortbildung empfehlen.

5. Hält es die Bundesregierung für nützlich, das Hinüberwechseln von Beamten in andere Aufgabenbereiche, das der Erhöhung ihrer sachlichen und menschlichen Beweglichkeit und Verwendbarkeit dient, dadurch zu fördern, daß sie für diese Fälle Einarbeitungs- und Umstellungszeiten einplant, auch im Stellenplan?

Ist sie bereit, das auch bei Versetzungen im auswärtigen Dienst zu berücksichtigen, die den Beamten in ein ihm fremdes Arbeits- oder Sprachgebiet bringen?

Die vielseitige Verwendbarkeit der Beamten gehört zu den Richtpunkten, denen schon bisher im Berufsordnungsrecht des öffentlichen Dienstes besondere Bedeutung zugemessen wird. Im allgemeinen wird es Beamten, die sich in ein neues Aufgabengebiet einarbeiten müssen, durch eine entsprechende interne Aufgabenverteilung und Entlastung von Routinearbeiten ermöglicht, einen Gesamtüberblick über das neue Tätigkeitsgebiet zu gewinnen und sich zügig in die Grundfragen des neuen Aufgabebereichs einzuarbeiten. Es wäre sicher wünschenswert, Einarbeitungs- und Umstellungszeiten auch durch entsprechende haushaltswirtschaftliche Maßnahmen zu berücksichtigen. Eine generelle Lösung erscheint aber schon deshalb schwierig, weil sie voraussetzen würde, daß die Arbeitsbelastungen für die jeweiligen Einarbeitungsbereiche qualitativ und quantitativ hinreichend erfaßbar und bewertbar sind, um dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung gerecht zu werden. Es darf auch nicht übersehen werden, daß dem Umfang des Stellenplans aus gesamtwirtschaftlichen Interessen schon für die Bewältigung der normalerweise anfallenden Aufgaben Grenzen gesetzt sind. Gleichwohl wird im Rahmen der weiteren Reformüberlegungen zu prüfen sein, wie dem Bedürfnis nach einer sachgerechten Einarbeitung auch haushaltsmäßig entsprochen werden kann. Die Bundesregierung ist im übrigen der Auffassung, daß die Einarbeitung in neue Aufgabengebiete künftig durch eine stärkere Orientierung der Ausbildung am Methodenwissen und durch gezielte Fortbildungsmaßnahmen erleichtert werden wird.

Die Aufgabenstellung des Auswärtigen Amtes bringt es mit sich, daß die Angehörigen dieser Behörde in ihrer Tätigkeit im In- und Ausland gleichermaßen eingesetzt werden und verwendbar sein müssen. Bei der Vielgestaltigkeit der Aufgaben des Auswärtigen Dienstes und im Interesse einer flexiblen Personal-

führung wird es dabei auch immer wieder erforderlich, Mitarbeiter in anderen als den von ihnen bisher wahrgenommenen Aufgabengebieten einzusetzen. Hierbei kommt der Einarbeitungs- und Umstellungszeit insbesondere im Ausland besondere Bedeutung zu.

Die Bundesregierung hat diesem Anliegen bisher schon dadurch Rechnung getragen, daß im Haushalt des Auswärtigen Amtes erstmals für 1970 eine gewisse Personalreserve vorgesehen worden ist. Diese Personalreserve soll in den kommenden Haushaltsjahren bis einschließlich 1973 erweitert werden (vgl. Erläuterungen zu Kap. 05 03 Tit. 422 01).

Darüber hinaus gibt die am 1. Januar 1970 in Kraft getretene Bundeshaushaltsordnung die Möglichkeit, vorübergehende Vakanzen bei den deutschen Auslandsvertretungen durch die jederzeit mögliche Bewilligung von Leerstellen zu überbrücken (§ 50 Abs. 5 Bundeshaushaltsordnung). In diesem Zusammenhang werden auch die Anregungen gewürdigt, die die Kommission zur Reform des Auswärtigen Dienstes in ihrem Zwischenbericht vom August 1969 gegeben hat.

6. Wieviel zusätzliche Planstellen wären erforderlich, um Beamten, die für Spitzenpositionen in Betracht kommen, zeitweise vom Dienst freizustellen, damit sie durch Kontaktstudien an Hochschulen, durch Aufenthalte im Ausland, vielleicht auch zuweilen durch eine informatorische Tätigkeit bei Wirtschaftsunternehmen oder Gewerkschaften ihre Kenntnisse und ihre Anschauungen erweitern?

Die Zahl und die Art der Planstellen, die für zeitweise Freistellungen im Sinne der Frage vorgesehen werden müßten, würden sich vor allem danach bestimmen, welche Freistellungszeiten jeweils in Betracht kommen, welches Reservoir von Anwärtern auf Spitzenpositionen vorhanden ist und – bezogen auf die Zahl der freiwerdenden Funktionen – vorausschauend benötigt wird und welche internen personalwirtschaftlichen Ausgleichsmöglichkeiten in den einzelnen Verwaltungen bestehen. Die Dauer der Freistellungen müßte sich unter anderem nach dem Angebot an entsprechenden externen Fortbildungsmöglichkeiten, nach der Eigenart der jeweils in Betracht kommenden Spitzenfunktionen und nach der Dringlichkeit der Besetzung solcher Funktionen richten. Eine entsprechende Bedarfsplanung wird sich immer wieder und in ständiger Überprüfung nach diesen Faktoren zu richten haben.

Die Bundesregierung erwartet von den Untersuchungen zur Reform des öffentlichen Dienstes und der Struktur der Bundesverwaltung weitere Erkenntnisse hierüber. Ohne dies abzuwarten, wird die Bundesregierung zu gegebener Zeit erneut prüfen, inwieweit sich die Teilnahme von Bundesbediensteten an Fortbildungskursen für Führungsnachwuchskräfte auch durch geeignete Haushaltsmaßnahmen fördern läßt.

7. Ist die Bundesregierung bereit, den Austausch von Kräften zwischen Verwaltung und Wirtschaft dadurch zu fördern, daß sie sich bei einem vorzeitig ausscheidenden Beamten an dessen späterer Altersversorgung stärker beteiligt, als das geltende System der Nachversicherung das zuläßt?

Die Bundesregierung sieht nach dem geltenden Beamtenrecht keine Möglichkeit, über die Entrichtung der Beiträge im Rahmen der Nachversicherung in den gesetzlichen Rentenversicherungen hinaus weitere Leistungen für die Alterssicherung eines vorzeitig ausscheidenden Beamten zu erbringen. Soweit ein Bedürfnis für eine zusätzliche, neben die Rente aus den gesetzlichen Rentenversicherungen tretende Altersversorgung besteht und nicht durch die in weiten Bereichen der Wirtschaft eingeführte betriebliche Altersversorgung befriedigt werden kann, dürfte es Sache des neuen Arbeitgebers sein, entsprechende Vorkehrungen zu treffen.

Die Untersuchungen zur Reform des öffentlichen Dienstes insgesamt müssen erweisen, ob Anlaß besteht, insoweit Änderungen vorzusehen.

8. Trifft es zu, daß die Bundesbeamten des höheren Dienstes in den übrigen Ländern der Europäischen Gemeinschaften und den übrigen großen Industriestaaten, von den Vereinigten Staaten bis zur Sowjet-Union, ihre Eingangsstellen im Mittel etwa fünf Jahre jünger erreichen als ihre Kollegen in der Bundesrepublik Deutschland?

Gilt das auch für den auswärtigen Dienst?

Was wird die Bundesrepublik tun, um diese Überalterung zu beseitigen, die die Kräfte besonders fruchtbarer und leistungsfähiger Lebensjahre teilweise brach liegen läßt?

Zur Beantwortung der Frage ist für den Zeitraum von 1965 bis 1969 eine Erhebung über die Zahl und das Lebensalter der nach dem Erwerb der Laufbahnbefähigung in den höheren Dienst eingestellten Bewerber durchgeführt worden. Sie ergibt für den Gesamtbereich der Bundesverwaltung (Ministerien und nachgeordnete Behörden) folgendes Bild:

Jahr	Zahl der eingestellten Bewerber	Durchschnittliches Lebensalter in Jahren
1965	733	35,0
1966	681	33,3
1967	855	35,3
1968	672	33,7
1969	710	33,5

Am günstigsten liegen die Durchschnittszahlen für den angegebenen Zeitraum in den folgenden Verwaltungsbereichen: Bundespost mit 30,5 Jahren, Bundesbahn und Auswärtiger Dienst mit 31 Jahren.

Die angegebenen Durchschnittszahlen beziehen sich dem ausdrücklichen Wortlaut der Frage entsprechend auf den Zeitpunkt der Übernahme in das Beamtenverhältnis. Sie vermitteln insofern ein zu

ungünstiges Bild, als bestimmte Bewerbergruppen in der Regel erst nach längeren Zeiten einer außerhalb des öffentlichen Dienstes oder als Angestellte im öffentlichen Dienst verbrachten hauptberuflichen Tätigkeit in das Beamtenverhältnis gelangen. Dies gilt vornehmlich für Ärzte, Techniker und Wissenschaftler sowie für „andere als Laufbahnbewerber“. So wurde festgestellt, daß Bewerber, die bei der Berufung in das Beamtenverhältnis bereits das 40. Lebensjahr überschritten hatten, an den jährlichen Gesamtzahlen wie folgt Anteil haben:

1965	83	(= 11,3 %)
1966	46	(= 6,7 %)
1967	62	(= 7,2 %)
1968	61	(= 9,3 %)
1969	60	(= 8,4 %)

Bei den Fachrichtungsbeamten wird sich in den nächsten Jahren eine weitere Verschiebung des Altersdurchschnitts dadurch ergeben, daß die erwähnte Verordnung über Beamte in Laufbahnen besonderer Fachrichtungen einerseits einen größeren Personenkreis erfaßt, andererseits aber zum Befähigungserwerb eine geringere Dauer der hauptberuflichen Tätigkeit fordert. Das Eintrittsalter der Laufbahnbewerber mit Vorbereitungsdienst und zweiter Staatsprüfung liegt ohnehin im Durchschnitt erheblich unter dem der Fachrichtungsbeamten und „anderen als Laufbahnbewerber“.

Die Bundesregierung wird sich auch weiterhin bemühen, für den Verwaltungsdienst in erster Linie junge und leistungsfähige Nachwuchskräfte zu gewinnen.

Vergleiche zur Personalpolitik anderer Staaten sind schwierig, da die Begriffe „Bundesbeamte“ und „höherer Dienst“ sich nicht ohne weiteres auf andere Systeme übertragen lassen. Es trifft jedoch zu, daß in einer Reihe der in der Anfrage genannten Industriestaaten, insbesondere in Frankreich, in Großbritannien und in den Vereinigten Staaten, bis zu einem gewissen Grad auch in Italien, vergleichbare Personen im Durchschnitt mehrere Jahre jünger ihre Eingangsstellen im höheren Dienst erreichen als in der Bundesrepublik.

In Belgien, in den Niederlanden, in den skandinavischen Staaten und – soweit sich die dortige Personalpolitik überhaupt mit derjenigen in der Bundesrepublik Deutschland vergleichen läßt – in der Sowjet-Union sind die Altersunterschiede geringer. Die Gründe für den Altersunterschied gegenüber den führenden westlichen Industrienationen sind unter anderem: In Ländern ohne Wehrpflicht (z. B. Großbritannien) rücken junge Männer – allein deshalb – 18 Monate früher in die Eingangsstellen ein als deutsche, die ihrer Wehrpflicht genügt haben. Dabei ist noch zu berücksichtigen, daß viele Abiturienten in der Bundesrepublik freiwillig als Zeitsoldat zwei Jahre dienen.

In den genannten Ländern, vor allem in Großbritannien und in den Vereinigten Staaten, endet die Schul- und Universitätsausbildung im Durchschnitt

mehrere Jahre früher als in der Bundesrepublik Deutschland. Darüber hinaus wird in den Vereinigten Staaten die Übernahme in den höheren Dienst an geringere Bildungsvoraussetzungen geknüpft; ein abgeschlossenes Hochschulstudium in unserem Sinne wird nicht verlangt.

Ferner kennen viele Länder nicht die z. B. für den höheren Auswärtigen Dienst vorgeschriebene dreißigmonatige und mit einer Laufbahnprüfung abzuschließende eigene Ausbildung; auch Bewerber, die nach einem entsprechend langen Vorbereitungsdienst schon die Befähigung für eine andere Laufbahn erworben haben (z. B. Juristen), müssen nochmals einen Vorbereitungsdienst von 18 Monaten ableisten und die besondere Laufbahnprüfung ablegen. Die Altersunterschiede sind daher beim Auswärtigen Dienst im Vergleich zu den genannten Ländern eher noch stärker ausgeprägt.

Das in der Bundesrepublik Deutschland vergleichsweise hohe Lebensalter beim Eintritt in den Beruf wird schon in nächster Zeit erheblich verringert werden. Die Bundesregierung sieht es gesellschafts- und bildungspolitisch für wichtig an, daß die jungen Menschen früher als bisher verantwortlich in ihrem Beruf tätig werden. Dies gilt vor allem für die jun-

gen Akademiker. Im Rahmen der Neuerungen im gesamten Bildungswesen wird künftig die Schulzeit in der Sekundarstufe gegenüber der heutigen Zeitspanne bis zum Erreichen des Abiturs um ein Jahr verkürzt werden. Die daran anschließenden Hochschulstudiengänge werden Schritt für Schritt mit den Reformen im Hochschulbereich gestrafft werden. Dabei wird sich vor allem auch mit Hilfe einer verbesserten Hochschuldidaktik und geeigneter Medien der Wissensvermittlung eine spürbare Verkürzung der Studienzeiten ergeben. Darüber hinaus ist die Bundesregierung nach Kräften bemüht, den Vorbereitungsdienst für die einzelnen Laufbahnen zu intensivieren und – soweit vertretbar – zu kürzen. Beispielsweise wird demnächst schon der juristische Vorbereitungsdienst zeitlich gestrafft werden. Ebenso werden gesetzgeberische Maßnahmen vorbereitet, die Kürzungen des Vorbereitungsdienstes auch bei anderen Laufbahnen des höheren Dienstes ermöglichen sollen. Wenn künftig die Hochschulreife früher erreicht wird und Studium und Vorbereitungsdienst gestrafft werden, wird dies in jedem Falle zu einem erheblich früheren Eintritt in das Berufsleben führen.

Genscher