Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung

Qualifica Digitalis
AP 5
Analyse des Rechtsstatus

erstellt von

apl. Prof. Dr. Margrit Seckelmann

und

Martin Humberg

Oktober 2021

Executive Summary

Welche Kompetenzen benötigt der deutsche Öffentliche Dienst, um den Herausforderungen der digitalen Transformation angemessen – und nach Möglichkeit sogar proaktiv – begegnen zu können? Dieser Fragestellung widmet sich das vom *IT-Planungsrat* finanzierte Projekt *Qualifica Digitalis* (QD), welches unter Federführung der Freien Hansestadt Bremen steht. Die drei zum Projektkonsortium verbundenen Forschungseinrichtungen, das *Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung* (FÖV), das *Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme* (FOKUS) und das *Institut für Informationsmanagement Bremen* (ifib) analysieren die Veränderungen von Kompetenzanforderungen und Qualifikationsentwicklungen, vergleichen sie mit dem Ist-Zustand und leiten daraus Qualifizierungsstrategien und Handlungsempfehlungen für die Ausgestaltung der beruflichen Bildung (Aus-, vor allem aber Fort- und Weiterbildung) und der Personalentwicklung ab. Das Arbeitspaket (AP) 5 von QD analysiert die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Adaptions- und Weiterentwicklungsfähigkeit des deutschen Öffentlichen Dienstes im Rahmen der Digitalisierung. Analysiert wurde das Dienstrecht der Beamt:innen und der (Tarif-)Beschäftigten (übergreifend: Bedienstete).

Diese rechtswissenschaftliche Untersuchung befasst sich (in Absprache mit der Projektsteuerung und den QD-Gremien) insbesondere mit folgender Fragestellung, die sich zugleich auf der Grundlage der Umfrageergebnisse als der zentrale Forschungsgegenstand herausgestellt hat:

(1.) Gibt es einen Rechtsanspruch auf „digitale“ (Weiter-)Qualifikation bzw. sollte es einen solchen geben und was wären die Konsequenzen daraus?

Weil die vorherigen Arbeitspakete unter den besonderen Umständen der SARS-CoV-2/Covid-19-Pandemie stattfanden, die der digitalen Transformation des deutschen Öffentlichen Dienstes einen enormen Schub verliehen hat, wurden die beiden folgenden Fragen (in etwas geringerem Umfang) ergänzend aufgenommen:

(2.) Gibt es spezifische Arbeitsplatzbedingungen in einer digitalisierten Arbeitswelt, die einer rechtlichen Neuregelung bedürfen?
(3.) Was sind oder wären notwendige Mittel der Arbeitsplatzsicherung in der digitalen Transformation?

Die Befassung mit diesen Forschungsfragen führte – summarisch dargestellt – zu folgenden Erkenntnissen, die in dem nachstehenden Gutachten ausführlich hergeleitet und detailliert beschrieben werden:

Zu Forschungsfrage 1:

- Das bestehende dienstrechtliche Instrumentarium erlaubt bereits eine große Flexibilität hinsichtlich Anpassungs- und Aufstiegsqualifizierung, gerade auch unter den Bedingungen der digitalen Transformation.
- Das Beamtenrecht des Bundes und der Länder enthält eine ausgewogene und langfristig tragfähige Rechte- und Pflichtenbeziehung zwischen Beamt:innen und Dienstherren. Fortbildung (auch hinsichtlich digitalisierungsbezogener Kompetenzen) ist Dienstpflicht. Die notwendige Unterstützung schuldet der Dienstherr im Rahmen seiner Fürsorgepflicht.
- Arbeitnehmer:innen können im Rahmen ihrer arbeitsvertraglich geschuldeten Tätigkeit zur Fortbildung angewiesen werden. Der Arbeitgeber schuldet dann ebenfalls die notwendige Unterstützung.
- Einzelvertraglich und kollektivrechtlich bestehen reichlich Möglichkeiten zur bedarfsgerechten Regelung von konkreten Detailfragen.
- Die Schaffung eines darüberhinausgehenden Individualanspruchs würde zu keiner Verbesserung der Rechtslage führen. Stattdessen wären damit Folgeprobleme (Kostenaspekte, Konflikte bzgl. Anspruchsvoraussetzungen, Konkretisierung des Anspruchsinhalts, Leistungskontrolle, Einschränkungen bei der Erstellung und Anpassung von Personalentwicklungskonzepten) verbunden.
- Als methodischer Ansatz, um Fortbildung passgenauer zu gestalten und durchzuführen, bietet es sich an, die Dienststellen zu einer jährlichen Fortbildungsbedarfsermittlung unter Einbeziehung der Bediensteten zu verpflichten. Zur Durchsetzung dieser objektivrechtlichen Pflicht könnte ein Mitbestimmungsrecht des Personalrats geschaffen werden. Der Erfolg dieser Maßnahme hängt allerdings davon ab, dass ausreichend Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden, um den ermittelten Fortbildungsbedarf ausreichend abzudecken.

Zu Forschungsfrage 2:

- Noch nicht hinreichend geregelt ist der Rechtsstatus des „Home Office“, der sich zwischen der klassischen Telearbeit und neuen, flexibleren Formen des Arbeitens bewegt.
- Die bestehenden Rechtsunsicherheiten zeigen den Bedarf einer gesetzlichen Regelung auf.
- Gesetzliche Regelungen bergen zwar die Gefahr eines Verlustes von Flexibilität. Es handelt sich hierbei aber um eine politische Frage, die auch auf dieser Ebene zu klären ist.
- Kollektivrechtliche Regelungen stellen einen möglichen Ansatz zur Klärung relevanter Fragen dar, müssen sich aber noch etablieren.

Zu Forschungsfrage 3:

- Im Zuge der digitalen Transformation der Verwaltung dürfte Arbeit komplexer und damit anspruchsvoller werden. Insbesondere einfachere oder routinemäßige Tätigkeiten werden verstärkt algorithmenbasiert erledigt werden können. Eine Veränderung des Personalbedarfs in quantitativer und qualitativer Hinsicht ist daher wahrscheinlich. Aus technischen und rechtlichen Gründen ist jedoch nicht davon auszugehen, dass menschliche Arbeitsleistung durch Digitalisierung obsolet wird oder dass vorhandenes Personal grundsätzlich nicht in der Lage wäre, sich den neuen Anforderungen anzupassen.
- Vor diesem Hintergrund bietet die geltende Rechtslage ein angemessenes Maß an Arbeitsplatzsicherheit im Öffentlichen Dienst.
- Dieser Umstand hat maßgeblichen Einfluss auf die Attraktivität des Öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber, was einen wichtigen Vorteil gegenüber anderen Branchen bei der (u. a. demografisch bedingt) schwierigen zukünftigen Personalgewinnung darstellt.
- Die geltende Rechtslage stellt zudem hinreichende rechtliche Möglichkeiten für einen flexiblen Personaleinsatz zur Verfügung.

Inhalt

Executive Summary ... 2
1. Problemstellung ... 6
1.1 Ableitung der normativen Maßstäbe dieser Untersuchung aus den Erkenntnissen der vorangegangenen Arbeitspakete ... 7
1.1.1 Metastudie und Umfrage- bzw. Workshopergebnisse ... 7
1.1.2 Ergebnisse der Umfrage(n) und der Domänenuntersuchung(en) ... 8
1.2 Analysegegenstand, leitende Forschungsfragen, Definitionen ... 9
1.2.1 Herausarbeitung und Operationalisierung der Forschungsfragen ... 9
1.2.2 Begriffsdefinitionen ... 9
2. Rechtsanspruch auf „digitale“ (Weiter-)Qualifikation? ... 11
2.1 Analyse des Regelungsbestands ... 11
2.1.1 Freistellungsansprüche ... 12
2.1.1.1 Freistellung unter Fortzahlung der Bezüge ... 12
2.1.1.2 Freistellung unter Wegfall der Bezüge ... 13
2.1.2 Regelungen für bestimmte Gruppen von Bediensteten ... 14
2.1.2.1 Personalratsmitglieder ... 14
2.1.2.1.1 Regelungen im Bundesrecht ... 14
2.1.2.1.2 Regelungen in Bremen ... 15
2.1.2.1.3 Regelungen in Rheinland-Pfalz ... 15
2.1.2.1.4 Keine Qualifizierungspflicht im Geltungsbereich der dargestellten Regelungen ... 16
2.1.2.2 Betriebsbeauftragte ... 16
2.1.2.3 Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit ... 16
2.1.2.4 Immissionsschutzbeauftragte ... 16
2.1.2.5 Datenschutzbeauftragte ... 17
2.1.2.6 Gleichstellungsbeauftragte ... 17
2.1.2.7 Ansprüche auf Gleichbehandlung oder bevorzugte Behandlung ... 17
2.1.2.7.1 In Teilzeit oder befristet beschäftigte Arbeitnehmer ... 17
2.1.2.7.2 Schwerbehinderte Menschen ... 18
2.1.2.7.3 Gleichstellungsrechtliche Regelungen ... 18
2.1.2.8 Bewertung der Regelungen für bestimmte Gruppen von Beschäftigten ... 18
2.1.3 Beamtenrechtliche Regelungen ... 18
2.1.3.1 Generelle Fortbildungspflicht des/der Beamt:in und Fürsorgepflicht des Dienstherrn ... 19
2.1.3.1.1 Anpassungsfortbildung ... 19
2.1.3.1.2 Förderungsfortbildung ... 21
2.1.3.2 Bundes- und landesspezifische Regelungen zur Qualifizierung von Beamten ... 22
2.1.3.2.1 Bund ... 22
2.1.3.2.2 Baden-Württemberg ... 24
2.1.3.2.3 Bayern ... 24
2.1.3.2.4 Berlin ... 24
2.1.3.2.5 Brandenburg ... 25
2.1.3.2.6 Bremen ... 26
2.1.3.2.7 Hamburg ... 27
2.1.3.2.8 Hessen ... 27
2.1.3.2.9 Mecklenburg-Vorpommern ... 27
2.1.3.2.10 Niedersachsen ... 28
2.1.3.2.11 Nordrhein-Westfalen ... 28
2.1.3.2.12 Rheinland-Pfalz ... 28
2.1.3.2.13 Saarland ... 29
2.1.3.2.14 Sachsen ... 29
2.1.3.2.15 Sachsen-Anhalt ... 30
2.1.3.2.16 Schleswig-Holstein ... 30
2.1.3.2.17 Thüringen ... 30
2.1.3.3 Konkrete Betrachtung der Regelungen des Bundes, Bremens und Rheinland-Pfalz ... 31

2.1.3.3.1 Betrachtung der Regelungen des Bundes ... 31
2.1.3.3.2 Betrachtung der Regelungen in Bremen ... 34
2.1.3.3.3 Betrachtung der Regelungen in Rheinland-Pfalz ... 35
2.1.4 Arbeitsrechtliche Regelungen ... 36
2.1.4.1 Fortbildungsanspruch des Arbeitnehmers ... 36
2.1.4.2 Fortbildungspflicht bzw.-obliegenheit des Arbeitnehmers ... 38
2.1.4.3 Zusammenfassung der arbeitsvertraglichen Ausgangslage ... 40
2.1.4.3.1 Genereller Befund: Abstellen auf den einzelnen Arbeitsvertrag ... 40
2.1.4.3.2 Gestaltungsmöglichkeiten mittels Tarifvertrags und Dienstvereinbarung ... 41
2.1.5 Mitbestimmung des Personalrats bzgl. Fortbildung ... 43
2.2 Folgefragen ... 45
2.2.1 Kostenaspekte ... 45
2.2.2 Festlegung und Feststellung der Anspruchsvoraussetzungen ... 45
2.2.3 Konkretisierung des Anspruchsinhalts und Leistungskontrolle ... 46
2.2.4 Personalentwicklungsmaßnahmen ... 47
2.3 Fazit zum Anspruch auf Qualifizierung ... 47
2.3.1 Potential des Status quo ... 47
2.3.2 Empfohlene Methode zur Ermittlung des Fortbildungsbedarfs ... 50
3. Arbeitsplatzbedingungen in einer digitalisierten Arbeitswelt ... 51
3.1 Rechtsfragen und Regelungen zum sog. „Home-Office“ ... 51
3.2 Arbeitszeit ... 53
3.2.1 Erfassung der Arbeitszeit ... 54
3.2.2 Flexibilisierung der Arbeitszeit ... 54
3.3 Arbeitsschutz ... 54
3.4 Tarifeinigung über mobile Arbeitsformen (2021) ... 56
4. Arbeitsplatzsicherung in der digitalen Transformation ... 57
4.1 Personalabbau ... 57
4.1.1 Beamte ... 57
4.1.2 Arbeitnehmer ... 58
4.2 Änderungen des Personaleinsatzes ... 60
4.2.1 Beamte ... 60
4.2.1.1 Umsetzung ... 61
4.2.1.2 Abordnung ... 61
4.2.1.3 Versetzung ... 61
4.2.1.4 Zuweisung ... 61
4.2.2 Beschäftigte ... 62
4.2.2.1 Umsetzung ... 62
4.2.2.2 Versetzung ... 62
4.2.2.3 Abordnung ... 62
4.2.2.4 Zuweisung ... 62
4.2.2.5 Personalgestellung ... 63
4.2.2.6 Änderungskündigung ... 63
4.3 Zwischenfazit zur Arbeitsplatzsicherung in der digitalen Transformation ... 63
5. Gesamtbetrachtung und Empfehlungen ... 64
Literaturverzeichnis ... 66

1. Problemstellung

Nicht nur die Privatwirtschaft, sondern auch die öffentliche Verwaltung ist von der fortschreitenden Digitalisierung ihrer Arbeitsprozesse sowohl innerhalb ihrer Organisation als auch im Kontakt mit externen Stakeholdern betroffen.[1] Es ist zwar zumindest derzeit (Stichwort „schwache KI“) nicht davon auszugehen, dass Algorithmen Menschen gänzlich ersetzen können, denn es sind neben fachlichen und analytischen Kompetenzen insbesondere personale Fähigkeiten und solche der Einordnung und Bewertung gefragt. Gleichwohl ist mit Organisationsveränderungen auch in der öffentlichen Verwaltung und der Verlagerung eher „einfacher“ Arbeiten hin zu algorithmengestützten Programmen (wie etwa Verwaltungschatbots) zu rechnen.[2]

Menschen sind immer da im Vorteil, wo es darum geht, in der komplexen Arbeitsumgebung der öffentlichen Verwaltung interdisziplinäre Kompetenzen und personale Kompetenzen auszuüben. Neben aufgabenbezogener Expertise und technischer Kompetenzen bedarf es daher auch Einordnungsfähigkeiten (wie etwa Kenntnissen über politische Zusammenhänge) sowie Soft Skills.[3] In komplexen Umgebungen kommt es nicht zuletzt darauf an, die Organisation so aufzustellen, dass ein Wissensaustausch über Abteilungs- und Organisationsgrenzen hinweg möglich und wertgeschätzt wird.[4] Das bringt einen Kulturwandel der öffentlichen Verwaltung[5] hin zu einer Offenheit für digitale Zusammenhänge („digitales Mindset“) mit sich.

In einer Studie für das *Nationale E-Government Kompetenzzentrum* (NEGZ) wird das „digitale Mindset“ (Digitalisierungsverständnis einer Person) als „ihre eigene Definition des Begriffs ‚Digitalisierung‘, die persönliche Einstellung gegenüber Digitalisierung, die Wahrnehmung von Digitalisierung, die tatsächliche Nutzung von IT, die IT-Fähigkeiten und die Einschätzung der Auswirkungen von Digitalisierung auf die eigene Arbeit“ definiert.[6] Die Veränderung von Einschätzungen (hin zu einer Offenheit „für Digitalisierung“) ist schwer zu vermitteln und bildet gleichsam die Gretchenfrage vorausschauender Personalarbeit im öffentlichen Sektor. Zu dieser gehört auch, berufliche Bildungsmöglichkeiten so weiterzuentwickeln, dass nicht nur Fertigkeiten, sondern gerade auch Fähigkeiten für die digitalisierte Arbeitswelt vermittelt werden.[7]

Laut der *Expertenkommission Forschung und Innovation* gehören zu den notwenigen Fähigkeiten im digitalen Handlungsumfeld gerade solche, die (wie Problemlösungsfähigkeit, Kreativität, Eigeninitiative und Adaptionsfähigkeit) bislang vor allem höherwertige Tätigkeiten in der öffentlichen Verwaltung gekennzeichnet haben.[8] Das Anforderungsniveau für Beschäftigte wird sich mithin aufgrund der Digitalisierung erhöhen. Um diesem höheren Anforderungsniveau zu entsprechen und um die Nachfrage nach derart höher qualifizierten Beschäftigten decken zu können, müssen bisher einfacher beruflich Qualifizierte vermehrt in die Lage versetzt werden, auch höhere Anforderungsniveaus im Beruf zu erfüllen.[9]

Die digitale Transformation der Verwaltung hängt überdies davon ab, wie attraktiv sich der Öffentliche Dienst als Arbeitgeber positioniert.[10] Eine vorausschauende Personalplanung in der öffentlichen Verwaltung steht aber zugleich vor dem Problem, dass noch nicht hinreichend konkret vorhergesagt werden kann, wie genau sich das Anforderungsprofil von Arbeitsplätzen verändern wird.[11]

Der *IT-Planungsrat* hat diese Problemstellung erkannt und ein Forschungs-, Entwicklungs- und Qualifizierungsprojekt bewilligt, welches unter Federführung der Freien Hansestadt Bremen steht. Das Projekt *Qualifica Digitalis* widmet sich der Analyse der benötigten Kompetenzen für das Personal der öffentlichen Verwaltung in der kommenden Zeit. Die drei zum Projektkonsortium verbundenen Forschungseinrichtungen, das *Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung* (FÖV), das *Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme* (FOKUS)

[1] Ogonek/Distel/Hofmann (2020), S. 5.
[2] Löbel/Schuppan (2021), S. 24 f.
[3] Ogonek/Distel/Hofmann (2020), S. 6; ebenfalls in diese Richtung weisend: Mergel/Brahimi/Hecht (2021), S. 6 f.
[4] Misgeld/Wojczak (2019), S. 656; Mergel (2019), S. 168.
[5] Stich/Schwiertz (2021), S. 459.
[6] Ben Rehouma et al. (2018), S. 5.
[7] Expertenkommission Forschung und Innovation (2021), S. 56.
[8] Expertenkommission Forschung und Innovation (2021), S. 16.
[9] Expertenkommission Forschung und Innovation (2021), S. 57.
[10] Kösters (2019), S. 34; Stich/Schwiertz (2021), S. 445.
[11] Heimann (2021), Rn. 154.

und das *Institut für Informationsmanagement Bremen* (ifib) analysieren die Veränderungen von Kompetenzanforderungen und Qualifikationsentwicklungen, vergleichen sie mit dem IST-Zustand und leiten daraus Qualifizierungsstrategien und Handlungsempfehlungen für die Ausgestaltung der beruflichen Bildung (Aus-, vor allem aber Fort- und Weiterbildung) und der Personalentwicklung ab. Ziel ist die Formulierung und Förderung „neue[r] und veränderte[r] Kompetenzen, die mehr umfassen müssen als IT- und Medien-Anwenderkompetenzen".[12]

Der vorliegende Bericht gibt die Ergebnisse des Arbeitspakets 5 („Rechtsstatus") wieder. Er wurde am FÖV von Martin Humberg und apl. Prof. Dr. Margrit Seckelmann erarbeitet und setzt den IST-Status der gesetzlichen Regelungen hinsichtlich der beruflichen Fort- und Weiterbildung mit den in früheren Arbeitspaketen (Metastudie, Umfrage, Domänenuntersuchung inklusive Domänenworkshops) in Beziehung. Während in den früheren Arbeitspaketen die Generierung eines neuen Kompetenzprofils auf der Basis einer umfragegestützten Bedarfsanalyse im Vordergrund stand, geht es nachfolgend darum, inwieweit der Rechtsrahmen für die Fort- und Weiterbildung der Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes (sowohl für die Beamt:innen wie die Tarifbeschäftigten) noch adäquat ist, um die digitale Transformation zu unterstützen.

Nachfolgend wird daher analysiert, inwieweit dieser Transformationsprozess Rechtsanpassungen des öffentlichen Dienstrechts erfordert. Im Fokus stehen dabei die aktuellen beamtenrechtlichen Regelungen des Bundes, der Länder Bremen und Rheinland-Pfalz sowie die tarifrechtlichen Regelungen des Tarifvertrags für den Öffentlichen Dienst (TVöD) und des Tarifvertrags für den Öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) unter Einbeziehung des Personalvertretungsrechts und des neuen Digitalisierungstarifvertrags des Bundes (der während der Erarbeitung dieses „Rechtspakets" im Sommer 2021 abgeschlossen wurde und daher nur kurz Erwähnung finden kann). Der Maßstab, an dem die genannten Rechtsnormen gemessen werden, ist die Passfähigkeit mit den im Projekt *Qualifica Digitalis* erarbeiteten Trends und Bedarfen eines Öffentlichen Dienstes in einer digitalisierten Arbeitswelt.

1.1 Ableitung der normativen Maßstäbe dieser Untersuchung aus den Erkenntnissen der vorangegangenen Arbeitspakete

1.1.1 Metastudie und Umfrage- bzw. Workshopergebnisse

Die *Metastudie* (Arbeitspaket 2) von *Qualifica Digitalis*[13] hat sich im Wege einer Literaturstudie dem Kompetenzbegriff und der Analyse der in der Literatur geforderten Kompetenzen gewidmet, die es braucht, um souverän und handlungsfähig in einer digitalisierten öffentlichen Verwaltung zu sein. Ausgangspunkt dabei war die Definition der „beruflichen Handlungsfähigkeit" in § 1 Abs. 3 BBiG (Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten, um in einer sich wandelnden Arbeitswelt eine Tätigkeit auszuüben).[14] Durch das G*esetz zur Modernisierung und Stärkung der beruflichen Bildung* vom 12.12.2019 wurde ergänzend klargestellt, dass die Erhaltung der „beruflichen Handlungsfähigkeit" in ihrem Dreiklang aus erforderlichen Fertigkeiten, Kenntnissen und Fähigkeiten vor dem Hintergrund der technologischen und digitalen Entwicklung einer Überprüfung bedarf.[15]

In der Metastudie wurde die Differenzierung im Europäischen bzw. im Deutschen Qualifikationsrahmen zwischen *Fachkompetenzen* (mit den Unterkategorien „Wissen" sowie „Fertigkeiten") und *„personalen Kompetenzen"* („Sozialkompetenz" sowie „Selbständigkeit") aufgegriffen und diese zu sechs Einzelkategorien fortentwickelt.[16] Dabei konnte sie u. a. an *Ines Mergels* Katalog digitaler Fähigkeiten[17] und vor allem an die Kategorien aus der Strategie der *Kultusministerkonferenz* zur „Bildung in der digitalen Welt"[18] anknüpfen:

[12] QUALIFICA digitalis (qualifica-digitalis.de), letzter Zugriff am 23.09.2021.
[13] Nachfolgend zitiert als Schmeling/Bruns (2020).
[14] Schmeling/Bruns (2020), S. 15.
[15] BGBl. I S. 2522.
[16] Schmeling/Bruns (2020), S. 16.
[17] „Digitale Kompetenzen umfassen die Informations- und Datenverarbeitungskompetenzen, Kommunikation und Zusammenarbeit mit Hilfe von neuen Technologien, die Fähigkeit, digitale Inhalte zu erstellen und zu bearbeiten, die Fähigkeit, Technologie sicher zu nutzen sowie Problemsituationen in digitalen Umgebungen lösen zu können", vgl. Mergel (2019), S. 167.
[18] Kultusministerkonferenz, Bildung in der digitalen Welt. Strategie der Kultusministerkonferenz. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 08.12.2016 in der Fassung vom 07.12.2017.

1. suchen, verarbeiten und aufbewahren;
2. kommunizieren und kooperieren;
3. produzieren und präsentieren;
4. schützen und sicher agieren;
5. problemlösen und handeln sowie
6. analysieren und reflektieren.[19]

1.1.2 Ergebnisse der Umfrage(n) und der Domänenuntersuchung(en)

In der *Umfrage* und den *Domänenuntersuchungen* (Arbeitspakete 3 und 4) haben sich folgende Erkenntnisse[20] ergeben, an die nachfolgend rechtlich angeknüpft werden soll.

- Es bestehen nach wie vor Ängste hinsichtlich der Auswirkungen der digitalen Transformation auf das eigene Arbeitsumfeld.
- Diese lassen sich indes durch Qualifikationsmaßnahmen wohl zumindest teilweise abbauen: Die Unsicherheit der Beschäftigten (bzw. eine eigene negative Kompetenzbewertung) resultiert oft aus dem Umstand, dass die eigene Ausbildung schon etwas länger zurückliegt und dass Fortbildungsangebote entweder nicht gemacht werden oder dieses Angebot die Beschäftigten nicht erreicht. (Dieser Umstand bezieht sich sowohl auf den Umgang mit Hard-[21] wie mit Software[22].)
- Eine positive Einschätzung der eigenen „Digitalisierungskompetenz" findet sich bei Befragten, die ihre Kompetenzen entweder jüngst durch Ausbildung oder geeignete Qualifikationsmaßnahmen oder aber in Selbstarbeit durch Eigeninitiative erworben haben.[23]

Daraus ziehen wir den Schluss, dass digitalisierungsrelevantes Wissen im laufenden Arbeitsprozess (Fertigkeiten) *situationsspezifisch* erfolgt (*„on demand"*).[24] Ein zentral gesteuertes Lernen und ein Lernen „auf Vorrat" ist spätestens im Berufsleben nicht mehr möglich und zielführend. Wenn es um konkrete neue Applikationen (und den Umgang mit diesen) geht sind sogenannte *„Learning Nuggets"* bzw. *„Micro Learning"*-Einheiten durchaus ein Mittel der Wahl.[25] Diese kleinen Lerneinheiten können entweder im Selbststudium (beispielsweise im Rahmen von *Massive Open Online Courses, MOOCs*) erworben werden[26] oder aber im Wege einer mit dem Arbeitgeber/Dienstherrn konsentierten bzw. sogar von ihm finanzierten *Fortbildung*.

Anders ist es bei der *grundlegenden* Vermittlung neuer Kompetenzen (Fähigkeiten) im Wege der *Aus*- oder der *Weiterbildung*[27]. Eine grundlegende Kompetenzvermittlung, die die Beschäftigten in die Lage versetzt, sich auf ihrer Basis weitere Qualifikationen eigenständig anzueignen, ist ein längerfristiger Prozess, der nicht nur situationsspezifisch erfolgen kann. Außerdem können einzelne komplexe Probleme nicht dadurch gelöst werden, dass ohne ausreichende Kenntnis der entsprechenden Wissensdisziplin Teilaspekte isoliert erlernt werden. Fachwissen wird typischerweise in systematisch, aufeinander aufbauenden Lehrformaten erworben und setzt bestimmte Vorkenntnisse und Methodenkompetenzen voraus. Kreative Lösungen komplexer Probleme erfordern zudem ein breites Fachwissen und vielfältige Methodenkenntnisse.

Allerdings kann das eine (Vermittlung der Grundlagen*kompetenzen*) durchaus eine Vorbedingung des anderen (Vermittlung situationsbezogenen *Wissens*) sein. In die letztgenannte Richtung zielen einige aktuelle Projekte

[19] Zusammenfassung nach Härtel et al. (2018), S. 12.
[20] Die FÖV-Untersuchung wird nachfolgend zitiert als: Bühren/Mateina/Steffens (2021).
[21] „Ebenso ist es wahrscheinlicher, dass die subjektive Kompetenz im Umgang mit der für die Arbeit erforderlichen Hardware gut eingeschätzt wurde, je eher Kenntnisse rechtlicher Aspekte und/oder eine positive Kompetenzeinschätzung in Bezug auf die Bewertung digitaler Informationen vorhanden waren", vgl. Bühren/Mateina/ Steffens (2021), S. 29.
[22] Bühren/Mateina/ Steffens (2021), S. 30.
[23] Bühren/Mateina/ Steffens (2021), S. 29.
[24] Vgl. Jäger/Petry (2018), S. 69.
[25] Schmeling/Bruns (2020), S. 78 unter Verweis auf Breitner/Guhr/König (2011), S. 40 sowie de Witt (2012), S. 7.
[26] Jäger/Petry (2018), S. 69.
[27] Wie sogleich ausgeführt wird, nähern sich Fort- und Weiterbildung im Kontext lebenslangen Lernens an, wir wollen die Differenzierung aber an dieser Stelle aufrechterhalten.

wie das vom IT-Planungsrat finanzierte „Schwesterprojekt“ von Qualifica Digitalis, der eGov-Campus[28]. Dort werden (grundlegende) Kompetenzen vermittelt, die dann im Wege von *„Learning Nuggets“* ausgebaut werden können. Die *Expertenkommission Forschung und Innovation* hält es zum Erhalt der beruflichen Handlungskompetenz insoweit für notwendig, die berufliche *Ausbildung* an die Anforderungen der digitalisierten Arbeitswelt anzupassen und die berufsbezogene Weiterbildung zu stärken.[29]

Bezogen auf die berufsbezogene *Weiterbildung* skizziert das Strategiepapier *Nationale Weiterbildungsstrategie* des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales/Bundesministerium für Bildung und Forschung von 2019[30] notwendige Bedarfe einer erfolgreichen Gestaltung des „digitalen“ Strukturwandels. Ziel ist es unter anderem, die berufliche Handlungsfähigkeit (u. a. im Rahmen von Anpassungsqualifizierungen) zu sichern oder im Rahmen von Aufstiegsqualifizierungen zu erweitern.[31] Allerdings arbeitet die *Nationale Weiterbildungsstrategie* mit einer (wohl bewussten) Unschärfe, da sie zwar vorwiegend die Weiterbildung betrifft, aber vorwiegend den Begriff „Qualifizierung“ benutzt, unter den auch fortbildungsbezogene Instrumente subsumiert werden[32] (dazu sogleich Abschnitt 1.2.2).

1.2 Analysegegenstand, leitende Forschungsfragen, Definitionen

1.2.1 Herausarbeitung und Operationalisierung der Forschungsfragen

Wir konzentrieren uns daher auf folgende erste Leitfrage, die uns nach unserer Analyse der Metastudie und der Umfrageergebnisse bzw. der Ergebnisse der Domänenworkshops als die zentrale erscheint:

> (1.) Gibt es einen Rechtsanspruch auf „digitale“ (Weiter-)Qualifikation bzw. sollte es einen solchen geben und was wären die Konsequenzen daraus?

Die Entwicklung neuer Kompetenzen kann auch durch Lernen von einem vorgelebten Vorbild transformationaler Führung erfolgen[33] (was hier nicht weiter vertieft werden wird, da der Führungsbegriff nicht Gegenstand der vorherigen Arbeitspakete war). Diese Art der Adaption eines „digitalen Mindsets“ steht derzeit jedoch vor einem Problem: Bereits vor dem Jahr 2020 ließ sich eine „Vermischung von klassischer Präsenzkultur, also der Anwesenheit im Büro, sowie zeit- und ortsunabhängiger Arbeitsformen im Homeoffice“[34] feststellen. Aufgrund der Erfahrungen im Zuge der SARS-CoV-2/Covid-19-Pandemie wird sich dieser Effekt vermutlich weiter verstärken. Da die Umfrage und die Domänenworkshops unter den besonderen Umständen dieser Pandemie stattfanden, die der digitalen Transformation des deutschen Öffentlichen Dienstes einen enormen Schub verliehen hat, fragen wir ergänzend:

> (2.) Gibt es spezifische Arbeitsplatzbedingungen in einer digitalisierten Arbeitswelt, die einer rechtlichen Neuregelung bedürfen?
> (3.) Was sind oder wären notwendige Mittel der Arbeitsplatzsicherung in der digitalen Transformation?

Dabei steht aufgrund der Fokussierung von *Qualifica Digitalis* die erstgenannte Frage deutlich im Vordergrund. Die anderen beiden haben sich ergänzend dazu anhand von Beobachtungen ergeben, die bei der Analyse der früheren Arbeitspakete gemacht wurden, weil sie dort angesprochen wurden. Sie werden aber nicht in derselben Tiefe behandelt wie die erstgenannte Frage.

1.2.2 Begriffsdefinitionen

Die Begriffe *„Qualifizierung“*, *„Fortbildung“* und *„Weiterbildung“*, verstehen wir dahingehend, dass „Qualifizierung“ den Oberbegriff über „Fortbildung“ und „Weiterbildung“ bildet. Dabei wird im Einklang mit der Literatur *Fortbildung* stärker mit beruflicher Entwicklung und Qualifikation mit fachbezogenen Kompetenzen benutzt und *Weiterbildung* auf die Aktualisierung und Anpassung von Kompetenzen bezogen.[35] Dass der Begriff *Qualifizierung*

[28] https://egov-campus.org/ (letzter Zugriff am 23.09.2021).
[29] Expertenkommission Forschung und Innovation (2021), S. 65.
[30] Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesministerium für Bildung und Forschung (2019).
[31] Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesministerium für Bildung und Forschung (2019), S. 5.
[32] Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesministerium für Bildung und Forschung (2019), S. 16 ff. (Handlungsziele Nr. 6 und 7).
[33] Beile et al. (2019), S. 23; Lühr et al. (2019), S. 474; Misgeld/Wojczak (2019), S. 653 f.
[34] Stich/Schwiertz (2021), S. 460 unter Bezugnahme auf Hill (2016), S. 246 sowie Lühr et al. (2019), S. 473.
[35] Vgl. Rat der Arbeitswelt (2021), S. 7 (dort Fn. 1).

nach unserer Beobachtung aber derzeit die klassischen Begriffe *Fortbildung* und *Weiterbildung* verdrängt, hängt damit zusammen, dass das für die digitale Transformation erforderliche Wissen ein lebenslanges Lernen erfordert und dass daher die Grenzen zwischen *Fortbildung* und *Weiterbildung* verschwimmen[36] (wenngleich diese Begriffe weiterhin in § 1 Abs. 3 BBiG zugrunde gelegt werden). Daher steht der Begriff *Qualifizierung* im Folgenden für alle Maßnahmen zum Aufbau, Erhalt und Ausbau von Fähigkeiten und Fertigkeiten, die zur Bewältigung beruflicher Anforderungen notwendig sind.[37]

Soweit es auf eine Unterscheidung ankommt, unterscheiden wir nachfolgend folgende Formen der Qualifizierung, jedoch unter dem Vorbehalt, dass die genannten Formen der Qualifizierung ineinander übergehen können[38]:

- Die *Einführungs*weiter-/-fortbildung/-qualifizierung dient dem Zweck, Berufsanfängern die für den ersten Arbeitsplatz/Dienstposten oder Laufbahn notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten zu vermitteln (soweit diese nicht bereits im Rahmen der Ausbildung vermittelt worden sind).
- Die *Anpassungs*weiter-/fortbildung/-qualifizierung hat den Zweck, den Bediensteten die zur Erfüllung gegenwärtiger Aufgaben notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten zu vermitteln, die sie aufgrund einer Veränderung der Aufgaben bzw. der Anforderungen an die Aufgaben nicht besitzen. Hierzu gehört auch die Aktualisierung vorhandener Kenntnisse und Fähigkeiten.
- Die *Förderungs*weiter-/fortbildung/-qualifizierung hat den Zweck, den Bediensteten diejenigen Kenntnisse und Fähigkeiten zu verschaffen, die sie für einen neuen (höher) bewerteten Dienstposten bzw. eine höhere Laufbahn benötigen.
- Die *Umschulung* hat den Zweck, Beschäftigten den Übergang in ein neues Tätigkeitsfeld zu ermöglichen.

Diese Begriffsdefinitionen gelten jedoch nicht, wenn die oben genannten Begriffe in einer Rechtsvorschrift anders verwendet werden. In diesem Fall haben Legaldefinitionen (soweit vorhanden) oder in der Rechtsprechung bzw. in der Literatur für die jeweilige Vorschrift entwickelte Definitionen Vorrang.

[36] Schmeling/Bruns (2020), a. a. O.
[37] Vgl. Maier (2018).
[38] Begriffsdefinitionen und Vorbehalt übernommen von: Brinkmann (1976), S. 92 f.

2. Rechtsanspruch auf „digitale“ (Weiter-)Qualifikation?

Der Wandel der Arbeitswelt und die damit einhergehenden veränderten Anforderungen an die Qualifikation von Beschäftigten kann auch bei den Bediensteten[39] in der öffentlichen Verwaltung die Sorge vor einer Verringerung ihrer Chancen auf dem Arbeitsmarkt bzw. ihrer dienstlichen Einsetzbarkeit sowie ihrer beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten in veränderten Arbeitsumgebungen (*„employability“)* erzeugen.[40] Ziel von Qualifikationsmaßnahmen im Öffentlichen Dienst muss es daher nicht nur sein, die beruflichen Qualifikationen auf dem neuesten Stand zu halten, sondern auch, es (je nach Art der Maßnahme) den Beschäftigen zu ermöglichen, sich neue Einsatzmöglichkeiten und Aufstiegschancen zu erschließen.[41] Damit steigen auch die Erwartungen an den Staat als Arbeitgeber bzw. Dienstherrn. Dieser wiederum benötigt Bedienstete, die über die erforderlichen Qualifikationen in einer digitalisierten Arbeitswelt verfügen. Dieser Bedarf kann nur zum Teil durch neu hinzukommendes Personal gedeckt werden. Auch der bestehende Personalkörper soll bzw. muss in einer sich verändernden Arbeitswelt einsatzfähig bleiben. Insbesondere die Einführung neuer Prozesse und Software, wie z. B. der E-Akte in der Justiz verursachen einen hohen, erfolgskritischen, jedenfalls temporär gesteigerten Qualifizierungsbedarf.[42] Die Qualifizierung der Bediensteten wird dementsprechend als ebenso wichtig angesehen wie die Aktualität von Systemen und Technik.[43]

Aus dieser Interessenslage entsteht die Frage danach, ob es im Öffentlichen Dienst einen *Rechtsanspruch auf Qualifizierung* gibt. Die Frage bezieht sich dabei sowohl auf einen Anspruch der Bediensteten gegen ihren Dienstherrn/Arbeitgeber als auch umgekehrt auf einen Anspruch der Dienstherren/Arbeitgeber gegen ihre Bediensteten.[44]

Ein solcher Anspruch auf Qualifizierung im (fort-)bestehenden Arbeits-/Dienstverhältnis betrifft in erster Linie folgende Regelungsthemen[45]:

- die Freistellung von der Arbeitspflicht, um Zeit für die Bildungsmaßnahme zu erhalten,
- die Fortzahlung der Bezüge aus dem bestehenden Arbeits-/Dienstverhältnis zur Sicherung des Lebensunterhalts und zur weiteren Schaffung von Rentenanwartschaften (parallel dazu im Beamtenrecht: Anerkennung der Freistellung als ruhegehaltfähige Dienstzeit),
- die Tragung der Kosten der Bildungsmaßnahmen und der zugehörigen weiteren Aufwendungen des Teilnehmers,
- die Schaffung bzw. Bereitstellung von Bildungsmaßnahmen bzw. Recht auf freie Auswahl an außerdienstlichen Angeboten und
- das Recht auf Zugang zu vorhandenen Bildungsmaßnahmen.

2.1 Analyse des Regelungsbestands

Das Bestehen eines Rechtsanspruchs setzt eine rechtliche Anspruchsgrundlage voraus. Eine solche kann sich aus einer *gesetzlichen Vorschrift*, aus *kollektivrechtlichen Vereinbarungen* oder bei Beschäftigten aus *Arbeitsverträgen* oder anderen *Individualvereinbarungen* ergeben. Einen ausdrücklich geregelten, allgemeinen gesetzlichen Weiterbildungsanspruch gibt es hingegen nicht.[46] Dieser Befund bezieht sich auf einen „allgemeinen“, d. h. einen für alle Bediensteten, Arbeitgeber und Dienstherren gleichermaßen geltenden Anspruch. Es bestehen jedoch verschiedene gesetzliche und kollektivrechtliche Regelungen zu einzelnen oder mehreren der o. g. Regelungsthemen, die auch oder speziell für die Bediensteten, und damit für den in diesem Gutachten betrachteten Personenkreis, oder jedenfalls für einen Teil hiervon gelten.

[39] Der Begriff „Bedienstete“ wird im Folgenden als umfassender Begriff für die Beamtinnen und Beamten und die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Öffentlichen Dienst (Beschäftigte i. S. v. § 1 Abs. 1 TVöD bzw. § 1 Abs. 1 TV-L) verwendet.
[40] Misgeld/Wojczak (2019), S. 640 f.
[41] Günther (2018), S. 71; siehe auch Bahnmüller/Hoppe (2014), S. 7 f.; Rat der Arbeitswelt (2021), S. 178.
[42] Vgl. Klasen/Schreiner/Spaniol (2021), S. 92; vgl. auch Däubler (2020), § 2 Rn. 22.
[43] Vgl. Günther (2018), S. 71.
[44] vgl. Däubler (2020), § 2 Rn. 22.
[45] Vgl. Kocher/Welti (2013), S. 10 f., S. 15 und S. 25.
[46] Günther (2018), S. 65; Beckmann (2012), S. 87 f.; vgl. auch Günther/Böglmüller (2019), S. 276.

2.1.1 Freistellungsansprüche

Hinsichtlich des Regelungsthemas Freistellung von der Arbeitspflicht, um Zeit für die Bildungsmaßnahme zu erhalten, ist zu unterscheiden zwischen solchen Freistellungen, bei denen eine Fortzahlung der Bezüge erfolgt und solchen, bei denen die Bezüge nicht fortgezahlt werden.

2.1.1.1 Freistellung unter Fortzahlung der Bezüge

In den meisten Ländern der Bundesrepublik Deutschland wurden gesetzliche Regelungen geschaffen, die einen Anspruch von Beschäftigten gegen ihre Arbeitgeber/Dienstherren auf Freistellung von der Arbeitspflicht unter Fortzahlung der Bezüge (bezeichnet als „Bildungsurlaub“[47], „Bildungszeit“[48], „Bildungsfreistellung“[49], „Arbeitnehmerweiterbildung“[50]) enthalten. Der Anspruch umfasst je nach Bundesland in Abhängigkeit weiterer Voraussetzungen für Beschäftigte mit einer Fünf-Tage-Woche fünf bis zehn Arbeitstage pro Kalenderjahr. Der Anspruch ist zweckgebunden, so dass der Zeitraum der Freistellung für die Weiterbildung genutzt werden muss. Je nach Bundesland ist diese beschränkt auf eine berufliche oder politische Weiterbildung[51]. Teilweise ist auch eine Qualifizierung für die Wahrnehmung ehrenamtlicher Tätigkeiten erfasst[52]. In manchen Bundesländern kann die Freistellung auch für die allgemeine Weiterbildung genutzt werden[53].

Diese Regelungen begründen einen *Mindestanspruch*[54], so dass gleichgerichtete oder weitergehende Ansprüche in anderen Rechtsvorschriften, in Kollektivvereinbarungen oder in Arbeitsverträgen zulässig sind und diesen Anspruch verdrängen oder hierauf angerechnet[55] werden.

Diese Regelungen richten sich gemäß ihrem Wortlaut in erster Linie an *Beschäftigte* und nur ausnahmsweise[56] oder mittels Verweisung[57] auch an *Beamt:innen*.

Speziell für *Beamt:innen* bestehen Regelungen zur Gewährung von Sonderurlaub[58] bzw. Dienstbefreiung[59] für die Teilnahme an Aus- oder Fortbildungsveranstaltungen unter Fortzahlung der Besoldung, bei denen der Umfang der Freistellung in etwa den vorgenannten Regelungen zum Bildungsurlaub entspricht. Zudem bestehen teilweise besondere Regelungen für Sonderurlaub zum Zwecke einer fremdsprachlichen Aus- oder Fortbildung, die im dienstlichen Interesse liegt. Für eine solche wird z. B. Sonderurlaub unter Fortzahlung der Besoldung im Umfang von bis zu drei Monaten gewährt.[60]

Allen diesen Ansprüchen ist gemein, dass sie *keinen Anspruch auf eine konkrete Qualifizierung* beinhalten, sondern lediglich einen Anspruch auf die zweckgebundene Freistellung von der Arbeitspflicht. Die Kosten der Bildungsmaßnahme tragen die Bediensteten selbst. Dafür können sie selbstbestimmt das Thema der Weiterbildungsveranstaltung wählen. Der Arbeitgeber/Dienstherr trägt grundsätzlich trotz des Arbeitsausfalls die Kosten der Entgeltfortzahlung.[61] Er hat aber keinen Einfluss auf den Inhalt der Weiterbildung. Da die Weiterbildung (selbst im Falle der Zweckbindung für die berufliche Weiterbildung) nicht dem bestehenden Arbeits-/Dienstverhältnis dienlich sein muss, profitiert der Arbeitgeber/Dienstherr hiervon nicht unbedingt. Allein bei der beam-

---

[47] Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen.
[48] Baden-Württemberg, Bremen.
[49] Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen.
[50] Nordrhein-Westfalen.
[51] Siehe z. B. § 1 AWbG.
[52] Siehe z. B. § 1 Abs. 2 BzG BW; § 1 Abs. 1 Hamburgisches Bildungsurlaubsgesetz.
[53] Siehe z. B. § 1 Abs. 1 BremBZG.
[54] Vgl. bspw. § 5 Abs. 1 BzG BW; Saarland (§ 2 Abs. 2 SBFG).
[55] § 6 BiUrlG; § 5 Abs. 1 BremBZG.
[56] Baden-Württemberg (§ 2 Abs. 2 BzG BW); Mecklenburg-Vorpommern (§ 2 Abs. 1 BfG M-V, vgl. § 16 Abs. 4 BfG M-V), Rheinland-Pfalz (§ 1 Abs. 3 BFG), Schleswig-Holstein (§ 5 Abs. 2 WBG); Thüringen (§ 2 Abs. 2 ThürBfG).
[57] Z.B. in Bremen: Zunächst ausdrücklicher Ausschluss von Beamten (§ 2 Abs. 4 BremBZG), dann aber entsprechende Anwendbarkeit durch Verweisung in § 27 Abs. 1 BremUrlVO.
[58] Vgl. § 9 SUrlV; § 26 UrlVO (Rheinland-Pfalz); § 22 BremUrlVO.
[59] § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UrlMV (Bayern).
[60] Vgl. § 10 SUrlV; § 29 UrlVO (Rheinland-Pfalz).
[61] Teilweise bestehen (eingeschränkte) Erstattungsansprüche der Arbeitgeber gegen das jeweilige Land (Rheinland-Pfalz, § 8 BFG; Mecklenburg-Vorpommern, § 16 BfG M-V; Hessen, § 9 BiUrlG HE).

tenrechtlichen Sonderregelung über den Urlaub für eine fremdsprachliche Aus- oder Fortbildung wird das Bestehen eines dienstlichen Interesses an dieser Aus- oder Fortbildung verlangt.[62] Das Verfahren zur Beantragung, Gewährung und Kontrolle der zweckkonformen Nutzung der Freistellung ist für Anspruchsteller und Anspruchsgegner mit Arbeits- und Zeitaufwand verbunden. Überdies sind fünf bis zehn Arbeitstage selten ausreichend für einen relevanten Qualifikationserwerb.[63] Die beamtenrechtlichen Regelungen beinhalten außerdem teilweise eine Ermessensregelung[64]. Wo dies der Fall ist, haben die Beamt:innen keinen gebundenen Anspruch auf Bewilligung des Sonderurlaubs bzw. der Dienstbefreiung, sondern lediglich einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über ihren Antrag. Angesichts dieser Umstände erscheint es selbsterklärend, weshalb nur ein äußerst geringer Anteil der Anspruchsberechtigten (jedenfalls innerhalb der Gruppe der Arbeitnehmer:innen) den Anspruch geltend macht.[65] Eigens gesetzlich geregelte Benachteiligungsverbote[66] deuten darauf hin, dass auch der Gesetzgeber erkannt hat, dass die Nachteile der Regelung jedenfalls für die Arbeitgeberseite größer sind als der Nutzen, so dass die Gefahr eines faktischen Drucks zum Anspruchsverzicht oder Repressalien bei Inanspruchnahme befürchtet werden. In der Literatur wird zudem von einer hohen Anzahl an Rechtstreitigkeiten berichtet.[67]

Hinzu kommen *Anerkennungsverfahren* für die Bildungsveranstaltungen bzw. die sie anbietenden Einrichtungen[68] als Voraussetzung für die Teilnahmemöglichkeit. Diese verursachen zusätzlich einen staatlichen Verwaltungsaufwand und damit verbundene Kosten. Zugleich wird hierdurch die Auswahl möglicher Bildungsveranstaltungen reduziert.

Diese Regelungen vermitteln daher *keine geeignete Grundlage*, um die o. g. auf beiden Seiten bestehenden Interessen an einer Qualifizierung von Bediensteten für die digitalisierte Arbeitswelt zu befriedigen. Sie sind allenfalls ein *Baustein* von mehreren, die in ihrem Gesamtgefüge wirken können. Mangels Zielgerichtetheit würde es auch keine Lösung darstellen, den o. g. gesetzlichen Anspruch pauschal auf Freistellung in einem größeren zeitlichen Umfang auszuweiten. Dies entspräche einer Lösung nach dem „Gießkannenprinzip", bei der der individuelle Qualifizierungsbedarf, der je nach Person und Tätigkeit stark schwanken kann, nicht hinreichend berücksichtigt wird.[69]

2.1.1.2 Freistellung unter Wegfall der Bezüge

Teilweise bestehen gesetzliche Regelungen über die Freistellung zum Zwecke der Qualifizierung unter Wegfall der Bezüge. So besteht beispielsweise in § 29 Abs. 2 Urlaubsverordnung (UrlVO; Rheinland-Pfalz) die Möglichkeit, unmittelbaren und mittelbaren Landesbeamten (§ 1 UrlVO) für die Dauer eines unmittelbar für das dritte oder vierte Einstiegsamt einer Laufbahn qualifizierenden Hochschulstudiums einschließlich einer geforderten Einführung in die Laufbahnaufgaben Urlaub unter Wegfall der Dienstbezüge zu gewähren. Die Ermessensregelung verlangt zudem, dass dienstliche Gründe nicht entgegenstehen und ein dienstliches Interesse an der Qualifizierung festgestellt wird.

Derartige Regelungen ermöglichen eine in zeitlicher Hinsicht hinreichende Freistellung von der Arbeitspflicht für den erfolgreichen Qualifikationserwerb. Jedoch bleibt aufseiten des/der Bediensteten das Problem der Sicherung des eigenen Lebensunterhalts. Überdies betrifft die Regelung nicht die Schaffung und den Zugang zu einer entsprechenden Qualifizierungsmaßnahme, sondern setzt dies voraus. Für den/die Bediensteten bleibt nur der Vorteil einer Sicherung des Beschäftigungsverhältnisses für den Fall, dass die angestrebte Qualifizierung nicht gelingt. Demgegenüber trägt der Dienstherr (und damit letztlich die Allgemeinheit) die Belastung durch den vo-

[62] Vgl. § 10 Abs. 1 Satz 2 SUrlV; § 29 Abs. 1 Satz 1 UrlVO (Rheinland-Pfalz).
[63] Ebenso Heimann (2021), Rn. 156 („Inhalte, die die grundlegende Veränderung der Arbeitswelt durch die Digitalisierung nahebringen, können nicht innerhalb von fünf Tagen im Jahr vermittelt werden."). Dieser Befund wird durch die Sonderregelung über den Urlaub für eine fremdsprachliche Aus- oder Fortbildung bestätigt, da hierfür eigens bis zu drei Monate Freistellung gewährt werden können.
[64] Bspw. § 10 Abs. 1 UrlMV (Bayern).
[65] Laut dem DGB nehmen nur ca. 2 % der Anspruchsberechtigten Bildungsurlaub in Anspruch (Stand: 3.12.2020; www.dgb.de/-/Yjg, letzter Zugriff am 28.09.2021).
[66] Siehe z. B. § 4 BremBZG, § 8 Abs. 1 BiUrlG HE, § 14 Hamburgisches Bildungsurlaubsgesetz.
[67] Vgl. Schiefer (1992), S. 943.
[68] Siehe z. B. §§ 9 – 11 AWbG, §§ 9, 10 BzG BW, § 7 BFG, § 10 BremBZG.
[69] Heimann (2021), Rn. 156.

rübergehenden Wegfall der Arbeitsleistung für einen längeren Zeitraum. Dementsprechend hoch sind die Anforderungen an das tatbestandlich geforderte dienstliche Interesse, eine:n Beamt:in mit dieser Maßnahme an sich zu binden, um ihn/sie anschließend mit höherer Qualifikation einsetzen zu können. Zugleich muss das Interesse, den/die Beamt:in auf der bisherigen Stelle zu beschäftigen, so gering sein, dass der Wegfall seiner/ihrer Arbeitsleistung keine entgegenstehenden dienstlichen Gründe darstellen.

2.1.2 Regelungen für bestimmte Gruppen von Bediensteten

Für bestimmte Gruppen von Bediensteten bestehen gesetzlich geregelte Weiterbildungsansprüche bzw. Ansprüche, die mehrere der genannten Regelungsthemen erfassen.

2.1.2.1 Personalratsmitglieder

Für die Gruppe der Personalratsmitglieder bestehen in den Personalvertretungsgesetzen von Bund und Ländern eigens geregelte Ansprüche, die die Teilnahme an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen zum Gegenstand haben. Auch wenn sich diese Regelungen ähneln, zeigt bereits der Vergleich der Regelungen des Bundesrechts und der Länder Bremen und Rheinland-Pfalz durchaus Unterschiede auf.

2.1.2.1.1 Regelungen im Bundesrecht

§ 54 Abs. 1 BPersVG[70] (§ 46 Abs. 6 BPersVG a.F.) enthält einen Anspruch der Mitglieder des Personalrats auf Freistellung vom Dienst für die Teilnahme an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen unter Fortzahlung der Dienstbezüge oder des Arbeitsentgelts. Voraussetzung ist, dass die Schulungs- oder Bildungsveranstaltung Kenntnisse vermittelt, die für die Tätigkeit im Personalrat erforderlich sind.

Daneben hat jedes Mitglied des Personalrats während seiner regelmäßigen Amtszeit Anspruch auf Freistellung vom Dienst unter Fortzahlung der Dienstbezüge oder des Arbeitsentgelts für insgesamt drei Wochen zur Teilnahme an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen, die von der Bundeszentrale für politische Bildung als geeignet anerkannt sind (§ 54 Abs. 2 Satz 1 BPersVG [§ 46 Abs. 7 Satz 1 BPersVG a.F.]). Für Beschäftigte, die erstmals das Amt eines Personalratsmitglieds übernehmen und nicht zuvor Jugend- und Auszubildendenvertreterinnen oder -vertreter gewesen sind, beinhaltet dieser Anspruch eine Freistellung für insgesamt vier Wochen (§ 54 Abs. 2 Satz 2 BPersVG [§ 46 Abs. 7 Satz 2 BPersVG a.F.]).

Der Anspruch aus § 54 Abs. 1 BPersVG (§ 46 Abs. 6 BPersVG a.F.) dient nicht vorrangig dem Interesse des einzelnen Personalratsmitglieds, sondern in erster Linie dem Interesse der vom Personalrat vertretenen Bediensteten und der Dienststelle an einer ordnungsgemäßen Wahrnehmung personalvertretungsrechtlicher Aufgaben.[71] Dementsprechend handelt es sich bei diesem Anspruch um einen kollektiven Anspruch des Personalrats und nicht um einen individuellen Anspruch des einzelnen Personalratsmitglieds.[72] Anders als in § 54 Abs. 2 BPersVG (§ 46 Abs. 7 BPersVG a.F.) ist der Umfang des Anspruchs in zeitlicher Hinsicht zwar nicht ausdrücklich geregelt. Eine Begrenzung ergibt sich aber aus der Voraussetzung der „Erforderlichkeit“ für die Tätigkeit im Personalrat. Der Personalrat hat zudem das im Öffentlichen Dienst geltende Gebot der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel zu beachten.[73] Daraus folgt auch, dass nicht jedes Mitglied des Personalrats die gleichen Schulungen im gleichen Umfang besuchen muss. Denn es reicht für die Tätigkeit des Personalrats aus, wenn einzelne seiner Mitglieder mit einer relevanten Materie vertraut sind.[74] § 54 Abs. 1 BPersVG (§ 46 Abs. 6 BPersVG a.F.) enthält keine Aussage über die Kostentragung. Die Teilnahme an den nach dieser Vorschrift erforderlichen Schulungs- und Bildungsveranstaltungen wird jedoch zur Tätigkeit des Personalrats und seiner Mitglieder i. S. v. § 46 Abs. 1 BPersVG (§ 44 Abs. 1 BPersVG a.F.) gerechnet, so dass nach dieser Vorschrift der Bund die dem Personalratsmitglied durch die Teilnahme entstandenen Kosten erstatten muss.[75]

§ 54 Abs. 2 BPersVG (§ 46 Abs. 7 BPersVG a.F.) begründet demgegenüber einen individuellen Anspruch des einzelnen Personalratsmitglieds auf persönliche Freistellung.[76] Der Anspruchsumfang von drei bzw. vier Wochen während der vierjährigen regelmäßigen Amtszeit (§ 27 BPersVG) ist ausdrücklich geregelt. Das Personalratsmitglied kann innerhalb seiner Amtszeit die ihm zur Verfügung stehenden drei bzw. vier Wochen Freistellung auf

[70] Bundespersonalvertretungsgesetz vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1614).
[71] Schiefer (1993), Rn. 210; Treber (2020), Rn. 105.
[72] Schiefer (1993), Rn. 211.
[73] Treber (2020), Rn. 109.
[74] Vgl. Treber (2020), Rn. 109.
[75] Treber (2020), Rn. 140.
[76] Schiefer (1993), Rn. 233.

eine oder mehrere Veranstaltungen aufteilen.[77] Für diesen Anspruch ist es (anders als bei dem Anspruch aus § 54 Abs. 1 BPersVG [§ 46 Abs. 6 BPersVG a.F.]) keine Voraussetzung, dass die Teilnahme an der Schulungs- bzw. Bildungsveranstaltung (d. h. der Wissenserwerb oder der Kenntnisgewinn aus diesen Veranstaltungen) für die Tätigkeit im Personalrat erforderlich ist. Es reicht vielmehr aus, dass diese von der Bundeszentrale für politische Bildung als geeignet anerkannt worden ist.[78] Zudem wird das Personalratsmitglied nicht entsendet. Die Teilnahme an einer solchen Veranstaltung ist eine individuelle Entscheidung des einzelnen Personalratsmitglieds. Das hat allerdings zur Folge, dass diese individuelle Entscheidung zur Teilnahme an einer nicht für die Tätigkeit als Personalratsmitglied erforderlichen Bildungsveranstaltung nicht der Personalvertretung zugerechnet werden kann. Dementsprechend besteht hierfür keine Kostentragungspflicht nach § 46 Abs. 1 BPersVG (§ 44 Abs. 1 BPersVG a.F.).[79]

2.1.2.1.2 Regelungen in Bremen

§ 39 Abs. 5 Bremisches Personalvertretungsgesetz (BremPersVG) enthält eine inhaltlich § 54 Abs. 1 BPersVG (§ 46 Abs. 6 BPersVG a.F.) entsprechende Regelung. § 39 Abs. 6 BremPersVG regelt ähnlich wie § 54 Abs. 2 BPersVG (§ 46 Abs. 7 BPersVG a.F.) einen zusätzlichen Anspruch der Personalratsmitglieder auf bezahlte Freistellung zur Teilnahme an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen für insgesamt vier Wochen (fünf Wochen bei Bediensteten, die erstmals das Amt eines Personalratsmitgliedes übernehmen und auch nicht zuvor Jugend- und Auszubildendenvertreter waren) während ihrer regelmäßigen Amtszeit (vier Jahre, § 23 Abs. 1 BremPersVG). Anders als § 54 Abs. 2 BPersVG (§ 46 Abs. 7 BPersVG a.F.) enthält die Regelung in Bremen jedoch nicht die Einschränkung auf institutionell anerkannte Fortbildungen.

2.1.2.1.3 Regelungen in Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz regelt § 41 Abs. 1 Landespersonalvertretungsgesetz (LPersVG) einen Anspruch der Mitglieder des Personalrats auf Freistellung vom Dienst unter Fortzahlung der Dienstbezüge oder des Arbeitsentgelts für die Teilnahme an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen, soweit diese Kenntnisse vermitteln, die sie für die Tätigkeit im Personalrat für erforderlich halten durften. Dafür stehen jedem Personalratsmitglied während der regelmäßigen Amtszeit des Personalrats (i. d. R. vier Jahre, § 20 Satz 1 Halbsatz 1 LPersVG) 20 Werktage zur Verfügung (§ 41 Abs. 1 Satz 2 LPersVG) und für Beschäftigte, die erstmals das Amt eines Personalratsmitglieds übernehmen und auch nicht zuvor Mitglied der Jugend- und Auszubildendenvertretung waren, weitere fünf Werktage (§ 41 Abs. 1 Satz 2 LPersVG). Träger des Rechts (Anspruchsinhaber) an der Schulung teilzunehmen ist nach der gesetzlichen Regelung in § 41 Abs. 1 bis 3 LPersVG das Personalratsmitglied selbst.[80]

Überdies hat gemäß § 41 Abs. 3 LPersVG jedes Mitglied des Personalrats während seiner regelmäßigen Amtszeit Anspruch auf Freistellung vom Dienst unter Fortzahlung der Dienstbezüge oder des Arbeitsentgelts für insgesamt 15 Werktage zur Teilnahme an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen, die von der Landes- oder Bundeszentrale für politische Bildung als geeignet anerkannt sind. Beschäftigte, die erstmals das Amt eines Personalratsmitglieds übernehmen und auch nicht zuvor Mitglied der Jugend- und Auszubildendenvertretung gewesen sind, haben einen Anspruch nach Satz 1 für insgesamt 20 Werktage.

§ 41 Abs. 4 LPersVG enthält eine ausdrückliche Regelung zur Kostentragung. Begrenzt auf die konkret im Haushaltsplan bereitgestellten Mittel[81] trägt die Dienststelle die durch die Teilnahme an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen nach § 41 Abs. 1 LPersVG entstehenden Kosten einschließlich der Teilnehmergebühren, Unterbringungs-, Verpflegungs- und Reisekosten. Außerdem besteht die landesrechtliche Besonderheit, dass gemäß § 41 Abs. 4 Satz 3 LPersVG die durch die Teilnahme an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen nach § 41 Abs. 3 LPersVG entstehenden Reisekosten (im Rahmen der im Haushaltsplan bereitgestellten Mittel) von der Dienststelle getragen werden.

[77] Schiefer (1993), Rn. 235.
[78] Das ergibt sich unmittelbar aus dem Gesetzeswortlaut. So auch Schiefer (1993), Rn. 232.
[79] Schiefer (1993), Rn. 240.
[80] OVG RhPf, Urteil vom 13. Dezember 1994 – 5 A 12133/94 – juris Rn. 29.
[81] OVG RhPf, Urteil vom 13. Dezember 1994 – 5 A 12133/94 – juris Rn. 32 f.

2.1.2.1.4 Keine Qualifizierungspflicht im Geltungsbereich der dargestellten Regelungen

Die dargestellten gesetzlichen Regelungen überlassen es dem Personalrat als Ganzes bzw. den einzelnen Personalratsmitgliedern, ob und in welchem Umfang, sie ihre Ansprüche geltend machen. Die Arbeitgeber/Dienstherren sind weder explizit berechtigt noch verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die Mitglieder des Personalrats an entsprechenden Schulungs- und Bildungsveranstaltungen teilnehmen.

2.1.2.2 Betriebsbeauftragte

Sonderregelungen, die die Qualifizierung von Bediensteten betreffen, bestehen außerdem für die sog. Betriebsbeauftragten. Für diese bestehen gesetzliche Weiterbildungsansprüche, weil diese Personengruppe je eine besonders verantwortungsvolle Aufgabe im Betrieb wahrnimmt, die auch im Interesse der übrigen Bediensteten und des Arbeitgebers und zum Teil darüber hinaus im öffentlichen Interesse liegt. Daraus ergibt sich ein gesteigertes Bedürfnis der Sicherstellung der notwendigen Fachkunde durch regelmäßige Fortbildung.[82]

2.1.2.3 Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit

Nach § 2 Abs. 3 Satz 1 ASiG hat der Arbeitgeber den Betriebsärzten die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche Fortbildung unter Berücksichtigung der betrieblichen Belange zu ermöglichen. Diese Vorschrift erzeugt nach ihrem eindeutigen Wortlaut nur eine Verpflichtung des Arbeitgebers, jedoch keine selbständige Fortbildungspflicht der Betriebsärzte (welche sich allerdings aus anderen, berufsrechtlichen Vorschriften ergibt).[83] Die vom Anspruch erfasste „Fortbildung“ betrifft lediglich den Erhalt und die Entwicklung der zur Berufsausübung notwendigen Fachkenntnisse.[84] Der Anspruch setzt die Erforderlichkeit der Fortbildung voraus und steht unter der Einschränkung der Berücksichtigung der betrieblichen Belange.

Sofern der Betriebsarzt in einem Arbeitnehmerverhältnis steht, muss der Arbeitgeber nicht nur das Arbeitsentgelt fortzahlen, sondern auch die notwendigen Kosten der Fortbildung übernehmen, die unmittelbar durch die Wahrnehmung der Fortbildungsveranstaltung anfallen (Reisekosten, Unterbringung, Verpflegung am Veranstaltungsort, Teilnahmegebühren, Anschaffungskosten für ggf. erforderliche Literatur), § 2 Abs. 3 Satz 3 ASiG. Den/Die Arbeitnehmer:in trifft jedoch eine arbeitsvertragliche Nebenpflicht, die Kosten so gering wie möglich zu halten.[85]

§ 5 Abs. 3 ASiG verpflichtet den Arbeitgeber, der Fachkraft für Arbeitssicherheit erforderlichenfalls und unter Berücksichtigung der betrieblichen Belange eine Fortbildung zu ermöglichen. Diese Vorschrift begründet ebenfalls keine selbstständige Fortbildungspflicht der Fachkräfte für Arbeitssicherheit.[86] Sie entspricht hinsichtlich der Voraussetzungen und des Anspruchsumfangs denjenigen des § 2 Abs. 3 ASiG.[87]

Den Arbeitgeber trifft sowohl bei Betriebsärzten als auch bei Fachkräften für Arbeitssicherheit keine Pflicht auf die Fortbildung hinzuwirken. Die Arbeitnehmer:innen sind persönlich für die eigene Fortbildung verantwortlich (wobei bei Ärzten – anders als bei den Fachkräften für Arbeitssicherheit – allerdings eine berufsrechtliche Fortbildungspflicht besteht).[88]

2.1.2.4 Immissionsschutzbeauftragte

§ 55 Abs. 4 BImSchG verpflichtet den (Anlagen-)Betreiber dem bestellten Immissionsschutzbeauftragten die Teilnahme an Schulungen zu ermöglichen, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist. § 9 Abs. 1 Satz 1 der 5. BImSchV verpflichtet den Betreiber zudem, dafür Sorge zu tragen, dass der Immissionsschutzbeauftragte regelmäßig, mindestens aber alle zwei Jahre, an Fortbildungsmaßnahmen teilnimmt.

Der Begriff der „Schulung" ist im Sinne einer fachbezogenen Fortbildung des Immissionsschutzbeauftragten zu verstehen.[89] § 9 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2, § 7 Nr. 2 5. BImSchV und der Anhang II zur 5. BImSchV enthalten inhaltliche Konkretisierungen für die Fortbildungsmaßnahmen.

---

[82] Beckmann (2012), S. 113.
[83] Beckmann (2012), S. 89.
[84] Beckmann (2012), S. 90.
[85] Beckmann (2012), S. 93.
[86] Beckmann (2012), S. 95.
[87] Beckmann (2012), S. 96.
[88] Beckmann (2012), S. 95.
[89] Beckmann (2012), S. 102; Jarass (2020), § 55 Rn. 22.

§ 55 Abs. 4 BImSchG umfasst auch die Pflicht zur Übernahme der durch eine Fortbildungsmaßnahme verursachten Kosten[90] und auf Entgeltfortzahlung während der Fortbildungsmaßnahme[91].

2.1.2.5 Datenschutzbeauftragte

Gemäß Art. 38 Abs. 2 DSGVO unterstützen der Verantwortliche (i. S. v. Art. 4 Nr. 7 DSGVO) und der Auftragsverarbeiter (i. S. v. Art. 4 Nr. 8 DSGVO) den Datenschutzbeauftragten (Art. 37 DSGVO) bei der Erfüllung seiner Aufgaben (Art. 39 DSGVO), indem sie die für die Erfüllung dieser Aufgaben erforderlichen Ressourcen und den Zugang zu personenbezogenen Daten und Verarbeitungsvorgängen sowie die zur Erhaltung seines Fachwissens erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stellen. Diese Vorschrift enthält die Pflicht der benannten Stelle und damit zugleich den Anspruch des Datenschutzbeauftragten, ihn bei der Erhaltung seines Fachwissens zu unterstützen. Darunter fällt, dass ihm die Teilnahme an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen ermöglicht wird; allerdings nur an solchen, die auf den Erhalt des vorhandenen Fachwissens, nicht aber auf die Erweiterung des Fachwissens, d. h. den Erwerb bisher nicht vorhandenen Wissens, gerichtet ist.[92] Der Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter tragen die dafür notwendigen Kosten.[93]

Es besteht keine explizite Regelung, die den Datenschutzbeauftragten zur Teilnahme an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen verpflichtet oder den Verantwortlichen bzw. den Auftragsverarbeiter dazu verpflichtet, den Datenschutzbeauftragten zur Teilnahme an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen aufzufordern. Da der Datenschutzbeauftragte jedoch gemäß § 37 Abs. 5 DSGVO auf der Grundlage seiner beruflichen Qualifikation und insbesondere des Fachwissens, das er auf dem Gebiet des Datenschutzrechts und der Datenschutzpraxis besitzt, sowie auf der Grundlage seiner Fähigkeit zur Erfüllung der in Art. 39 DSGVO genannten Aufgaben, benannt wird, liegt die Erhaltung des Fachwissens des Datenschutzbeauftragten im beiderseitigen Interesse. Sobald der benannte Datenschutzbeauftragte mangels Weiterbildung nicht mehr in der Lage ist, die ihm obliegenden Aufgaben zu erfüllen, muss ein anderer Datenschutzbeauftragter ernannt werden.

2.1.2.6 Gleichstellungsbeauftragte

Auch für Gleichstellungsbeauftragte bestehen teilweise gesetzlich geregelte Fortbildungsansprüche. Exemplarisch verleiht § 22 Abs. 2 Landesgleichstellungsgesetz (Rheinland-Pfalz) der Gleichstellungsbeauftragten das Recht, unter Freistellung von ihren anderen Dienstpflichten an mindestens einer Fortbildungsveranstaltung pro Jahr teilzunehmen, die Kenntnisse vermittelt, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Überdies legt § 22 Abs. 3 Landesgleichstellungsgesetz (Rheinland-Pfalz) fest, dass die Fortbildungsprogramme des Landes Fortbildungsveranstaltungen für Gleichstellungsbeauftragte enthalten müssen. Ähnlich regelt § 10 Abs. 5 BGleiG, dass der Gleichstellungsbeauftragten und ihren Stellvertreterinnen zu Beginn und während ihrer Amtszeit Gelegenheit zur Fortbildung, insbesondere auf den Gebieten des Gleichstellungsrechts, des Rechts des Öffentlichen Dienstes sowie des Personalvertretungs-, Organisations- und des Haushaltsrechts, zu geben ist.

2.1.2.7 Ansprüche auf Gleichbehandlung oder bevorzugte Behandlung

Im Zusammenhang mit der Qualifizierung von Beschäftigten bestehen für bestimmte Gruppen von Beschäftigten gesetzlich geregelte Ansprüche auf Gleichbehandlung oder auf bevorzugte Behandlung.

2.1.2.7.1 In Teilzeit oder befristet beschäftigte Arbeitnehmer

Gemäß § 10 und § 19 TzBfG haben in Teilzeit oder befristet beschäftigte Arbeitnehmer:innen einen Anspruch darauf, genauso wie Vollzeitmitarbeiter an (im Falle des § 19 TzBfG: angemessenen) Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zur Förderung der beruflichen Entwicklung und Mobilität teilzunehmen, soweit im Einzelfall dringende betriebliche Gründe oder gleichartige Interessen anderer Arbeitnehmer:innen nicht entgegenstehen. Dieser Anspruch bezieht sich sowohl auf Maßnahmen für die künftige berufliche Entwicklung als auch auf solche, die für die aktuelle Tätigkeit erforderlich sind.[94] Die §§ 10 und 19 TzBfG stellen jedoch keine originäre Anspruchsgrundlage für eine Qualifizierung dar.[95] Sie enthalten lediglich einen Anspruch auf Gleichbehandlung. In Teilzeit und befristet beschäftigte Arbeitnehmer:innen werden hierdurch nicht bessergestellt als in Vollzeit und unbefristet beschäftigte Arbeitnehmer:innen.

---

[90] Beckmann (2012), S. 104; Jarass (2020), § 55 Rn. 22.
[91] Beckmann (2012), S. 104 f.
[92] Conrad/Treeger (2019), § 34 Rn. 419.
[93] Heberlein (2018), Art. 38 DSGVO Rn. 12.
[94] von der Straten (2019), Rn. 1208; BT-Drs. 14/4374, S. 18 und 21.
[95] von der Straten (2019), Rn. 1208; Beckmann (2012), S. 164.

Die Entscheidungshoheit des Arbeitgebers, ob und welche Bildungsveranstaltungen er durchführt, wird durch diese Vorschriften nicht berührt.

2.1.2.7.2 Schwerbehinderte Menschen

Schwerbehinderte Menschen haben gemäß § 164 Abs. 4 Nr. 2 SGB IX einen Anspruch auf bevorzugte Berücksichtigung bei innerbetrieblichen Maßnahmen der beruflichen Bildung zur Förderung ihres beruflichen Fortkommens unter Berücksichtigung der Behinderung und ihrer Auswirkungen auf die Beschäftigung.

Zu diesen Maßnahmen zählen auch Fortbildungen im Bereich IT; sowohl solche, die dem beruflichen Aufstieg dienen als auch solche, die für die gegenwärtig ausgeübte Tätigkeit erforderlich sind.[96]

Voraussetzung ist aber, dass der Arbeitgeber eine innerbetriebliche Schulungsmaßnahme anbietet. Ein originärer Anspruch darauf, dass der Arbeitgeber solche Schulungsmaßnahmen durchführt, besteht aufgrund von § 164 Abs. 4 Nr. 2 SGB IX (wie bei den Regelungen in § 10 und § 19 TzBfG) jedoch nicht.[97]

Der Anspruch bezieht sich außerdem gemäß seinem Wortlaut und angesichts der Regelung in § 164 Abs. 4 Nr. 3 SGB IX nicht auf die Teilnahme an außerbetrieblichen Maßnahmen der beruflichen Bildung.[98] Gemäß § 164 Abs. 4 Nr. 3 SGB IX besteht diesbezüglich lediglich ein Anspruch des schwerbehinderten Menschen auf Erleichterungen im zumutbaren Umfang zur Teilnahme an außerbetrieblichen Maßnahmen der beruflichen Bildung unter Berücksichtigung der Behinderung und ihrer Auswirkungen auf die Beschäftigung.

2.1.2.7.3 Gleichstellungsrechtliche Regelungen

Neben diesen Vorschriften bestehen zudem in Gleichstellungsgesetzen Regelungen für Dienststellen des Bundes bzw. der Länder, die je nach der konkreten Ausgestaltung eine Pflicht zur Unterstützung von Bediensteten bei der Teilnahme an Fortbildungen unter besonderer Berücksichtigung von Frauen und unterrepräsentierten Männern sowie Bediensteten mit Familien- oder Pflegeaufgaben[99], der Gleichbehandlung von Frauen und Männern sowie Teilzeitbeschäftigten und Vollzeitbeschäftigten bezüglich der Möglichkeiten zur Fortbildung[100] oder die Pflicht, Fortbildungsveranstaltungen für beurlaubte Bedienstete kostenfrei zu öffnen[101], beinhalten.

2.1.2.8 Bewertung der Regelungen für bestimmte Gruppen von Beschäftigten

Die Regelungen für bestimmte Gruppen von Bediensteten enthalten zum Teil keine originären Ansprüche auf Qualifizierung, sondern nur Teilhabeansprüche. Soweit sie originäre Ansprüche beinhalten, beschränken sich diese auf einen sehr kleinen Teil der Bediensteten und zudem auf einen begrenzten Bereich der beruflichen Tätigkeit. Die genannten Vorschriften sind nach ihrer Konzeption auf Gleichbehandlung, Nachteilsausgleich oder auf Sonderfälle und nicht auf die generelle Qualifizierung von Beschäftigten (insbesondere für eine digitalisierte Arbeitswelt) ausgerichtet. Diese Vorschriften bieten deshalb keine Lösung für die o. g. Interessenslage.

2.1.3 Beamtenrechtliche Regelungen

Das Beamtenrecht enthält seit geraumer Zeit Regelungen, die sich auf die Qualifikation der Beamt:innen beziehen. Schon das Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794 regelte im zehnten Titel des zweiten Teils in § 70:

„Es soll niemanden ein Amt aufgetragen werden, der sich dazu nicht hinlänglich qualificirt, und Proben seiner Geschicklichkeit abgelegt hat.“

Es stellt zudem keinen neuen Befund dar, dass nicht nur in der freien Wirtschaft, sondern auch in der öffentlichen Verwaltung die zu erfüllenden Aufgaben einem stetigen Wandel unterliegen.[102] Auf diesen Wandel können die Dienstherren nur dann angemessen reagieren, wenn das Personal entsprechend flexibel eingesetzt werden kann.[103] Voraussetzung für die Anwendung der rechtlichen Möglichkeiten des Personaleinsatzes (s. u.) ist, dass

[96] von der Straten (2019), Rn. 1209.
[97] Günther (2018), S. 66; von der Straten (2019), Rn. 1210; Beckmann (2012), S. 166.
[98] Vgl. Rolfs (2021), § 164 SGB IX Rn. 12; von der Straten (2019), Rn. 1211.
[99] Vgl. § 10 Abs. 1 bis 3 Gesetz für die Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Unternehmen und Gerichten des Bundes (Bundesgleichstellungsgesetz - BGleiG).
[100] Vgl. § 13 Landesgleichstellungsgesetz (Rheinland-Pfalz).
[101] Vgl. § 10 Abs. 3 Gesetz zur Gleichstellung von Frau und Mann im öffentlichen Dienst des Landes Bremen (Landesgleichstellungsgesetz); ergänzend siehe § 10 Abs. 3 BremLVO.
[102] Siehe bereits Monhemius (1995), Rn. 73.
[103] Monhemius (1995), Rn. 73.

das Personal eine entsprechend vielseitige Qualifikation besitzt. Beamt:innen werden von vornherein nicht nur für bestimmte einzelne Aufgaben eingestellt. Sie müssen vielmehr die Voraussetzungen mitbringen, dass sie sich für die Erledigung einer Vielzahl von Aufgaben eignen. Alle Aufgaben und Funktionen, die der/die Beamt:in bewältigen können muss, sind in der jeweiligen Laufbahn zusammengefasst. Diese umfasst alle Ämter derselben Fachrichtung, die die gleiche Vor- und Ausbildung oder eine gleichwertige Befähigung erfordern (d.i. die sog. Laufbahnbefähigung). Umfang und Inhalt der Aufgaben, die einer Laufbahn zugerechnet werden, bestimmen somit den Inhalt der für die Laufbahn notwendigen Vor- und Ausbildung.[104]

Diese Vor- und Ausbildung bilden die Grundlage für einen flexiblen Personaleinsatz, die Weiterentwicklung der vorhandenen Qualifikation zur Anpassung an sich verändernde Umstände und überdies für die vertikale Laufbahnentwicklung, d. h. für die Übertragung schwierigerer oder verantwortungsvollerer Aufgaben.

Hinsichtlich dieser Anpassung und Entwicklung stellt sich auch im Beamtenrecht die Frage, inwiefern der/die Beamt:in zur Fortbildung verpflichtet ist und welche Ansprüche er gerichtet an seinen Dienstherrn hat, fortgebildet zu werden.

2.1.3.1 Generelle Fortbildungspflicht des/der Beamt:in und Fürsorgepflicht des Dienstherrn

Bezogen auf die Fortbildungspflicht der Beamt:innen muss zwischen der Anpassungsfortbildung und der Förderungsfortbildung unterschieden werden.

Mit einer Anpassungsfortbildung erhält und verbessert der/die Beamt:in seine/ihre Qualifikation, um die Aufgaben seines/ihres Dienstpostens oder gleichbewerte Tätigkeiten (auch und insb. bei einer Veränderung der Anforderungen aufgrund der ständigen Entwicklung des fachlichen, methodischen und sozialen Wissens[105]) einwandfrei erledigen zu können. Dies schließt die Fortbildung aufgrund etwaiger veränderter Anforderungen an die Laufbahnbefähigung ein.

Die Förderungsfortbildung dient hingegen dazu, die Befähigung des/der Beamt:in für höherbewertete Tätigkeiten zu fördern[106], damit er/sie diese Aufgaben übernehmen kann[107]. Da der/die Beamt:in aufgrund seiner/ihrer Vor- und Ausbildung bereits geeignet ist, sämtliche Aufgaben seiner/ihrer Laufbahn wahrzunehmen, bezieht sich die Förderungsfortbildung grundsätzlich auf den Aufstieg in eine höhere Laufbahngruppe.[108]

2.1.3.1.1 Anpassungsfortbildung

Für die Anpassungsfortbildung gilt bereits aufgrund allgemeiner beamtenrechtlicher Vorschriften und Grundsätze die Regelung in § 61 Abs. 1 Satz 1 BBG; § 34 Satz 1 BeamtStG[109]: *„Beamtinnen und Beamte haben sich mit vollem persönlichem Einsatz ihrem Beruf zu widmen.“*

Dieser allgemeinen Pflicht wurde bereits früh eine (selbstverständliche) Fortbildungspflicht von Beamt:innen entnommen.[110] Das bedeutet, dass sich jede:r Beamt:in im Rahmen seiner/ihrer Arbeitszeit mit voller Kraft um eine optimale Erledigung seiner/ihrer Aufgaben bemühen muss. Dies schließt mit ein, dass er/sie sich ständig im Hinblick auf rechtliche und tatsächliche Veränderungen seiner/ihrer Aufgaben und hinsichtlich technischer Neuerungen auf dem Laufenden hält.[111]

---

[104] Monhemius (1995), Rn. 73.
[105] Vgl. Bahnmüller/Hoppe (2014), S. 22.
[106] Monhemius (1995), Rn. 408; vgl. auch Bahnmüller/Hoppe (2014), S. 22.
[107] Vgl. Bahnmüller/Hoppe (2014), S. 22.
[108] Bei Ländern, die den Begriff der Laufbahngruppe nicht mehr verwenden, geht es um die Beförderung in höhere Ämter (sog. „Einstiegsämter“ o. Ä.), die eine höhere Qualifikation voraussetzen. Für die vorliegende Betrachtung hat sich insofern in der Sache nichts geändert, außer dass sich die Rechtslage sprachlich schwieriger und weniger einheitlich beschreiben lässt. Daher bleibt es im Folgenden bei der Verwendung des Begriffs der Laufbahngruppe, zumal dieser Rechtsbegriff im Beamtenrecht des Bundes weiterhin verwendet wird.
[109] Die Vorgängervorschriften (§ 54 Satz 1 BBG a.F.; § 36 Satz 1 BRRG a.F.) formulierten es noch deutlicher: *„Der Beamte hat sich mit voller Hingabe seinem Beruf zu widmen.“*.
[110] Fischbach (1954), § 54 Nr. VIII.; Wichmann/Langer (2014) Rn. 204 (S. 292) und Rn. 249; davor bereits schon Brand (1937), S. 87: *„Jeder Beamte muß sich die für die Erweiterung oder Veränderung des Amtes nötigen Kenntnisse bei Vermeidung dienststrafrechtlicher Ahndung aneignen.“*
[111] Monhemius (1995), Rn. 223; Metzler-Müller (2020), § 34 BeamtStG Ziffer 2.4.

Die vorgenannte allgemeine Pflicht beinhaltet deshalb die konkrete Verpflichtung des/der Beamt:in sich dienstlich und u. U. auch außerdienstlich fortzubilden. Geänderten oder gesteigerten Anforderungen an die Bewältigung der Laufbahnaufgaben muss der/die Beamt:in dadurch begegnen, dass er/sie Inhalt und Qualität seiner/ihrer Kenntnisse und Fähigkeiten immer auf der Höhe der Zeit hält.[112]

Insbesondere hat sich der/die Beamt:in die für die Führung seines/ihres Amts erforderlichen (aktuellen) Rechts- und Verwaltungskenntnisse zu verschaffen.[113] Die von ihm/ihr hierfür benötigten (Grund-)kompetenzen sind Teil der Laufbahnbefähigung und wurden ihm/ihr dementsprechend im Rahmen der laufbahnrechtlich vorgeschriebenen Vor- oder Ausbildung, insb. im Vorbereitungsdienst vermittelt. Soweit der/die Beamt:in also hierzu in der Lage ist, wird von ihm/ihr eine entsprechende Initiative verlangt. Damit steht aber zugleich fest, dass es zu den Dienstgeschäften eine:r Beamt:in gehört, sich die erforderlichen Kenntnisse zur Amtsführung zu verschaffen, was somit innerhalb der Dienstzeit erfolgen darf. Allerdings bleibt es dem Dienstherrn unbenommen seinen Beamt:innen im Rahmen seiner Weisungsbefugnis[114] (umgesetzt durch die jeweiligen (Dienst-)Vorgesetzten) unter Berücksichtigung der korrelierenden Pflicht, die Möglichkeit zu notwendiger und angemessener Fortbildung einzuräumen, Vorgaben zur Einteilung von Arbeitszeit, Erreichbarkeit oder Priorisierung von Aufgaben oder bestimmten Arbeiten zu machen oder zur Teilnahme an einer konkreten Qualifizierungsmaßnahme (der Anpassungsfortbildung) aufzufordern.

Dementsprechend sind Beamt:innen spätestens nach einer konkreten Weisung verpflichtet, an einer Qualifizierungsmaßnahme, die im konkreten Zusammenhang mit dem ihnen übertragenen oder einem ihnen zu übertragenden Amt steht, teilzunehmen.

Umgekehrt ist der Dienstherr im Rahmen seiner Fürsorgepflicht gehalten, dem/der Beamt:in die Möglichkeit zu notwendiger und angemessener Fortbildung einzuräumen[115], dies gilt insbesondere für den Fall, dass der Anpassungsbedarf bei den Kompetenzen des/der Beamt:in durch eine Maßnahme des Dienstherrn verursacht wird[116]. Soweit eine konkrete Fortbildungs- bzw. Qualifizierungspflicht des/der Beamt:in besteht, korrespondiert dieser ein aus der Fürsorgepflicht ableitbarer Anspruch gegen den Dienstherrn auf Bereitstellung von geeigneten Bildungsmaßnahmen[117], jedenfalls soweit der/die Beamt:in auf eine Unterstützung durch seinen/ihren Dienstherrn angewiesen ist. Das Beamtenverhältnis als Dienst- und Treueverhältnis beinhaltet die Gegenseitigkeit von Rechten und Pflichten. Soweit der/die Beamt:in zur Erfüllung seiner/ihrer Pflichten auf die Unterstützung des Dienstherrn angewiesen ist, kann dieser die Pflichterfüllung des/der Beamt:in nur verlangen, wenn er ihm/ihr die Pflichterfüllung ermöglicht hat. Unmögliches (und Unzumutbares) wird nicht geschuldet (vgl. § 275 BGB)[118] und wer sich widersprüchlich verhält, handelt treuwidrig (§ 242 BGB). Der Wesenskern der Fürsorgepflicht wäre verletzt, wenn der Gesetzgeber einerseits durch bewusste Nichtregelung die erforderliche Unterstützung bei der Anpassungsfortbildung ausschließen wollte, die Fortbildungspflicht des/der Beamt:in aber andererseits im Rahmen der gesetzlich festgelegten Dienst- und Treuepflicht einfordern wollte.

Die Unterstützung der Anpassungsfortbildung durch den Dienstherrn ist besonders im IT-Bereich bedeutend. Anders als bei juristischer, betriebs- oder verwaltungswissenschaftlicher Literatur fehlt dem/der einzelnen Beamt:in i. d. R. ein allgemein eröffneter Zugang zu geeigneter Hard- und Software sowie spezifisch auf seinen/ihren Tätigkeitsbereich bezogene Schulungs- und Übungsmöglichkeiten. Der Dienstherr muss entsprechende Möglichkeiten (z. B. Handbücher, Tutorials, Kurse zu dienstlicher Soft- und Hardware) zur Verfügung stellen und dem/der Beamt:in gestatten, hiervon im Rahmen der arbeitszeitrechtlichen Grenzen Gebrauch zu machen. Auch die Fortbildung für die Ausübung von Führungsaufgaben ist nur eingeschränkt im Selbststudium möglich.

[112] Monhemius (1995), Rn. 409 mit Verweis auf Scheerbarth/Hoffken/Bauschke/Schmidt (1992), § 11 V.3.
[113] Wichmann/Langer (2014), Rn. 213.
[114] Vgl. Werres (2021), § 61 BBG Rn. 18.
[115] Monhemius (1995), Rn. 409 unter Verweis auf Scheerbarth/Hoffken/Bauschke/Schmidt (1992), § 11 V.3.
[116] Vgl. Meinel (1991), S. 108, der jedoch wenig überzeugend eine Parallele zum Fortbildungsanspruch von Arbeitnehmern auf der Grundlage deren Beschäftigungsanspruchs erwägt.
[117] Grigoleit (2017), § 28 BBG Rn. 23.
[118] Bereits im römischen Recht galt der Grundsatz: impossibilium nulla obligatio est (Dig. 50.17.185).

Ob der Dienstherr dieser Pflicht durch die Organisation zentraler Fortbildungsmaßnahmen, durch eine entsprechende Freistellung vom Dienst, durch Abordnung oder auf andere Weise nachkommt, steht in seinem Ermessen und hängt unter anderem von seinen haushaltsmäßigen Spielräumen ab.[119]

2.1.3.1.2 Förderungsfortbildung

Da die Förderungsfortbildung nicht denjenigen Dienstposten und i. d. R. nicht diejenigen Ämter betrifft, die der/die Beamt:in aufgrund seiner/ihrer Laufbahnbefähigung ausüben kann, besteht keine Pflicht des Beamten, sich um die Teilnahme an einer Förderungsfortbildung zu bemühen.[120] Dies gilt auch für eine Förderungsfortbildung, die die Kenntnisse und Fähigkeiten für höhere Ämter innerhalb der Laufbahngruppe des/der Beamt:in verbessern soll (z. B bzgl. Führungsaufgaben).

Häufig besteht jedoch ein eigenes Interesse der Beamt:innen an Beförderungen in höhere Ämter, auch wenn diese eine höhere Qualifikation erfordern. Daran knüpft sich die Frage, inwieweit der Dienstherr verpflichtet ist, dies zu ermöglichen.

Nach ebenfalls bereits früh etablierter Auffassung umfasst die Fürsorgepflicht des Dienstherrn auch die Zukunftsmöglichkeiten des/der Beamt:in und damit dessen/deren Fortbildungsmöglichkeiten.[121] Im Rahmen insb. der haushaltsmäßigen Möglichkeiten muss der Dienstherr die berufliche Entwicklung des/der Beamt:in entsprechend seiner/ihrer Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung unter Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes fördern.[122] Höchst fraglich ist jedoch, ob sich hieraus ein konkreter Anspruch ableiten lässt. Denn die Fortbildung der Beamten erfolgt letztlich im Interesse des Dienstherrn[123], der das geeignete Personal zur Besetzung freier Stellen benötigt. Die allgemeine Fürsorgepflicht (§ 78 Satz 1 BBG; § 45 Satz 1 BeamtStG) begründet keinen derartigen Anspruch. Die Fürsorgepflicht ist zwar ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG), die mit der Treuepflicht des/der Beamt:in korreliert.[124] Sie verpflichtet den Dienstherrn, allgemein für das Wohl des/der Beamt:in und seiner/ihrer Familie zu sorgen, bedarf aber der Konkretisierung. Soweit diese durch positiv-rechtliche Normierungen erfolgt ist, können aus der (allgemeinen) Fürsorgepflicht keine Ansprüche hergeleitet werden, die über das hinausgehen, was das Beamtenrecht selbst speziell und abschließend regelt[125], sofern nicht der Wesenskern der Fürsorgepflicht verletzt ist.[126] Hat der Gesetzgeber bestimmte Ansprüche bewusst nicht normiert, gerade weil er sie nicht gewähren möchte, kann diese (gewollte) Lücke nicht unter Rückgriff auf die Fürsorgepflicht geschlossen werden.[127]

Art. 33 Abs. 2 GG trägt dem Interesse der Beamt:innen an einem angemessenen beruflichen Fortkommen dadurch Rechnung, dass er ein grundrechtsgleiches Recht auf ermessens- und beurteilungsfehlerfreie Einbeziehung in die Bewerberauswahl begründet (sogenannter Bewerbungsverfahrensanspruch).[128]

Das bedeutet, dass dem Fürsorgegrundsatz bereits dadurch Genüge getan wurde, dass die Laufbahnvorschriften von Bund und Ländern Regelungen enthalten, die den Aufstieg (d. h. Beförderungen in höhere Ämter, die eine höhere Qualifikation voraussetzen) ermöglichen und die Dienstherren diese auch tatsächlich in der Praxis vollziehen. Da sich der Erwerb einer entsprechenden höheren Qualifikation stets darauf bezieht, anschließend ein der erworbenen Qualifikation entsprechendes Amt zu besetzen, kann der Anspruch des/der Beamt:in nur auf eine ermessens- und beurteilungsfehlerfreie Einbeziehung in die Bewerberauswahl für die begehrte (der Stellenbesetzung vorgelagerte) Förderungsfortbildung gerichtet sein. Ansonsten wäre der Dienstherr verpflichtet, Beamt:innen über den festgestellten Bedarf fortzubilden, was auch bedeutet, die hierfür entstehenden Kosten und den damit einhergehenden Arbeitsausfall zu tragen. Das würde den Dienstherrn in einen Konflikt mit seiner Fürsorgepflicht und den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 6 Abs. 1 HGrG) manövrieren.

---

[119] Monhemius (1995), Rn. 409 mit Verweis auf Scheerbarth/Hoffken/Bauschke/Schmidt (1992), § 11 V.3.
[120] Allgemeine Auffassung, siehe nur Pfeifer (2021), § 42 LBG NRW Rn. 17 m. w. N.
[121] Fischbach (1954), § 79 Nr. I.
[122] Monhemius (1995), Rn. 306.
[123] Vgl. Werres/Boewe (2016), Rn. 307.
[124] BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 1976 – 2 BvR 841/73 – BVerfGE 43, 154 (165).
[125] BVerwG, Urteil vom 12. Mai 1966 – II C 197.62 – BVerwGE 24, 92 (96); Metzler-Müller (2020), § 45 BeamtStG Ziffer 4.
[126] Wichmann/Langer (2014), Rn. 236
[127] Wichmann/Langer (2014), Rn. 236.
[128] BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2015 – 2 BvR 1958/13 – juris Rn. 31.

Der Fürsorgepflicht wäre mit einer solchen überbedarfsmäßigen Förderungsfortbildung nicht entsprochen. Denn die Pflicht des Dienstherrn, das berufliche Fortkommen des/der Beamt:in zu fördern, besteht nicht in der Gewährung der Fortbildungsmaßnahme. Sobald der/die Beamt:in an einer ihm/ihr ermöglichten Förderungsfortbildung erfolgreich teilgenommen hat, soll ihm/ihr im Anschluss daran – soweit möglich – die Gelegenheit gegeben werden, seine/ihre erworbenen Fachkenntnisse in höherbewerteten Dienstgeschäften anzuwenden, um hierbei seine/ihre besondere Befähigung nachzuweisen. Der/die Beamt:in hat zwar selbst bei einem Nachweis seiner/ihrer Leistungen auf einem höherbewerteten Dienstposten keinen Anspruch auf Beförderung. Seine/ihre leistungsmäßige Entwicklung wird jedoch in der dienstlichen Beurteilung dokumentiert, wodurch sich seine/ihre Beförderungschancen erhöhen.[129] Würde der Dienstherr jedoch Beamt:innen über Bedarf fortbilden, könnte er ihnen im Anschluss an die Fortbildung von vornherein keine der höheren Qualifikation entsprechende Aufgaben und erst recht kein höheres Statusamt übertragen. Der Dienstherr hätte das berufliche Fortkommen des/der Beamt:in letztlich nicht gefördert. Der Fortbildungsaufwand wäre nutzlos, was auch mit der Pflicht zur sparsamen Haushaltsführung nicht zu vereinbaren wäre. Die Fürsorgepflicht verlangt schließlich nicht, dass ein Dienstherr über Bedarf aus- oder fortbildet, um damit ggf. den Bedarf anderer Dienstherren zu decken oder dem/der Beamt:in einen Wechsel in eine Beschäftigung bei einem anderen Dienstherrn oder außerhalb des Öffentlichen Dienstes zu ermöglichen. Denn die Fürsorgepflicht besteht stets nur innerhalb des konkreten Beamtenverhältnisses, d. h. im Verhältnis eines Dienstherrn zu seinem/seiner Beamt:in.

2.1.3.2 Bundes- und landesspezifische Regelungen zur Qualifizierung von Beamten

Diese, aus allgemeinen Vorschriften und Grundsätzen abzuleitenden Rechte und Pflichten werden in verschiedenen Gesetzen des Bundes bzw. der Länder deklariert, teilweise konkretisiert und modifiziert. Das Bundes- und Landesrecht enthält verschiedene Regelungen, die je nach Wortwahl die Qualifizierung, Fort- oder Weiterbildung der Beamt:innen betreffen. Die folgende Zusammenstellung einiger dieser Regelungen soll die Regelungsvielfalt aufzeigen und die Grundlage für die nachfolgende konkretere Betrachtung der Regelungen des Bundes und der Länder Bremen und Rheinland-Pfalz darstellen.

2.1.3.2.1 Bund

§ 61 Abs. 3 (§ 61 Abs. 2 a.F.) BBG

> *Beamtinnen und Beamte sind verpflichtet, an Maßnahmen der dienstlichen Qualifizierung zur Erhaltung oder Fortentwicklung ihrer Kenntnisse und Fähigkeiten teilzunehmen.*

§ 10 BGleiG – Fortbildung, Dienstreisen

> *(1) Die Dienststelle hat die Teilnahme der Beschäftigten an Fortbildungen zu unterstützen. Bei der Einführungs-, Förderungs- und Anpassungsfortbildung sind Frauen mindestens entsprechend ihrem Anteil an der jeweiligen Zielgruppe der Fortbildung zu berücksichtigen. Satz 2 gilt auch für Männer, wenn diese unterrepräsentiert sind.*
>
> *(2) Die Dienststelle muss Beschäftigten mit Familien- oder Pflegeaufgaben im Rahmen der dienstlichen Möglichkeiten die Teilnahme an dienstlichen Fortbildungen sowie an Dienstreisen ermöglichen. Soweit erforderlich, sind im Rahmen der dienstlichen Möglichkeiten zusätzliche Veranstaltungen oder alternative Dienstreisezeiträume anzubieten, die den räumlichen und zeitlichen Bedürfnissen von Beschäftigten mit Familien- oder Pflegeaufgaben entsprechen. Darüber hinaus kann die Dienststelle Beschäftigten mit Familien- oder Pflegeaufgaben im Rahmen der dienstlichen Möglichkeiten die Teilnahme an dienstlichen Ausbildungen anbieten. Für die Dauer der Teilnahme an*
>
> *1. Maßnahmen nach Satz 1 kann im Bedarfsfall die Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Personen angeboten werden,*
>
> *2. Maßnahmen nach den Sätzen 1 und 3 können auf Antrag zusätzlich anfallende, unabwendbare Betreuungskosten für Kinder oder pflegebedürftige Personen erstattet werden.*
>
> *(3) Die Dienststelle soll in ausreichendem Maße Fortbildungen anbieten, die den beruflichen Aufstieg und den beruflichen Wiedereinstieg nach einer Unterbrechung der Berufstätigkeit zur Wahrnehmung von Familien- oder Pflegeaufgaben erleichtern. Absatz 2 gilt entsprechend.*
>
> *(4) Die Beschäftigten der Personalverwaltung und die Beschäftigten mit Vorgesetzten- oder Leitungsaufgaben sind verpflichtet, sich über Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern sowie zur*

[129] Vgl. Monhemius (1995), Rn. 410.

Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Berufstätigkeit zu informieren. Sie sollen entsprechende Fortbildungen besuchen.

(5) Der Gleichstellungsbeauftragten und ihren Stellvertreterinnen ist zu Beginn und während ihrer Amtszeit Gelegenheit zur Fortbildung, insbesondere auf den Gebieten des Gleichstellungsrechts, des Rechts des öffentlichen Dienstes sowie des Personalvertretungs-, Organisations- und des Haushaltsrechts, zu geben.

§ 46 BLV – Personalentwicklung

(1) Als Grundlage für die Personalentwicklung sind Personalentwicklungskonzepte zu erstellen. Über die Gestaltung entscheidet die oberste Dienstbehörde. Sie kann diese Befugnis auf andere Behörden übertragen.

(2) Im Rahmen der Personalentwicklungskonzepte sind Eignung, Befähigung und fachliche Leistung durch Personalführungs- und Personalentwicklungsmaßnahmen zu erhalten und zu fördern. Dazu gehören zum Beispiel

1. die dienstliche Qualifizierung,

2. die Führungskräfteentwicklung,

3. Kooperationsgespräche,

4. die dienstliche Beurteilung,

5. Zielvereinbarungen,

6. die Einschätzung der Vorgesetzten durch ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie

7. ein die Fähigkeiten und Kenntnisse erweiternder regelmäßiger Wechsel der Verwendung, insbesondere auch in Tätigkeiten bei internationalen Organisationen.

§ 47 BLV – Dienstliche Qualifizierung

(1) Die dienstliche Qualifizierung ist zu fördern. Qualifizierungsmaßnahmen sind insbesondere

1. die Erhaltung und Fortentwicklung der Fach-, Methoden- und sozialen Kompetenzen für die Aufgaben des übertragenen Dienstpostens und

2. der Erwerb ergänzender Qualifikationen für höher bewertete Dienstposten und für die Wahrnehmung von Führungsaufgaben.

Die dienstliche Qualifizierung wird durch zentral organisierte Fortbildungsmaßnahmen der Bundesregierung geregelt, soweit sie nicht besonderen Fortbildungseinrichtungen einzelner oberster Dienstbehörden obliegt. Die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung unterstützt die Behörden bei der Entwicklung von Personalentwicklungskonzepten und bei der Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen.

(2) Die Beamtinnen und Beamten sind verpflichtet, an dienstlichen Qualifizierungen nach Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 teilzunehmen.

(3) Den Beamtinnen und Beamten soll ihrer Eignung entsprechend Gelegenheit gegeben werden, an dienstlichen Qualifizierungen nach Absatz 1 Nummer 2 teilzunehmen, sofern das dienstliche Interesse gegeben ist. Die Beamtinnen und Beamten können von der oder dem zuständigen Vorgesetzten vorgeschlagen werden oder sich selbst bewerben.

(4) Bei der Gestaltung von Qualifizierungsmaßnahmen ist die besondere Situation der Beamtinnen und Beamten mit Familienpflichten, mit Teilzeitbeschäftigung und Telearbeitsplätzen zu berücksichtigen. Insbesondere ist die gleichberechtigte Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen zu ermöglichen, wenn nicht zwingende sachliche Gründe entgegenstehen. Die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung unterstützt die obersten Dienstbehörden bei der Entwicklung und Fortschreibung dieser Qualifizierungsmaßnahmen.

(5) Beamtinnen und Beamte, die durch Qualifizierung ihre Fähigkeiten und fachlichen Kenntnisse nachweislich wesentlich gesteigert haben, sollen gefördert werden. Vor allem ist ihnen nach Möglichkeit Gelegenheit zu geben, in Abstimmung mit der Dienstbehörde ihre Fachkenntnisse in höher bewerteten Dienstgeschäften anzuwenden und hierbei ihre besondere fachliche Eignung nachzuweisen.

2.1.3.2.2 Baden-Württemberg

§ 50 LBG

Beamtinnen und Beamte sind verpflichtet, an der dienstlichen Fortbildung teilzunehmen und sich außerdem selbst fortzubilden, damit sie insbesondere die Fach-, Methoden- und sozialen Kompetenzen für die Aufgaben des übertragenen Dienstpostens erhalten und fortentwickeln sowie ergänzende Qualifikationen für höher bewertete Dienstposten und für die Wahrnehmung von Führungsaufgaben erwerben. Die Dienstherrn fördern die dienstliche Fortbildung. Beamtinnen und Beamte, die durch Fortbildung ihre Kenntnisse und Fähigkeiten nachweislich wesentlich gesteigert haben, sollen nach Möglichkeit gefördert werden und vor allem Gelegenheit erhalten, ihre Eignung auf höher bewerteten Dienstposten zu beweisen.

2.1.3.2.3 Bayern

Art. 66 LlbG – Grundsätze der Fortbildung

(1) [1]Die dienstliche Fortbildung wird von der obersten Dienstbehörde gefördert und geregelt. [2]Die einzelnen Fortbildungsmaßnahmen werden regelmäßig durch die obersten Dienstbehörden und durch die von ihnen beauftragten Behörden oder Stellen durchgeführt. [3]Die Gelegenheit zur Fortbildung soll möglichst gleichmäßig gegeben werden.

(2) [1]Die Beamten und Beamtinnen sind verpflichtet, an Maßnahmen der Einführungs-, Anpassungs- und Förderungsfortbildung teilzunehmen. [2]Sie sind außerdem verpflichtet, sich selbst fortzubilden, damit sie den Änderungen der Aufgaben und der Anforderungen gewachsen sind.

(3) [1]Wer seine Fähigkeiten und fachlichen Kenntnisse durch geeignete Fortbildung nachweislich wesentlich gesteigert hat, ist zu fördern und soll unter Beachtung der Grundsätze des Art. 16 Gelegenheit erhalten, Fähigkeiten und fachliche Kenntnisse auf einem höherwertigen Dienstposten anzuwenden und hierbei die besondere Eignung zu beweisen. [2]Welche Fortbildungen geeignet sind, regeln die obersten Dienstbehörden.

Art. 20 Bayerisches Lehrerbildungsgesetz (BayLBG) – Fortbildung der Lehrer

(1) [1]Die Fortbildung des Lehrers dient der Erhaltung der für die Ausübung des Lehramts erworbenen Fähigkeiten und deren Anpassung an die Entwicklung der Erkenntnisse der Wissenschaft bzw. der Wirtschafts- und Arbeitswelt. [2]Sie ist durch Fortbildungseinrichtungen zu fördern.

(2) [1]Die Lehrer sind verpflichtet, sich fortzubilden und an dienstlichen Fortbildungsveranstaltungen teilzunehmen. [2]Für die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen, die im dienstlichen Interesse liegen, können im notwendigen Umfang dienstliche Erleichterungen gewährt werden.

(3) [1]Umfang und Inhalt der Fortbildung regelt das Staatsministerium. [2]Über den Umfang ist das Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen und für Heimat herbeizuführen.

Art. 6 Bayerisches Richter- und Staatsanwaltsgesetz (BayRiStAG) – Fortbildung

[1]Richter und Richterinnen, Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie Landesanwälte und Landesanwältinnen sind verpflichtet, sich zur Erhaltung und Fortentwicklung ihrer Kenntnisse und Fähigkeiten fortzubilden. [2]Die dienstliche Fortbildung, einschließlich der Bedeutung der ethischen und sozialen Grundlagen des Rechts für die berufliche Praxis, wird von den Dienstvorgesetzten und der obersten Dienstbehörde gefördert.

2.1.3.2.4 Berlin

§ 18 LfbG – Qualifizierung

(1) Die dienstliche Qualifizierung ist zu fördern. Die Teilnahme an dienstlicher Qualifizierung ist Dienst.

(2) Die Beamtinnen und Beamten sind verpflichtet, an Maßnahmen der dienstlichen Qualifizierung teilzunehmen, die der Erhaltung und Verbesserung der Befähigung für ihren Dienstposten oder für gleich bewertete Tätigkeiten dienen. Dies gilt auch für Qualifizierungsmaßnahmen, die bei Änderungen der Laufbahnausbildung eine Angleichung an den neuen Befähigungsstand zum Ziel haben. Im Übrigen sollen sich die Beamtinnen und Beamten durch eigene Qualifizierung über die Anforderungen ihrer Laufbahn unterrichtet halten, auch soweit dies der Anpassung an erhöhte und veränderte Anforderungen dient.

(3) Den Beamtinnen und Beamten soll ihrer Eignung entsprechend Gelegenheit gegeben werden, an nach Bedarf eingerichteten Maßnahmen der dienstlichen Qualifizierung teilzunehmen, die zum Ziel haben, die Befähigung für höher bewertete Tätigkeiten zu fördern. Die Beamtinnen und Beamten können von der Dienstbehörde vorgeschlagen werden oder sich bewerben. Ist in einer Dienstbehörde eine Auswahl zwischen mehreren Beamtinnen und Beamten vorzunehmen, sollen neben den dienstlichen Anforderungen die Erkenntnisse aus dem Personalentwicklungsprozess dieser Beamtinnen und Beamten besonders berücksichtigt werden.

(4) Beamtinnen und Beamte, die durch Qualifizierung ihre Fähigkeiten und fachlichen Kenntnisse nachweislich wesentlich gesteigert haben, sollen gefördert werden. Vor allem ist ihnen nach Möglichkeit Gelegenheit zu geben, ihre Qualifikationen in höher bewerteten Dienstgeschäften anzuwenden und hierbei ihre besondere Eignung nachzuweisen.

(5) Bei der Gestaltung von Qualifizierungsmaßnahmen ist die besondere Situation der Beamtinnen und Beamten mit Familienpflichten, mit Teilzeitbeschäftigung und Telearbeitsplätzen zu berücksichtigen. Insbesondere ist die gleichberechtigte Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen zu ermöglichen, wenn nicht zwingende sachliche Gründe entgegenstehen.

§ 19 LfbG – Führungskräftequalifizierung

(1) Führungskräfte im Sinne dieser Vorschrift sind die Beamtinnen und Beamten, die regelmäßig Personalverantwortung im Sinne des § 5 Absatz 2 des Landesbeamtengesetzes wahrnehmen.

(2) Im Rahmen der Qualifizierung der Führungskräfte unterstützt die Dienststelle die Einrichtung und Durchführung aller Maßnahmen, die eine Verbesserung der Kontakte der Führungskräfte untereinander und zu ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bewirken. Hierzu gehören insbesondere Führungskräftezirkel und Führungskräfte-Feedbacks. Näheres zu Art und Umfang der Maßnahmen wird im Personalentwicklungskonzept der jeweiligen Dienstbehörde geregelt.

(3) Führungskräfte sind verpflichtet, mindestens alle zwei Jahre in Abstimmung mit der für Personalentwicklung zuständigen Stelle der Behörde an Maßnahmen zur Führungskräftequalifizierung teilzunehmen, insbesondere für das Feld der sozialen Kompetenz und des Führungsverhaltens.

2.1.3.2.5 Brandenburg

§ 23 LBG – Fortbildung, Personalentwicklung

(1) Die berufliche Entwicklung der Beamten setzt die erforderliche Fortbildung voraus. Die Beamten sind verpflichtet, an der dienstlichen Fortbildung teilzunehmen; sie sollen sich darüber hinaus selbst fortbilden. Der Dienstherr hat durch geeignete Maßnahmen, insbesondere zur Erhaltung und Verbesserung der Befähigung für den Dienstposten oder für gleich bewertete Dienstposten, für die kontinuierliche Fortbildung der Beamten zu sorgen. Er soll dazu dem Beamten regelmäßig entsprechende Angebote unterbreiten. Bei der Durchführung der dienstlichen Fortbildungen soll darauf geachtet werden, dass die Vereinbarkeit von dienstlicher Tätigkeit und Familie ermöglicht wird und Teilzeitkräfte nicht benachteiligt werden; insbesondere sollen dienstliche Gründe innerhalb von sechs Monaten nach der Rückkehr aus der Elternzeit oder einer Beurlaubung aus familiären Gründen nach § 80 nicht entgegengehalten werden.

(2) Personalentwicklung zielt darauf ab, die Ziele, Anforderungen und Bedarfe der Verwaltung in Einklang zu bringen mit den individuellen Erwartungen, Bedürfnissen und Fähigkeiten der Beamten. Eignung, Befähigung und fachliche Leistung sollen daher durch geeignete Personalführungs- und -entwicklungsmaßnahmen erhalten und gefördert werden.

§ 25 LBG – Rechtsverordnungen über Laufbahnen

Die Landesregierung erlässt unter Berücksichtigung der §§ 9 bis 24 durch Rechtsverordnung allgemeine Vorschriften über die Laufbahnen der Beamten (Laufbahnverordnungen). Dabei sollen insbesondere geregelt werden: […]

8. die Grundsätze der Fortbildung und Maßnahmen zur Personalführung und -entwicklung der Beamten.

2.1.3.2.6 Bremen

§ 22 BremBG – Fortbildung

Die berufliche Entwicklung in der Laufbahn und der Aufstieg setzen die erforderliche Fortbildung voraus. Die Beamtinnen und Beamten sind verpflichtet, an dienstlicher Fortbildung teilzunehmen und sich darüber hinaus selbst fortzubilden. Der Dienstherr hat durch geeignete Maßnahmen für die Fortbildung der Beamtinnen und Beamten zu sorgen.

§ 10 BremLVO – Fortbildung

(1) Die dienstliche Fortbildung ist zu fördern. Sie dient der Erhaltung und Fortentwicklung der fachlichen, methodischen und sozialen Kompetenzen der Beamtinnen und Beamten. Als Fortbildungsmaßnahmen kommen insbesondere Maßnahmen in Betracht, die

1. die Erhaltung und Verbesserung der Befähigung für den übertragenen Dienstposten oder für gleich bewertete Dienstposten,

2. bei Änderungen der Laufbahnausbildung eine Angleichung an den neuen Befähigungsstand und

3. den Erwerb ergänzender Qualifikationen für höher bewertete Dienstposten und für die Wahrnehmung von Führungsaufgaben

zum Ziel haben.

(2) Maßnahmen nach Absatz 1 Satz 3 Nummer 3 sind nach den Erfordernissen der Personalplanung und des Personaleinsatzes vorzusehen.

(3) Absatz 1 Satz 1 gilt entsprechend für Beamtinnen und Beamte, die sich in Elternzeit befinden oder nach § 62 Absatz 1 Nummer 2 des Bremischen Beamtengesetzes beurlaubt sind.

(4) Beamtinnen und Beamte, die durch Fortbildung ihre fachlichen Kenntnisse gesteigert und ihre persönlichen, sozialen und methodischen Fähigkeiten gestärkt haben, sollen gefördert werden. Vor allem soll ihnen nach Möglichkeit Gelegenheit gegeben werden, ihre Fähigkeiten und Kenntnisse in höher bewerteten Aufgaben anzuwenden und hierbei ihre besondere Eignung nachzuweisen.

§ 9 Landesgleichstellungsgesetz – Fort- und Weiterbildung

(1) In die Fort- und Weiterbildungsangebote ist die Thematik "Gleichberechtigung von Mann und Frau" aufzunehmen. Das gilt insbesondere für solche Bildungsveranstaltungen, die auf die Übernahme von Vorgesetztenpositionen vorbereiten.

(2) Frauen sind vermehrt als Leiterinnen und Referentinnen von Fortbildungsveranstaltungen einzusetzen.

(3) Es sind Veranstaltungen anzubieten, die gezielt der Fort- und Weiterbildung von Frauen dienen, insbesondere auch solche, die Frauen auf die Übernahme höherwertiger Stellen vorbereiten.

(4) Fort- und Weiterbildungsangebote sind so zu gestalten, daß Frauen besonders zur Teilnahme motiviert werden. Die Veranstaltungen sind so zu planen, daß Bedienstete mit Familienarbeit an ihnen teilnehmen können.

§ 10 Landesgleichstellungsgesetz – Berufstätigkeitsunterbrechung

(1) Beurlaubten Bediensteten ist die Möglichkeit zu eröffnen, Kontakte zum Beruf aufrechtzuerhalten. Ihnen sollen zeitlich befristete Beschäftigungsmöglichkeiten (Aushilfen, Urlaubs- und Krankheitsvertretungen) angeboten werden.

(2) Fortbildungsveranstaltungen sind für beurlaubte Bedienstete kostenfrei zu öffnen. Auch die beurlaubten Bediensteten sind regelmäßig über das Fortbildungsangebot zu informieren.

(3) Für beurlaubte Bedienstete sind besondere Fortbildungsveranstaltungen anzubieten, die geeignet sind, einen Wiedereinstieg in den Beruf zu erleichtern.

(4) Die Fortbildungsveranstaltungen nach Absatz 2 und 3 sind dienstliche Veranstaltungen. Besoldung oder Arbeitsentgelt werden den beurlaubten Bediensteten aus Anlaß der Teilnahme jedoch nicht gewährt; eine Anrechnung auf die ruhegehaltsfähige Dienstzeit erfolgt nicht.

2.1.3.2.7 Hamburg

§ 22 HmbBG – Fortbildung

Die berufliche Entwicklung in der Laufbahn und der Aufstieg setzen die erforderliche Fortbildung voraus. Die Beamtinnen und Beamten sind verpflichtet, an der dienstlichen Fortbildung teilzunehmen und sich selbst fortzubilden. Die dienstliche Fortbildung wird vom Dienstherrn gefördert, geregelt und durchgeführt. Er hat durch geeignete Maßnahmen für die Fortbildung der Beamtinnen und Beamten zu sorgen.

2.1.3.2.8 Hessen

§ 5 Hessische Laufbahnverordnung – Fortbildung

(1) Die dienstliche Fortbildung wird durch Fortbildungsmaßnahmen der Landesregierung und der obersten Dienstbehörden gefördert und geregelt, soweit sie nicht besonderen Fortbildungseinrichtungen obliegt. Beamtinnen und Beamten mit Teilzeitbeschäftigung ist der gleichberechtigte Zugang zu den Fortbildungsmaßnahmen wie vollzeitbeschäftigten Beamtinnen und Beamten zu ermöglichen.

(2) Beamtinnen und Beamte sind verpflichtet, an der dienstlichen Fortbildung teilzunehmen und sich außerdem selbst fortzubilden, damit sie insbesondere die Fach-, Methoden- und sozialen Kompetenzen für die Aufgaben des übertragenen Dienstpostens erhalten und fortentwickeln sowie ergänzende Qualifikationen für höher bewertete Dienstposten und für die Wahrnehmung von Führungsaufgaben erwerben.

(3) Beamtinnen und Beamte, die durch Fortbildung nachweislich ihre Leistung wesentlich gesteigert, ihre fachlichen Kenntnisse wesentlich erweitert und ihre Fähigkeiten wesentlich gesteigert haben, sind zu fördern. Ihnen ist nach Möglichkeit Gelegenheit zu geben, ihre fachlichen Kenntnisse und ihre Fähigkeiten in höher bewerteten Aufgabenbereichen oder auf höher bewerteten Dienstposten anzuwenden und hierbei ihre besondere fachliche Eignung nachzuweisen.

Rahmenkonzept Personalentwicklung für die Hessische Landesverwaltung vom 6.4.2021, Z 4-03v11.02-04-17/008

5.3 Fortbildung

Die Qualifikation und das Engagement der Beschäftigten bestimmen maßgeblich die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung. Dabei sind lebensbegleitendes Lernen und kontinuierliche Weiterbildung notwendige Bestandteile des Arbeitsprozesses. Zahlreiche und vielfältige fachübergreifende Fortbildungsangebote der Zentralen Fortbildung sowie Angebote anderer Fortbildungseinrichtungen des Landes als auch spezielle Qualifizierungsmaßnahmen, die mit einer Fortbildungsprüfung abschließen, unterstützen diese Prozesse. In den Fortbildungsangeboten werden aktuelle Herausforderungen wie insbesondere Nachhaltigkeit, technologische Entwicklung und fortschreitende Digitalisierung, Globalisierung mit Auswirkung auf die Verwaltungskultur, Verwaltungsmodernisierung sowie Migration und Integration berücksichtigt. Alle Beschäftigten sind berechtigt und verpflichtet, sich fortzubilden, wobei der individuelle Fortbildungsbedarf zumindest im Jahresgespräch thematisiert werden muss. Die Dienststellen halten die hierfür erforderlichen Mittel bereit.

Weitere Informationen enthält das Fortbildungskonzept für die Hessische Landesverwaltung.

Des Weiteren gibt es spezielle Qualifizierungsmaßnahmen mit abgeschlossener Fortbildungsprüfung, die für einen beruflichen Aufstieg entscheidend sein können. Die Zulassung hierfür sollte mit einer entsprechenden Personalentwicklungsmaßnahme verbunden werden, so dass die Auswahl bedarfsorientiert auch unter Einbindung der Vorgesetzten erfolgt. Neben den formalen persönlichen Voraussetzungen der Bewerberinnen und Bewerber wird empfohlen, fachlich orientierte Auswahlkriterien zu entwickeln.

2.1.3.2.9 Mecklenburg-Vorpommern

§ 22 LBG M-V – Fortbildung

Die berufliche Entwicklung des Beamten setzt die erforderliche Fortbildung zum Erhalt oder zur Fortentwicklung seiner Kenntnisse und Fähigkeiten voraus. Die Beamten sind zur Teilnahme an der dienstlichen Fortbildung verpflichtet und sollten sich darüber hinaus selbst fortbilden. Der Dienstherr hat durch geeignete Maßnahmen für die Fortbildung der Beamten zu sorgen.

2.1.3.2.10 Niedersachsen

§ 22 NBG – Fortbildung

[1]Die berufliche Entwicklung setzt die erforderliche Fortbildung voraus. [2]Die Beamtinnen und Beamten sind verpflichtet, an dienstlicher Fortbildung teilzunehmen und sich darüber hinaus selbst fortzubilden, damit sie über die Anforderungen ihrer Laufbahn unterrichtet bleiben und auch steigenden Anforderungen ihres Amtes gewachsen sind. [3]Der Dienstherr hat für die Fortbildung der Beamtinnen und Beamten zu sorgen sowie deren Eignung, Befähigung und fachliche Leistungsfähigkeit auf konzeptioneller Grundlage durch Personalentwicklungs- und Personalführungsmaßnahmen zu fördern.

§ 25 NBG – Laufbahnverordnung

Die Landesregierung regelt durch Verordnung die Einzelheiten der Laufbahnen, insbesondere […]

14. die Fortbildung sowie Inhalte von Personalentwicklungs- und Personalführungsmaßnahmen.

2.1.3.2.11 Nordrhein-Westfalen

§ 42 LBG NRW – Fortbildung und Personalentwicklung

(1) Der Dienstherr fördert und entwickelt die Eignung, Leistung und Befähigung der Beamtinnen und Beamten auf der Grundlage von Personalentwicklungskonzepten. Dabei sind die Grundsätze der interkulturellen Öffnung der Verwaltung und die Notwendigkeit, interkulturelle Kompetenzen zu entwickeln, in angemessenem Umfang miteinzubeziehen.

(2) Beamtinnen und Beamte sind verpflichtet, ihre Kenntnisse und Fähigkeiten zu erhalten und fortzuentwickeln und insbesondere an Fortbildungen in dienstlichem Interesse teilzunehmen.

(3) Die Beamtinnen und Beamten haben einen Anspruch auf Teilnahme an für ihre berufliche Tätigkeit förderlichen Fortbildungsmaßnahmen, soweit dienstliche Belange nicht entgegenstehen. Satz 1 gilt entsprechend für Beamtinnen und Beamte, die sich in Elternzeit befinden oder zur Betreuung von Kindern oder Pflege einer oder eines nach ärztlichem Gutachten pflegebedürftigen Angehörigen beurlaubt sind.

(4) Die dienstvorgesetzte Stelle ist verpflichtet, ein Personalentwicklungskonzept zu erstellen und dies regelmäßig fortzuentwickeln. Dies kann auch in Form einer Dienstvereinbarung geschehen.

(5) Die näheren Anforderungen an Personalentwicklungskonzepte und an Fortbildungsmaßnahmen können die Laufbahnverordnungen regeln.

2.1.3.2.12 Rheinland-Pfalz

§ 22 LBG – Fortbildung

Die berufliche Entwicklung in der Laufbahn setzt eine entsprechende Qualifizierung, insbesondere die erforderliche Fortbildung, voraus. Die Beamtinnen und Beamten sind verpflichtet, an der dienstlichen Fortbildung teilzunehmen und sich darüber hinaus selbst fortzubilden. Der Dienstherr hat durch geeignete Maßnahmen für die Fortbildung der Beamtinnen und Beamten zu sorgen sowie deren Eignung, Befähigung und fachliche Leistungsfähigkeit auf konzeptioneller Grundlage durch geeignete Personalentwicklungs- und -führungsmaßnahmen zu fördern.

§ 4 LbVO – Fortbildung

(1) Die oberste Dienstbehörde ist verpflichtet, die Fortbildung zu fördern und zu regeln. Beamtinnen und Beamten mit Teilzeitbeschäftigung ist der gleichberechtigte Zugang zu den Fortbildungsmaßnahmen wie vollzeitbeschäftigten Beamtinnen und Beamten zu ermöglichen.

(2) Als Fortbildungsmaßnahmen kommen insbesondere in Betracht:

1. Einführungsfortbildung, welche die für die Übernahme neuer Aufgaben erforderlichen fachlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten vermittelt,

2. Anpassungsfortbildung, welche die für die übertragenen Tätigkeiten benötigten fachlichen, methodischen und sozialen Kompetenzen fortlaufend an veränderte Rahmenbedingungen anpasst,

3. Förderungsfortbildung, welche dem Erwerb zusätzlicher Qualifikationen dient.

(3) Beamtinnen und Beamte, die durch Fortbildung nachweislich ihre fachlichen Kenntnisse wesentlich erweitert und ihre Fähigkeiten wesentlich gesteigert haben, sind zu fördern. Ihnen ist nach Möglichkeit

Gelegenheit zu geben, ihre fachlichen Kenntnisse und ihre Fähigkeiten in höher bewerteten Aufgabenbereichen oder auf höher bewerteten Dienstposten anzuwenden und hierbei ihre besondere fachliche Eignung nachzuweisen.

§ 12 Landesgleichstellungsgesetz (LGG) – Beurlaubung

[…]

(3) Beurlaubte werden von ihrer Dienststelle beim Wiedereinstieg in den Beruf unterstützt und haben Anspruch auf folgende Maßnahmen, die von der Dienststelle zu treffen sind:

[…]

3. auf Wunsch Informationen über die Fortbildungsangebote der Dienststelle,

4. auf Wunsch Angebote zur Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen, die geeignet sind, einen Wiedereinstieg in den Beruf zu erleichtern.

(4) Fortbildungsveranstaltungen, die geeignet sind, den Beurlaubten den Wiedereinstieg in den Beruf zu erleichtern, sind dienstliche Veranstaltungen im Hinblick auf Arbeits- oder Dienstunfälle und die Erstattung von Auslagen.

§ 13 Landesgleichstellungsgesetz (LGG) – Fortbildung

(1) Frauen und Männern sowie Teilzeitbeschäftigten und Vollzeitbeschäftigten sind die gleichen Möglichkeiten zur Fortbildung zu geben.

(2) Fortbildungsmaßnahmen sollen so gestaltet werden, dass auch Beschäftigte mit Familienarbeit daran teilnehmen können. Um die Teilnahme zu ermöglichen, sollen bei Bedarf insbesondere Kinderbetreuung oder zusätzliche Fortbildungsveranstaltungen angeboten werden.

(3) Fortbildungsprogramme müssen Gleichstellungsthemen enthalten; dies gilt insbesondere für Fortbildungsprogramme für Beschäftigte in Führungspositionen und Beschäftigte im Personalwesen. Gleichstellungsthemen umfassen Themenbereiche wie Gleichberechtigung von Frau und Mann, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Benachteiligung aufgrund des Geschlechts sowie Belästigungen und sexuelle Belästigungen am Arbeitsplatz.

(4) Solange Frauen in einem Bereich von Führungspositionen unterrepräsentiert sind, muss die Dienststelle alle weiblichen Beschäftigten, die geeignet sind, in diesem Bereich in die Führungspositionen aufzusteigen, auf geeignete Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen hinweisen, zum Beispiel auf die Fortbildungsqualifizierung nach § 21 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 des Landesbeamtengesetzes. § 8 Abs. 4 gilt für die Auswahl der Teilnehmerinnen an den Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen entsprechend.

2.1.3.2.13 Saarland

§ 24 SBG – Fortbildung

Die berufliche Entwicklung der Beamtinnen und Beamten setzt auch die erforderliche Fortbildung voraus. Die Beamtinnen und Beamten sind verpflichtet, an der erforderlichen dienstlichen Fortbildung teilzunehmen und sich darüber hinaus selbst fortzubilden. Die oberste Dienstbehörde hat durch geeignete Maßnahmen für die dienstliche Fortbildung der Beamtinnen und Beamten zu sorgen.

2.1.3.2.14 Sachsen

§ 23 SächsBG – Fortbildung

[1]Die berufliche Entwicklung setzt voraus, dass der Beamte die erforderliche dienstliche Fortbildung, bei Übertragung und Wahrnehmung von Führungsaufgaben eine geeignete Führungskräftefortbildung wahrnimmt. [2]Darüber hinaus ist der Beamte verpflichtet, sich selbst laufend fortzubilden, damit er über die Anforderungen seiner Laufbahn unterrichtet bleibt und auch steigenden Anforderungen seines Amtes gewachsen ist. [3]Die obersten Dienstbehörden fördern und gewährleisten die für die berufliche Entwicklung erforderliche dienstliche Fortbildung.

§ 24 SächsBG – Personalentwicklung

(1) [1]Zur Personalentwicklung erstellen die obersten Dienstbehörden Personalentwicklungskonzepte, sofern mehr als sieben Beamte auf Lebenszeit in dem Geschäftsbereich tätig sind. [2]Sie können diese Befugnis auf nachgeordnete Behörden übertragen.

(2) [1]Im Rahmen der Personalentwicklungskonzepte sind Eignung, Befähigung und fachliche Leistung durch Personalentwicklungs- und Personalführungsmaßnahmen zu erhalten und zu fördern. [2]Zu diesen Maßnahmen gehören insbesondere

1. die Fortbildungsmaßnahmen,

2. die Führungskräfteentwicklung,

3. das Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräch,

4. die dienstliche Beurteilung und

5. ein die Fähigkeiten und Kenntnisse erweiternder regelmäßiger Wechsel der Verwendung, insbesondere auch in Tätigkeiten bei einer anderen Behörde oder Dienststelle. [2]Diese Tätigkeiten sollen sowohl in staatlichen als auch in kommunalen Behörden ausgeübt werden.

(3) Die oberste Dienstbehörde kann, sofern es aufgrund der Ausbildung des Beamten und der wahrzunehmenden Tätigkeit erforderlich ist, Ausnahmen von Absatz 2 Satz 2 Nr. 3 und 5 zulassen.

§ 29 SächsBG – Laufbahnverordnung

Die Staatsregierung bestimmt durch Rechtsverordnung die zur Ausführung der §§ 15 bis 28 notwendigen Vorschriften, insbesondere über […]

8. den Inhalt von Personalentwicklungskonzepten einschließlich der Fortbildung und der zwingenden Voraussetzungen für die Übertragung und Wahrnehmung höherwertiger Tätigkeiten und von Ämtern mit Führungsverantwortung, […]

2.1.3.2.15 Sachsen-Anhalt

§ 25 LBG LSA – Fortbildung

Die Beamtinnen und Beamten sind verpflichtet, an der dienstlichen Fortbildung teilzunehmen und sich darüber hinaus selbst fortzubilden. Die berufliche Entwicklung in der Laufbahn und der Aufstieg setzen die erforderliche Fortbildung voraus. Der Dienstherr hat durch geeignete Maßnahmen für die Fortbildung der Beamtinnen und Beamten zu sorgen.

§ 27 LBG LSA – Laufbahnverordnungen

Die Landesregierung regelt durch Verordnung die Laufbahnen. Dabei sind insbesondere zu regeln […]

9. die Grundsätze der Fortbildung (§ 25), […]

2.1.3.2.16 Schleswig-Holstein

§ 22 LBG – Personalentwicklung, Qualifizierung und Fortbildung

Die berufliche Entwicklung in der Laufbahn und der Aufstieg setzen eine entsprechende Qualifizierung, insbesondere die erforderliche Fortbildung, voraus. Die Beamtinnen und Beamten sind verpflichtet, an der dienstlichen Fortbildung teilzunehmen und sich selbst fortzubilden. Der Dienstherr hat durch geeignete Maßnahmen für die Fortbildung der Beamtinnen und Beamten zu sorgen. Fortbildung und weitere Maßnahmen der Qualifizierung können Bestandteil einer Personalentwicklung sein.

§ 25 LBG – Laufbahnverordnungen

(1) Unter Berücksichtigung der §§ 13 bis 24 ist die nähere Ausgestaltung der Laufbahnen durch Verordnung zu bestimmen. Dabei sollen insbesondere geregelt werden […]

6. die Voraussetzungen und das Verfahren für Beförderungen und den Aufstieg sowie für Personalentwicklungsmaßnahmen, die darauf gerichtet sind, Beamtinnen und Beamte auf die Übernahme bestimmter Ämter und Funktionen vorzubereiten (§§ 20, 21, 22), […]

2.1.3.2.17 Thüringen

§ 48 ThürLaufbG – Dienstliche Qualifizierung, Fortbildung

(1) Die dienstliche Qualifizierung ist zu fördern. Qualifizierungsmaßnahmen sind insbesondere Maßnahmen

1. zur Erhaltung und Fortentwicklung der Fach-, Methoden- und sozialen Kompetenzen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Dienstpostens und

2. zum Erwerb ergänzender Qualifikationen für höher bewertete Dienstposten und für die Wahrnehmung von Führungsaufgaben.

(2) Die Beamten sind verpflichtet, an dienstlichen Qualifizierungen nach Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 teilzunehmen sowie sich selbst fachlich und methodisch fortzubilden.

(3) Den Beamten soll ihrer Eignung entsprechend Gelegenheit gegeben werden, an dienstlichen Qualifizierungen nach Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 teilzunehmen, sofern das dienstliche Interesse gegeben ist. Die Beamten können von den zuständigen Vorgesetzten vorgeschlagen werden oder sich selbst bewerben.

(4) Die Beamten, die ihre Fähigkeiten und fachlichen Kenntnisse durch die Qualifizierung nachweislich wesentlich gesteigert haben, sollen gefördert werden. Ihnen soll nach Möglichkeit Gelegenheit gegeben werden, ihre Fachkenntnisse in höher bewerteten Dienstposten anzuwenden und hierbei ihre besondere fachliche Eignung nachzuweisen.

2.1.3.3 Konkrete Betrachtung der Regelungen des Bundes, Bremens und Rheinland-Pfalz

Nach dieser Zusammenstellung verschiedener Regelungen von Bund und Ländern erfolgt nun eine konkretere Betrachtung der Regelungen des Bundes und der Länder Bremen und Rheinland-Pfalz. Diese setzt sich mit der Frage auseinander, inwiefern diese Vorschriften in ihrem jeweiligen Geltungsbereich die aus allgemeinen Vorschriften und Grundsätzen abzuleitenden Rechte und Pflichten ergänzen oder modifizieren.

2.1.3.3.1 Betrachtung der Regelungen des Bundes

Die gemäß § 1 BBG für die Beamtinnen und Beamten des Bundes geltende Vorschrift des § 61 Abs. 3[130] BBG wurde durch das Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts (Dienstrechtsneuordnungsgesetz – DNeuG) erstmals in das Bundesbeamtengesetz vom 5. Februar 2009 aufgenommen. Zuvor war die Fortbildungspflicht der Beamten auf formeller Gesetzesebene nicht ausdrücklich geregelt. Auf Verordnungsebene enthielt aber bereits § 42 BLV a.F. folgende Regelung:

(1) Die dienstliche Fortbildung ist zu fördern; sie wird durch zentrale Fortbildungsmaßnahmen der Bundesregierung geregelt, soweit sie nicht besonderen Fortbildungseinrichtungen einzelner oberster Dienstbehörden obliegt.

(2) [1]Die Beamtinnen und Beamten sind verpflichtet, an Maßnahmen der dienstlichen Fortbildung teilzunehmen, die der Erhaltung und Verbesserung der Befähigung für ihren Dienstposten oder für gleichbewertete Tätigkeiten dienen. [2]Dies gilt auch für Fortbildungsmaßnahmen, die bei Änderungen der Laufbahnausbildung eine Angleichung an den neuen Befähigungsstand zum Ziel haben. [3]Im Übrigen sind die Beamtinnen und Beamten verpflichtet, sich durch eigene Fortbildung über die Anforderungen ihrer Laufbahn unterrichtet zu halten, auch soweit dies der Anpassung an erhöhte und veränderte Anforderungen dient.

(3) [1]Den Beamtinnen und Beamten soll ihrer Eignung entsprechend Gelegenheit gegeben werden, an nach Bedarf eingerichteten Maßnahmen der dienstlichen Fortbildung teilzunehmen, die zum Ziel haben, die Befähigung für höher bewertete Tätigkeiten zu fördern. [2]Die Beamtinnen und Beamten können von der oder dem zuständigen Vorgesetzten vorgeschlagen werden oder sich bewerben. [3]Bei der Auswahl der Beamtinnen und Beamten sollen die Erfordernisse der Personalsteuerung besonders berücksichtigt werden.

(4) [1]Beamtinnen und Beamte, die durch Fortbildung ihre Fähigkeiten und fachlichen Kenntnisse nachweislich wesentlich gesteigert haben, sind zu fördern. [2]Vor allem ist ihnen nach Möglichkeit Gelegenheit zu geben, ihre Fachkenntnisse in höher bewerteten Dienstgeschäften anzuwenden und hierbei ihre besondere fachliche Eignung nachzuweisen.

(5) Als Nachweis besonderer fachlicher Kenntnisse im Sinne des Absatzes 4 sind auch das Diplom einer Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademie und Abschlüsse gleichwertiger Einrichtungen anzusehen.

(6) Für die pädagogischen Fortbildungsveranstaltungen nach § 15 Abs. 3 erlässt das Bundesministerium des Innern im Einvernehmen mit den obersten Dienstbehörden einen Rahmenplan.

[130] Durch Art. 1 Nr. 11 des Gesetzes zur Regelung des Erscheinungsbilds von Beamtinnen und Beamten sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 28. Juni 2021 (BGBl. I S. 2250) wurde ein neuer Absatz 2 in § 61 BBG eingefügt und der bisherige Absatz 2 wurde zu Absatz 3.

Mit der Verlagerung der Regelung von der Verordnungsebene auf die Ebene eines formellen Gesetzes bezweckte der Gesetzgeber die Qualifizierungsverpflichtung der Beamt:innen stärker zu betonen.[131] Die Gesetzesbegründung weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass im Hinblick auf die stetige Erhöhung der Anforderungen an die Aufgabenerledigung ein lebenslanges Lernen erforderlich sei[132]. Hierbei handelt es sich aber – siehe oben – um keine neue Erkenntnis. Außerdem enthielten bereits § 42 Abs. 2 Satz 2 und Satz 3 BLV a.F. ausdrückliche Regelungen für die Anpassung an einen neuen Befähigungsstand sowie für erhöhte und veränderte Anforderungen der Laufbahn des/der Beamt:in. Allein die Verlagerung der Regelung auf eine höhere Normebene führte deshalb nicht zu einer Veränderung der sich ohnehin aus einem formellen Gesetz ergebenden und verfassungsrechtlich überformten Fortbildungspflicht der Beamten.

Inhaltlich geht die Regelung in § 61 Abs. 3 BBG nicht über die frühere Regelung in § 42 Abs. 2 BLV a.F. hinaus.[133] Der Wortlaut „Erhaltung oder Fortentwicklung“ bezieht sich wie zuvor auf den konkreten Dienstposten des/der Beamt:in bzw. auf gleichbewertete Tätigkeiten.

Hieran ändert die insoweit missverständliche Gesetzesbegründung nichts: *„Danach besteht eine Verpflichtung zur Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen zur Erhaltung oder Fortentwicklung der Kenntnisse und Fähigkeiten für die Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben aber auch mit Blick auf die Übernahme höherwertiger Dienstposten*.“[134] Die Vorschrift kann jedoch keine Pflicht zur Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen für die Übernahme höherwertiger Dienstposten begründen. Dem steht das grundgesetzlich gewährleistete Recht der Beamt:innen auf amtsangemessene Beschäftigung entgegen. Dieser hergebrachte Grundsatz des Berufsbeamtentums i. S. v. Art. 33 Abs. 5 GG verlangt, dass die eine:r Beamt:in zugewiesene Tätigkeit ihrer Wertigkeit nach dem Statusamt des/der Beamt:in entsprechen muss, d.h. weder unter- noch höherwertig sein darf.[135] Dem/der Beamt:in darf deshalb gegen seinen/ihren Willen nicht dauerhaft eine höherwertige, d. h. einem höheren Statusamt zugeordnete Tätigkeit übertragen werden.[136] Ebenso ist die Übertragung eines höheren Statusamtes gegen den Willen des/der Beamt:in nicht möglich. Hierzu bedarf es einer Ernennung gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 3 bzw. 4 BBG. Die Ernennung ist jedoch ein mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt. Der/die Beamt:in kann frei entscheiden, ob er/sie eine ihm/ihr angebotene Ernennungsurkunde annimmt oder die Annahme verweigert. Eine Pflicht zur Annahme einer Beförderung besteht ebenso wenig wie die Pflicht ein Beamtenverhältnis überhaupt zu begründen.

Diesem Umstand trägt auch die Konkretisierung der Regelung des § 61 Abs. 3 BBG in § 47 Abs. 2 BLV Rechnung. Hiernach sind Beamt:innen lediglich verpflichtet, an dienstlichen Qualifizierungen nach § 47 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BLV teilzunehmen. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass keine Teilnahmepflicht an dienstlichen Qualifizierungen nach § 47 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BLV besteht. § 47 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BLV beschreibt mit der Formulierung *„Erhaltung und Fortentwicklung“* bezogen auf die Aufgaben des übertragenen Dienstpostens die o. g. Anpassungsfortbildung[137]. § 47 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BLV betrifft hingegen mit der Formulierung *„Erwerb ergänzender Qualifikationen“* die o. g. Förderungsfortbildung.

Anders als § 42 Abs. 2 Satz 1 BLV a.F. bezieht sich § 47 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BLV nach seinem Wortlaut nicht mehr ausdrücklich auch auf „gleichbewertete Dienstposten“. Hierdurch wird die Fortbildungspflicht des/der Beamt:in jedoch im Vergleich zur Vorgängerregelung nicht reduziert. Der/die Beamt:in muss bereits aufgrund seiner allgemeinen Fortbildungspflicht auf Weisung an einer Fortbildung teilnehmen, die zwar keine Relevanz für seinen/ihren aktuellen Dienstposten besitzt, jedoch für die Erhaltung der Verwendungsbreite des/der Beamt:in auf einem anderen amtsangemessenen Dienstposten relevant ist.[138]

---

[131] BT-Drs. 16/7067 S. 115.
[132] BT-Drs. 16/7067 S. 115.
[133] Vgl. Grigoleit (2017), § 61 BBG Rn. 17.
[134] BT-Drs. 16/7067 S. 115.
[135] BVerwG, Urteil vom 19. Mai 2016 – 2 C 14.15 – juris Rn. 20.
[136] BVerwG, Urteil vom 19. Mai 2016 – 2 C 14.15 – juris Rn. 24.
[137] Grigoleit (2017), § 61 BBG Rn. 17.
[138] Vgl. OVG NW, Beschluss vom 10. Januar 2013 – 1 B 1197/12 – juris Rn. 26; VG Regensburg, Beschluss vom 12. Oktober 2012 – RO 1 E 12.1529 – juris Rn. 28; VG Köln, Beschluss vom 6. November 2012 – 15 L 1281/12 – juris Rn. 28; Eine Grenze für eine derartige Weisung setzt das Willkürverbot. Zu weiteren Einschränkungen: Werres (2021), § 61 BBG Rn. 18.

Bundesbeamt:innen sind somit nach wie vor[139] und unabhängig von der Regelung in § 61 Abs. 3 BBG, § 47 Abs. 2 BLV zur Teilnahme an Maßnahmen zur dienstlichen Anpassungsfortbildung verpflichtet. Die Teilnahme an der Förderungsfortbildung ist hingegen keine Pflicht, sondern eine bloße Obliegenheit des Beamten.[140] Nimmt der/die Beamt:in hieran nicht teil, kann er/sie lediglich Nachteile bzgl. der einvernehmlichen Übertragung höherwertiger Ämter erleiden.

Sonderfälle einer Anpassungsfortbildung betreffen die Regelungen in § 28 Abs. 3 Satz 3 und § 44 Abs. 5 BBG. Wird einem/r Beamt:in bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 28 Abs. 3 Satz 1 bzw. des § 44 Abs. 1 bis 4 BBG ein Amt einer anderen Laufbahn übertragen, ist der/die Beamt:in verpflichtet, an Qualifizierungsmaßnahmen zum Erwerb der erforderlichen neuen Befähigung teilzunehmen. Auch diese Vorschriften haben überwiegend deklaratorische Funktion. Denn der/die Beamt:in ist – wie oben ausgeführt – ohnehin verpflichtet, sich die zur Erledigung der ihm/ihr übertragenen Aufgaben erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten anzueignen und sich insofern einer Veränderung seines Aufgabenbereichs anzupassen. Unter welchen Voraussetzungen eine derartige Veränderung des bisherigen Amtes zulässig ist, steht mit der Qualifizierungspflicht des/der Beamt:in nur insofern in Beziehung, als der Umfang, die Schwierigkeit und die hieraus resultierende individuelle Zumutbarkeit der erforderlichen Qualifizierungsmaßnahmen als relevante Aspekte in die Ausübung der Ermessensentscheidung über die Versetzung einzustellen sind.[141] Sobald die Versetzung wirksam erfolgt ist, besteht die o. g. Pflicht des Beamten.

Mit der Fortbildungspflicht der Beamt:innen korrespondiert die Pflicht des Dienstherrn eine angemessene Anpassungsfortbildung zu ermöglichen. Dies ergäbe sich bereits aus der allgemeinen Fürsorgepflicht (§ 78 BBG), wenn es keine gesetzliche Regelung zu dieser Ausprägung der Fürsorgepflicht gäbe (s. o.).

Für den Bereich des Bundes besteht zudem eine gesetzliche Regelung, die diese Ausprägung der allgemeinen Fürsorgepflicht ausdrücklich regelt[142]. Anders als die Fortbildungspflicht des/der Beamt:in wurde die Förderungspflicht des Dienstherrn nicht mit dem Dienstrechtsneuordnungsgesetz auf die Ebene des formellen Gesetzes gehoben. Sie ist weiterhin (nur) in der Bundeslaufbahnverordnung geregelt.

Die Regelung in § 47 Abs. 1 BLV verpflichtet die Dienstherren, sowohl die Anpassungs- als auch die Förderungsfortbildung zu fördern, was zunächst nichts anderes bedeutet, als diese anzubieten.

Über die konkrete Gestaltung der Anpassungsfortbildung kann im Rahmen eines weiten Ermessensspielraums entschieden werden, wobei die o. g. Aspekte hinsichtlich der Fürsorgepflicht zu beachten sind.

Hinsichtlich des Zugangs zur Förderungsfortbildung enthält § 47 Abs. 3 Satz 1 BLV eine Regelung, wonach bei bestehendem dienstlichem Interesse den Beamt:innen entsprechend ihrer Eignung Gelegenheit gegeben werden soll, an Maßnahmen der Förderungsfortbildung teilzunehmen. Da die Förderungsfortbildung der Übertragung höherer Ämter dient, muss dem Bewerbungsverfahrensanspruch der Beamt:innen Rechnung getragen werden, wenn der Zugang zur entsprechenden Qualifizierungsmaßname die Ämtervergabe praktisch vorwegnimmt. Dies ist in der Regel der Fall, da mit der Teilnahme an der Qualifizierungsmaßname eine erhebliche Chance verbunden ist, einen Qualifikationsvorsprung vor Mitbewerbern um ein bestimmtes Amt zu erlangen. Daher ist die Vorschrift trotz des (gerade im Zusammenhang mit § 46 Abs. 2 Satz 1 BLV) ungenauen Wortlauts so auszulegen, dass die Auswahl der Teilnehmer der Förderungsfortbildungsmaßname nach dem Leistungsgrundsatz zu erfolgen hat. Der Begriff „*Eignung*“ in § 47 Abs. 3 Satz 1 BLV ist als Eignung i. w. S., d. h. als Oberbegriff für Eignung, Befähigung und fachliche Leistung i. S. v. Art. 33 Abs. 2 GG, § 9 BBG, § 33 Abs. 1 BLV zu verstehen.

Die Regelung deklariert somit die oben dargestellte Ausprägung der Fürsorgepflicht des Dienstherrn in Bezug auf die Zukunftsmöglichkeiten des/der Beamt:in und dessen Fortbildungsmöglichkeiten.

Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang jedoch die Regelung in § 47 Abs. 5 BLV. § 47 Abs. 5 Satz 1 BLV regelt, dass „[…] *Beamte, die durch Qualifizierung ihre Fähigkeiten und fachlichen Kenntnisse nachweislich wesentlich gesteigert haben, […] gefördert werden* [sollen]“. Schon dieser erste Satz von Absatz 5 wirft mehrere

[139] Vgl. Grigoleit (2017), § 61 BBG Rn. 17.
[140] Vgl. Grigoleit (2017), § 61 BBG Rn. 17.
[141] Grigoleit (2017), § 28 BBG Rn. 22; vgl. auch die Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Reformgesetz), BR-Drs. 885/95 vom 29. Dezember 1995, S. 53 und 60.
[142] Vgl. Grigoleit (2017), § 61 BBG Rn. 17.

Fragen auf. Weshalb sollen nur(?) Beamt:innen gefördert werden, die bereits mittels gewährter und wahrgenommener Teilnahmemöglichkeit an einer Qualifizierungsmaßnahme gefördert wurden? Hierdurch erfahren bei Kapazitätseinschränkungen diejenigen einen Nachteil, die noch nicht in den Genuss einer Qualifizierungsmaßnahme gekommen sind. („Wer hat, dem wird gegeben.“) Weshalb sollen nach dem Wortlaut dieser Vorschrift nur Beamt:innen gefördert werden, die durch „Qualifizierung“ ihre Fähigkeiten und fachlichen Kenntnisse gesteigert haben? Haben hierdurch diejenigen Beamt:innen einen Nachteil, deren Fähigkeiten und fachlichen Kenntnisse bereits ohne Qualifizierung besser sind, als diejenigen der Beamt:innen, die eine Qualifizierung benötigt haben? Bedeutet die Konjunktion „*und*“ im Wortlaut der Vorschrift, dass kumulativ eine Steigerung von Fähigkeiten *und* fachlichen Kenntnissen erfolgt sein muss? Wie soll der Nachweis erbracht werden, dass die Fähigkeiten und fachlichen Kenntnisse durch die Qualifizierung gesteigert worden sind? Dies würde eine Feststellung der Ausprägung der Fähigkeiten und fachlichen Kenntnisse unmittelbar vor und unmittelbar nach der Qualifizierungsmaßnahme erfordern. Weshalb spricht der Wortlaut von § 47 Abs. 5 Satz 1 BLV nur von „*Qualifizierung*“, während in den anderen Absätzen von § 47 BLV und auch in § 46 BLV und damit im gesamten restlichen Abschnitt 4 der Bundeslaufbahnverordnung die „*dienstliche Qualifizierung*“ behandelt wird? Weshalb verlangt die Vorschrift eine *wesentliche* Steigerung der Fähigkeiten und fachlichen Kenntnisse? Hierdurch werden diejenigen Beamt:innen, die ihre Fähigkeiten und fachlichen Kenntnisse etwas – aber nicht wesentlich – steigern konnten, hinsichtlich der Förderung i. S. v. § 47 Abs. 5 BLV jenen Beamt:innen gleichgestellt, die ihre Fähigkeiten und fachlichen Kenntnisse nicht steigern konnten oder deren Fähigkeiten und fachlichen Kenntnisse sich – trotz Qualifizierung – sogar verschlechtert haben. Auch hier wären außerdem wieder diejenigen Beamt:innen im Nachteil, die bereits vor der Qualifizierung über sehr stark ausgeprägte Fähigkeiten und fachliche Kenntnisse verfügt haben, so dass von vornherein nur eine geringe (und damit keine wesentliche) Steigerung möglich wäre. Wann ist eine Steigerung von Fähigkeiten und fachlichen Kenntnissen überhaupt wesentlich? Auch die Rechtsfolgenseite der Regelung wirft Fragen auf: Was beinhaltet die Förderung i. S. v. § 47 Abs. 5 BLV? § 47 Abs. 5 Satz 2 BLV benennt nur ein besonders relevantes („*vor allem*“) Beispiel: Gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 BLV ist solchen Beamt:innen i. S. v. Absatz 1 Gelegenheit zu geben, „[…] *ihre Fachkenntnisse* […] *anzuwenden*.“ Weshalb sollen nur die Fachkenntnisse zur Anwendung kommen und nicht auch die anderen gesteigerten Fähigkeiten? Weshalb soll den Beamt:innen i. S. v. Absatz 1 die Möglichkeit gegeben werden, bei der Anwendung ihrer Fachkenntnisse ihre besondere fachliche Eignung *nachzuweisen*, wenn doch schon Absatz 1 zur Bedingung hatte, dass bereits der Nachweis erbracht wurde, dass die Fähigkeiten und fachlichen Kenntnisse wesentlich gesteigert worden sind?

Vor diesem Hintergrund kann der Vorschrift wohl kein Regelungsgehalt entnommen werden, der über den bereits aus allgemeinen Prinzipien hergeleiteten Befund hinausgeht: Sobald der/die Beamt:in an einer ihm/ihr ermöglichten Förderungsfortbildung erfolgreich teilgenommen hat, soll ihm/ihr im Anschluss daran – soweit möglich – die Gelegenheit gegeben werden, seine/ihre erworbenen Fachkenntnisse in höherbewerteten Dienstgeschäften anzuwenden, um hierbei seine/ihre besondere Befähigung nachzuweisen.

Hieraus ergibt sich für die dargestellten Regelungen im Beamtenrecht des Bundes folgendes Zwischenfazit: Die Vorschriften in § 61 Abs. 3 BBG und § 47 BLV ermöglichen dem Rechtsanwender hinsichtlich der Fortbildungspflicht der Beamten und der Förderung der Fortbildung durch den Dienstherrn auf eine konkrete (formelle bzw. materielle) gesetzliche Regelung zu verweisen. Die auch ohne diese Regelungen bestehende Rechtslage wird durch diese Regelungen jedoch nicht verändert.

2.1.3.3.2 Betrachtung der Regelungen in Bremen

Anknüpfend an die sich aus § 34 BeamtStG und § 45 BeamtStG ergebenden Pflichten enthält § 22 BremBG auf der Ebene eines formellen Landesgesetzes Regelungen, die die Fortbildung von Beamt:innen betreffen. Diese Vorschrift wird auf Verordnungsebene konkretisiert.

§ 22 Satz 1 BremBG ist eine Leerformel ohne Regelungsgehalt. Für Beförderungen in Ämter innerhalb der eigenen Laufbahn besitzt der/die Beamt:in stets die erforderliche (Laufbahn-)Befähigung. Ausnahmen bestehen nur für (vereinzelte) Dienstposten, die zwar zu der Laufbahn des/der Beamt:in gehören, d. h. Beamt:innen mit der jeweiligen Laufbahnbefähigung übertragen werden können, die aber besondere zusätzliche Kenntnisse oder Fähigkeiten verlangen, die zugleich auf derart wenigen Dienstposten benötigt werden, dass für diese keine eigene Laufbahn einzurichten ist (z. B. besondere Fremdsprachenkenntnisse). Aber auch für diese Dienstposten ist keine Fortbildung erforderlich, wenn der/die sich hierfür bewerbende oder für den Dienstposten vorgesehene Beamt:in die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten bereits besitzt. Beförderungen sind gemäß Art. 33 Abs. 2 GG nach dem Leistungsprinzip durchzuführen. Entscheidende Grundlage für Beförderungsentscheidungen ist die

dienstliche Beurteilung.[143] Die erfolgte (erfolgreiche) oder nicht erfolgte (nicht erfolgreiche) Teilnahme an Fortbildungen spielt nur mittelbar eine Rolle, soweit sie Auswirkungen auf die Leistungen des/der Beamt:in zeigt, die in seiner/ihrer dienstlichen Beurteilung dokumentiert werden. Für den Aufstieg in eine höhere Laufbahn bestehen eigenständige Regelungen, die die Anforderungen an die Befähigung des/der Beamt:in konkret festlegen (z. B. § 21 BremBG).

§ 22 Satz 2 BremBG enthält in bewusst allgemein gehaltener Formulierung[144] die sich bereits aus höherrangigem Recht ergebende Fortbildungspflicht der Beamten.

Die dieser Pflicht der Beamten korrespondierende allgemeine Pflicht des Dienstherrn, durch geeignete Maßnahmen für ihre Fortbildung zu sorgen, wird in § 22 Satz 3 BremBG ausdrücklich genannt. Anders als im Bundesbeamtengesetz sind damit im Bremischen Beamtengesetz beide Pflichten, also sowohl die Pflicht der Beamten als auch die korrespondierende Pflicht des Dienstherrn, auf gleicher Ebene (in einem formellen Gesetz) genannt.

An § 22 Satz 2 und 3 BremBG knüpft § 10 Abs. 1 BremLVO mit einer Aufzählung von Beispielen ohne inhaltliche Modifikation an. Durch die Regelung in § 10 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. Abs. 2 BremLVO wird klargestellt, dass sich die Förderungsfortbildung nach dienstlichen Interessen („*Erfordernissen der Personalplanung und des Personaleinsatzes*“) richtet und diesbezüglich kein originärer Anspruch der Beamten besteht.

§ 10 Abs. 4 BremLVO enthält eine ähnlich fragwürdige Formulierung wie § 47 Abs. 5 BLV. § 10 Abs. 4 BremLVO formuliert aber immerhin konsequent sowohl in Satz 1 und Satz 2 eine „Soll-Regelung“. § 47 Abs. 5 Satz 1 BLV formuliert hingegen sprachlich inkonsequent in Satz 1 eine „Soll-Regelung“ („[…] sollen gefördert werden“) und in Satz 2 eine „Ist-Regelung“ („Vor allem ist ihnen […] Gelegenheit zu geben […]“), obwohl in Satz 2 nur eine Konkretisierung von Satz 1 hinsichtlich der Förderungsmaßnahmen erfolgen soll. Wie § 47 Abs. 5 BLV enthält § 10 Abs. 4 BremLVO keine über das sich aus der allgemeinen Fürsorgepflicht Ergebende hinausgehende Regelung. Auf die Ausführungen zu § 47 Abs. 5 BLV wird daher verwiesen.

Die Regelungen in Bremen entsprechen somit der Absicht des Gesetzgebers, den Grundsatz des lebenslangen Lernens zu betonen.[145] Die Vorschriften schaffen jedoch keine Regelungen, die nicht auch ohne diese Vorschriften gelten würden.

2.1.3.3.3 Betrachtung der Regelungen in Rheinland-Pfalz

Die Regelungen in Rheinland-Pfalz entsprechen weitgehend jenen in Bremen, enthalten aber durchaus nicht unproblematische Unterschiede.

Die Regelung in § 22 LBG entspricht § 22 BremBG. § 22 Satz 1 LBG erwähnt nicht den Aufstieg, da das Landesrecht in Rheinland-Pfalz in Abhängigkeit von der Vor- und Ausbildung innerhalb einer Laufbahn verschiedene Einstiegsämter unterscheidet (§ 14 Abs. 3 LBG) und die Beförderung in solche Ämter zwar wie bei einem Aufstieg vom Erwerb einer entsprechenden Qualifikation abhängig macht, dies aber nicht als Aufstieg, sondern als (Ausbildungs- bzw. Fortbildungs-)Qualifizierung bezeichnet (§ 21 Abs. 3 LBG).

§ 22 Satz 2 und 3 LBG sind mit § 22 Satz 2 und 3 BremBG weitgehend identisch. § 22 Satz 3 LBG enthält jedoch die zusätzliche Regelung „[…] *sowie deren Eignung, Befähigung und fachliche Leistungsfähigkeit auf konzeptioneller Grundlage durch geeignete Personalentwicklungs- und -führungsmaßnahmen zu fördern*.“ Welcher Regelungsgehalt diesem Zusatz zukommen soll, lässt sich der Begründung des Gesetzentwurfs – die weitgehend mit derjenigen des Bremer Gesetzesentwurfs übereinstimmt – nicht entnehmen. Der Gesetzentwurf lässt allenfalls erkennen, dass den konzeptionell gesteuerten Maßnahmen der Personalentwicklung und -führung ein hoher

[143] Dies sehr wohl erkennend: Mitteilung des Senats vom 18. August 2009, Gesetz zur Neuregelung des Beamtenrechts in der Freien Hansestadt Bremen – Beamtenrechtsneuregelungsgesetz (BremBNeuG), LT-Drs. 17/882 S. 136.

[144] Mitteilung des Senats vom 18. August 2009, Gesetz zur Neuregelung des Beamtenrechts in der Freien Hansestadt Bremen – Beamtenrechtsneuregelungsgesetz (BremBNeuG), LT-Drs. 17/882 S. 136.

[145] Vgl. Mitteilung des Senats vom 18. August 2009, Gesetz zur Neuregelung des Beamtenrechts in der Freien Hansestadt Bremen – Beamtenrechtsneuregelungsgesetz (BremBNeuG), LT-Drs. 17/882 S. 1.

Stellenwert zukommen soll.[146] Anders als die Begründung des Bremer Gesetzesentwurfs[147] erwähnt die rheinland-pfälzische[148] jedoch in diesem Zusammenhang nirgends einen Anspruch des/der Beamt:in. Vor dem oben dargestellten Hintergrund, dass eine Förderungsfortbildung ohne die Möglichkeit tatsächlicher Entwicklungsmöglichkeiten höchst problematisch ist, scheint diese Vorschrift trotz ihrer missverständlichen Formulierung wohl lediglich eine objektive Vorgabe für Dienstherren ohne entsprechendes subjektives Recht der Beamten festzulegen. Diese Annahme scheint § 4 Abs. 1 Satz 2 LbVO zu stützen. Würde § 22 Satz 3 LBG bereits jedem/r Beamt:in einen individuellen Anspruch auf Förderungsfortbildung gewähren, bedürfte es der Regelung in § 4 Abs. 1 Satz 2 LbVO nicht, die einen gleichberechtigten Zugang zu Fortbildungsmaßnahmen für teilzeitbeschäftigte Beamt:innen gewährt. Zwar fehlt § 4 LbVO eine klarstellende Regelung wie § 10 Abs. 1 BremLVO, wonach sich das Angebot an Förderungsfortbildung nach dienstlichen Belangen richtet. Dafür enthält § 4 Abs. 1 Satz 1 LbVO (anders als § 10 Abs. 1 Satz 1 BremLVO) zusätzlich einen Regelungsauftrag (für die oberste Dienstbehörde).

Ausgehend von dieser Lesart ergeben sich zwischen den Regelungen in Bremen und Rheinland-Pfalz für die vorliegende Begutachtung im Ergebnis keine relevanten Unterschiede.

Allein die Formulierung in § 4 Abs. 4 LbVO scheint einen entscheidenden Unterschied aufzuweisen. Während § 10 Abs. 4 Satz 1 (und 2) BremLVO und § 47 Abs. 5 Satz 1 BLV mit der Formulierung „soll“ ein intendiertes Ermessen festlegen, formuliert § 4 Abs. 4 Satz 1 und 2 LbVO jeweils eine „Ist-Regelung“. Dies bedeutet, dass die Förderung bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen eine gebundene Entscheidung darstellt. Nicht in den Tatbestandsvoraussetzungen genannte Umstände können deshalb in Rheinland-Pfalz nicht berücksichtigt werden. Dies betrifft Umstände, die in atypischen Fällen gegen eine Förderung sprechen können, z. B. ein laufendes Disziplinarverfahren oder der Wegfall des dienstlichen Interesses an der Förderung des/der Beamt:in. Ansonsten wird wie zuvor auf die Ausführungen zu § 47 Abs. 5 BLV verwiesen.

2.1.4 Arbeitsrechtliche Regelungen

Die Betrachtung der Rechtslage im Arbeitsrecht widmet sich zunächst der Frage nach dem Fortbildungsanspruch des/der Arbeitnehmer:in gegen den Arbeitgeber und anschließend der Fortbildungspflicht bzw. -obliegenheit des/der Arbeitnehmer:in. Da das Arbeitsverhältnis privatrechtlich begründet wird und insoweit, im Öffentlichen Dienst zumindest auf Arbeitnehmerseite, die Privatautonomie eine wesentliche Rolle spielt, stellt der Arbeitsvertrag den Ausgangspunkt der Überlegungen dar. Gesetzliche Regelungen, die die Fortbildung von Arbeitnehmer:innen betreffen, wurden bereits oben dargestellt. Auf (ohnehin nur bei wenigen Berufsgruppen besehende) berufsrechtliche Fortbildungspflichten wird nicht näher eingegangen. Der in diesem Zusammenhang wichtige § 1 Abs. 2 Satz 3 KSchG wird im Folgenden angesprochen werden. Abschließend wird auf kollektivrechtliche Regelungen und Regelungsmöglichkeiten hingewiesen werden.

2.1.4.1 Fortbildungsanspruch des Arbeitnehmers

Regelungen über Fortbildung (innerhalb und außerhalb der Arbeitszeit) und der zugehörigen Kostentragung können im Arbeitsvertrag[149] oder durch gesonderte Vereinbarungen zwischen Arbeitnehmer:in und Arbeitgeber[150] getroffen werden. In der Regel enthalten Arbeitsverträge keine konkreten Klauseln zu Fortbildungsmaßnahmen.[151] Ist dies ausnahmsweise der Fall, kann sich ein Weiterbildungsanspruch direkt aus dem Arbeitsvertrag ergeben.

Ist dies – wie in der Regel – nicht der Fall, besteht nach herrschender Meinung kein Anspruch des/der Arbeitnehmer:in auf Weiterbildung, also hinsichtlich keiner der o. g. Regelungsthemen.

Es gibt zwar Stimmen in der Literatur, die einen Anspruch des Arbeitnehmers auf Weiterbildung – unabhängig von einer expliziten Regelung im Arbeitsvertrag – aus einer arbeitsvertraglichen Nebenpflicht des Arbeitgebers herleiten.[152] Diese Ansicht stützt sich vor allem darauf, dass es Aufgabe des Arbeitgebers sei, die für die Erbrin-

[146] LT RP Drs. 15/4465, S. 99.
[147] Mitteilung des Senats vom 18. August 2009, Gesetz zur Neuregelung des Beamtenrechts in der Freien Hansestadt Bremen – Beamtenrechtsneuregelungsgesetz (BremBNeuG), LT-Drs. 17/882 S. 136.
[148] LT RP Drs. 15/4465, S. 99.
[149] Wisskirchen/Bissels/Schmidt (2008), S. 1389 f.
[150] Vgl. von der Straten (2019), Rn. 1212.
[151] So auch Beckmann (2012), S. 245.
[152] Günther (2018), S. 67 mit Verweis auf Däubler (2020) § 2 Rn. 25 ff.; Däubler (2016), S. 30 f.

gung der Arbeitsleistung erforderlichen Voraussetzungen sowie möglichst humane Arbeitsbedingungen zu schaffen. Mangelnde Qualifikation verursache Stress, der eine Gesundheitsgefährdung darstelle, die der Arbeitgeber gemäß § 4 Nr. 1 ArbSchG minimieren müsse.[153]

Andere Stimmen wollen einen Anspruch auf Weiterbildung aus dem Beschäftigungsanspruch des Arbeitnehmers herleiten.[154] Soweit eine vertragsmäßige Beschäftigung im digitalen Zeitalter aufgrund geänderter Arbeitsbedingungen nur nach entsprechender Weiterbildung möglich ist, soll ein/-e Arbeitnehmer:in Anspruch auf eine solche, den status-quo erhaltende Fortbildung haben.[155] Ansonsten könne der Arbeitgeber den/die Arbeitnehmer:in nicht beschäftigen und verletze dessen/deren Beschäftigungsanspruch. Dieser Anspruch bestünde allerdings nur im Rahmen der Zumutbarkeit, d. h. soweit diesem keine überwiegenden und schützenswerten Interessen des Arbeitgebers entgegenstehen, wie z. B. unzumutbare wirtschaftliche Belastungen (vgl. § 102 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 BetrVG).[156] Durchsetzen konnten sich diese Meinungen bislang nicht.[157]

Die herrschende Gegenansicht wendet überzeugend ein, dass der aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht abgeleitete Beschäftigungsanspruch die Würde des/der Arbeitnehmer:in wahren soll, indem dem/der Arbeitnehmer:in eine vertragsmäßige Beschäftigung nicht verwehrt werden dürfe, wenn diese/-r eine solche verlange. Der Persönlichkeitsschutz könne aber nicht so weit gehen, dass der Arbeitgeber verpflichtet sein soll, den/die Arbeitnehmer:in in die Lage zu versetzen, die persönlichen Anforderungen an die vertragsmäßige Beschäftigung zu erfüllen.[158]

Ein weiteres Argument gegen die Annahme einer Pflicht des Arbeitgebers, auf eigene Kosten Fortbildungen anzubieten oder durchzuführen, stellt die Übernahme der Pflicht zur ordnungsgemäßen Erbringung der Arbeitsleistung durch den/die Arbeitnehmer:in dar. Diese/-r hat sich mit der Eingehung des Arbeitsverhältnisses verpflichtet, bestimmte Leistungen zu erbringen. Deshalb ist es Sache des/der Arbeitnehmer:in und nicht Sache des Arbeitgebers, dafür zu sorgen, dass der/die Arbeitnehmer:in tatsächlich die für die geschuldete Arbeitsleistung erforderliche Qualifikation besitzt. Der/die Arbeitnehmer:in muss durch eigene Anstrengungen und gegebenenfalls durch Einsatz eigener Mittel die Qualifikation besitzen und erhalten, um die Arbeitsleistung erbringen zu können, zu der er/sie sich vertraglich verpflichtet.[159]

Die herrschende Meinung kann sich außerdem auf die gesetzliche Wertung stützen, die § 1 Abs. 2 Satz 3 KSchG entnommen werden kann[160]. Danach ist eine Kündigung[161] sozial ungerechtfertigt, wenn der/die Arbeitnehmer:in nach zumutbaren Umschulungs- oder Fortbildungsmaßnahmen im Betrieb eingesetzt werden kann oder eine Weiterbeschäftigung des Arbeitnehmers unter geänderten Arbeitsbedingungen möglich ist und der/die Arbeitnehmer:in sein Einverständnis hiermit erklärt hat. Diese Vorschrift verschafft dem/der Arbeitnehmer:in keinen Anspruch auf eine Umschulungs- oder Fortbildungsmaßnahme. Stattdessen begründet sie lediglich eine Obliegenheit des Arbeitgebers. Ohne entsprechende Maßnahmen anzubieten kann er das Arbeitsverhältnis nicht kündigen. Es bleibt aber ihm überlassen, das Arbeitsverhältnis trotz des bestehenden Kündigungsgrundes fortzusetzen.[162] Für die herrschende Meinung sprechen auch die oben dargestellten, gesetzlich geregelten Fortbildungsansprüche einzelner kleiner Gruppen von Beschäftigten. Gäbe es bereits einen allgemeinen arbeitsrechtlichen Fortbildungsanspruch des/der Arbeitnehmer:in, wären diese Regelungen gegenstandslos.

---

[153] Däubler (2020), § 2 Rn. 25-28.
[154] Meinel (1991), S. 103-107; Wisskirchen/Bissels/Schmidt (2008), S. 1389.
[155] Günther (2018), S. 67 mit Verweis auf von der Straten (2019), Rn. 1204 f.
[156] Wisskirchen/Bissels/Schmidt (2008), S. 1389.
[157] Günther (2018), S. 67 unter Verweis auf Krause (2016), S. B 85; Günther/Böglmüller (2019), S. 276.
[158] Günther/Böglmüller (2019), S. 276 unter Verweis auf Arnold/Winzer (2018), Kap. 3 Rn. 112.
[159] Wisskirchen/Bissels/Schmidt (2008), S. 1388; vgl. auch Beckmann (2012), S. 270 ff.
[160] Beckmann (2012), S. 267; a. A. Däubler (2020), § 2 Rn. 25-28, der in dieser Vorschrift eine mittelbare Bestätigung der arbeitsvertraglichen Nebenpflicht des Arbeitgebers sieht.
[161] Nach einhelliger Meinung gilt diese Vorschrift für die betriebsbedingte Kündigung. Auch für eine personenbedingte Kündigung wird die Anwendbarkeit befürwortet, wenn letztere gerade auf einer mangelnden Qualifikation des Arbeitnehmers beruht. Bei der verhaltensbedingten Kündigung kommt die Anwendung hingegen kaum in Betracht, vgl. nur Beckmann (2012), S. 176 f. m. w. N.
[162] Vgl. Beckmann (2012), S. 167 f.; Günther (2018), S. 66 und 70 f.

Mit der herrschenden Meinung ist also davon auszugehen, dass keine allgemeine Verpflichtung des Arbeitgebers zur Fortbildung des/der Arbeitnehmer:in oder zur Übernahme der Kosten beruflicher Fortbildungen des/der Arbeitnehmer:in existiert, da sich ein Anspruch des/der Arbeitnehmer:in auf Umschulung und Weiterbildung gesetzlich nicht herleiten lässt.[163] Sofern der Arbeitsvertrag keine diesbezügliche Regelung enthält, folgt hieraus für den Arbeitgeber grundsätzlich weder eine Pflicht zur Durchführung von Fortbildungsmaßnahmen für den/die Arbeitnehmer:in noch eine Pflicht zur Freistellung des/der Arbeitnehmer:in von der Arbeitspflicht. Ohne entsprechende Abreden ist der Arbeitgeber grundsätzlich auch nicht zur Entgeltfortzahlung oder zur Übernahme der durch eine Weiterbildungsmaßnahme verursachten Kosten verpflichtet.[164]

Wenn der Arbeitgeber jedoch manchen seiner Arbeitnehmer:innen Fortbildungsangebote macht, ist der arbeitsrechtliche Gleichbehandlungsgrundsatz zu bedenken.[165] Dieser verpflichtet den Arbeitgeber, seine Arbeitnehmer:innen oder Gruppen von Arbeitnehmer:innen, die sich in vergleichbarer Lage befinden, bei Anwendung einer selbst gesetzten Regel gleich zu behandeln.[166]

2.1.4.2 Fortbildungspflicht bzw.-obliegenheit des Arbeitnehmers

Aus Arbeitgebersicht stellt sich jedoch die Frage, inwiefern der Arbeitgeber von seinem/seiner Arbeitnehmer:in verlangen kann, sich fortzubilden.

Sofern nicht mit den in speziellen Einzelfällen gesetzlich geregelten Fortbildungsansprüchen bestimmter Arbeitnehmergruppen entsprechende Fortbildungspflichten einhergehen (s. o.) oder diese durch berufsrechtliche Vorschriften begründet werden, besteht grundsätzlich keine allgemeine, ausdrücklich gesetzlich geregelte Fortbildungspflicht von Arbeitnehmer:innen.[167]

Ebenso wie bei Fortbildungsansprüchen von Arbeitnehmer:innen ist es zwar denkbar, jedoch unüblich in den Arbeitsvertrag eine explizite Fortbildungsverpflichtung des/der Arbeitnehmer:in aufzunehmen.[168]

Sowohl in der Literatur als auch in der Rechtsprechung wird aber von dem Bestehen einer arbeitsvertraglichen Haupt- oder (zumeist) Neben(leistungs)pflicht des/der Arbeitnehmer:in zur beruflichen Fortbildung ausgegangen.[169] Nebenleistungspflichten ergänzen die Hauptleistungspflicht und dienen der Vorbereitung, Durchführung und Sicherung der Hauptleistung.[170] Nebenpflichten sind weitere Verhaltenspflichten oder Schutzpflichten, bei denen es nicht um die Herbeiführung des geschuldeten Leistungserfolges geht, sondern um den Schutz der anderen Rechtsgüter (Gesundheit, Eigentum, Vermögen) des Vertragspartners, d. h. um dessen Integritätsinteresse.[171]

Die arbeitsvertraglich geschuldete Tätigkeit knüpft in der Regel an ein bestimmtes Berufsbild an. Handelt es sich dabei um einen Ausbildungsberuf, kann davon ausgegangen werden, dass der-/diejenige, der/die die Berufsausbildung erfolgreich abgeschlossen hat, in der Lage ist, die von diesem Beruf typischerweise ausgeübten Tätigkeiten zu erbringen. Hierzu gehört von Anfang an eine gewisse Anpassungsfähigkeit. D. h. auch Arbeiten die nicht unmittelbar im Rahmen der Ausbildung beigebracht worden sind, aber typischerweise zu dem jeweiligen Berufsbild gehören, müssen erbracht werden können, sofern die dem Beruf zugrunde liegende Ausbildung die Fähigkeit vermittelt, sich die entsprechenden Kenntnisse (sei es durch Nachdenken, Nachschlagen, Ausprobieren oder Anleitung) ohne Weiteres anzueignen, um hiermit die geforderte Tätigkeit fachgerecht erbringen zu können.[172] Gleiches gilt für die Anpassung an eine Veränderung des Berufsbildes. Denn in jedem Beruf besteht die Notwendigkeit, die Fortentwicklung geistiger und technischer Bereiche in der ausgeübten Tätigkeit umzusetzen.[173] Ge-

[163] Wisskirchen/Bissels/Schmidt (2008), S. 1389; Beckmann (2012), S. 256 und 259 jeweils m. w. N. sowie S. 267 f.
[164] Beckmann (2012), S. 273.
[165] Wisskirchen/Bissels/Schmidt (2008), S. 1389.
[166] Spinner (2020), § 611a BGB Rn. 1043.
[167] Günther/Böglmüller (2019), S. 276.
[168] Günther (2018), S. 69 mit Verweis auf Grimm (2015) S. 338; Günther/Böglmüller (2019), S. 276; Wisskirchen/Bissels/Schmidt (2008), S. 1388.
[169] Beckmann (2012), S. 245 ff.; Rasche (2021), 2. Teil Abschnitt A, Rn. 179 i. V. m. 207: Nebenpflicht.
[170] Sutschet (2021), § 241 BGB Rn. 14.
[171] Sutschet (2021), § 241 BGB Rn. 15.
[172] Beckmann (2012), S. 256.
[173] Wisskirchen/Bissels/Schmidt (2008), S. 1387; Oetker (2021), § 1 KSchG, Rn. 388.

hören demnach Arbeiten, die dem/der Arbeitnehmer:in übertragen werden sollen, zu dem neuen, fortentwickelten Berufsbild, kann der Arbeitgeber die Ausführung dieser Arbeiten – gegebenenfalls nach einer Einweisung oder Schulung – verlangen, selbst wenn der/die Arbeitnehmer:in bei Einstellung nicht über die erforderlichen Fähigkeiten und Kenntnisse verfügt.[174] Verfügt der/die Arbeitnehmer:in mangels Anpassung nicht über die hierfür erforderliche Qualifikation, und kann er/sie deshalb die geforderte Arbeit nicht leisten, verletzt er seine/ihre arbeitsvertragliche Pflicht, die geschuldete Arbeitsleistung zu erbringen. Insofern dient die Fortbildung der Durchführung der Hauptleistungspflicht. Sofern bei der Erbringung der Hauptleistung bspw. Sicherheitsbestimmungen einzuhalten sind, die dem Schutz anderer Rechtsgüter dienen, gehören die hierfür notwendigen Kenntnisse und somit das Aneignen dieser Kenntnisse zu den arbeitsvertraglichen Nebenpflichten bzw. setzt die Nebenpflichterfüllung diese Kenntnisse voraus.

Gehören also Arbeiten, die dem/der Arbeitnehmer:in übertragen werden sollen, zur arbeitsvertraglich geschuldeten Tätigkeit, verfügt er/sie aber z. B. wegen der im Laufe der Zeit gestiegenen Anforderungen nicht über die erforderlichen Fähigkeiten und Kenntnisse, kann der Arbeitgeber zur Vorbereitung auf die Arbeit die Teilnahme an einer entsprechenden Fortbildung verlangen. Die Fortbildung ist insoweit Teil der geschuldeten Arbeit.[175] Denn durch Ausübung seines Direktionsrechts (§ 106 GewO, § 611a Abs. 1 Satz 2 BGB) kann der Arbeitgeber die arbeitsvertraglich geschuldete Arbeitsleistung näher bestimmen. Dazu gehört, dass er einseitig anordnen kann, dass sich der/die Arbeitnehmer:in für seine/ihre vertraglich geschuldete Tätigkeit neues Wissen aneignet. Das Direktionsrecht umfasst deshalb die Anweisung zur Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen, die das erforderliche Wissen und die erforderlichen Qualifikationen zur Ausübung der arbeitsvertraglichen Tätigkeitspflichten vermitteln.[176]

Ob und inwieweit in der Person des/der Arbeitnehmer:in liegende Gründe, die unter dem Gesichtspunkt der Billigkeit das Weisungsrecht des Arbeitgebers im Hinblick auf die Lernpflicht einschränken können, zu einer Begrenzung der Lernpflicht des/der Arbeitnehmer:in bzw. der daraus entspringenden Pflicht zur Teilnahme an Schulungen führen können, ist eine Frage des Einzelfalls.[177]

Jedenfalls soweit die Fortbildung aufgrund einer Weisung des Arbeitgebers erfolgt, stellt die Teilnahme an der Fortbildungsmaßnahme die Erfüllung arbeitsvertraglicher Pflichten dar, so dass die Fortbildung zur Arbeitszeit gehört.[178] Während einer solchen Fortbildung ist dementsprechend das Arbeitsentgelt zu zahlen. Außerdem trägt der Arbeitgeber die unmittelbaren Kosten der Fortbildung (z. B. Kursgebühren, Arbeitsmaterial).[179]

Da durch das Direktionsrecht allein die im Arbeitsvertrag nur rahmenmäßig umschriebene Leistungspflicht konkretisiert werden kann[180], kann das Erlernen von Kenntnissen und Fähigkeiten, die über das hinausgehen, was der/die Arbeitnehmer:in arbeitsvertraglich zu leisten verpflichtet ist, nicht ohne eine gesonderte vertragliche Vereinbarung vom Arbeitnehmer verlangt werden.[181] Gelingt es dem Arbeitgeber nicht, eine solche einvernehmlich zu erreichen, ist die Möglichkeit einer Änderungskündigung (§ 2 KSchG) in Betracht zu ziehen.[182]

Je enger die geschuldete Tätigkeit des Arbeitnehmers sowie die Einzelheiten seiner Beschäftigung, der Einsatzort, Umfang und die Lage der Arbeitszeit im Arbeitsvertrag festgeschrieben sind, umso geringer ist der Spielraum des Arbeitgebers zur Ausübung des Weisungsrechts.[183] Die bisherigen Ausführungen bezogen sich darauf, dass sich die arbeitsvertraglich geschuldete Arbeitsleistung aus einem bestimmten Berufsbild ergibt. Sind hingegen nur bestimmte, ggf. enumerativ genannte Tätigkeiten vereinbart, kann hierdurch die Möglichkeit einer Weisung zur

[174] Wisskirchen/Bissels/Schmidt (2008), S. 1387 unter Verweis auf ArbG Bonn, Urteil vom 4. Juli 1990 – 4 Ca 751/90 – NZA 1991, 512.
[175] Wisskirchen/Bissels/Schmidt (2008), S. 1388.
[176] Beckmann (2012), S. 256; Günther (2018), S. 69 unter Verweis auf Natzel (2010) S. 699 f.; Günther/Böglmüller (2019), S. 277; Heimann (2021), Rn. 161; Poeche (2021), Fortbildung Ziffer 7 Rn. 16; ArbG Bonn, Urteil vom 4. Juli 1990 – 4 Ca 751/90 – NZA 1991, 512; Klinkhammer/Peters (2015), S. 370.
[177] Beckmann (2012), S. 255.
[178] Vgl. Wisskirchen/Bissels/Schmidt (2008), S. 1388; Beckmann (2012), S. 274.
[179] Beckmann (2012), S. 271 und 274 unter Verweis auf Kocher (2010) S. 844; Wisskirchen/Bissels/Schmidt (2008), S. 1388.
[180] Preis (2021), § 106 GewO Rn. 3.
[181] Wisskirchen/Bissels/Schmidt (2008), S. 1388; vgl. auch Beckmann (2012), S. 255.
[182] Wisskirchen/Bissels/Schmidt (2008), S. 1388.
[183] Preis (2021), § 106 GewO Rn. 8.

Fortbildung ausgeschlossen sein. Ist der Arbeitsort konkret festgelegt, kann die Weisung nur eine Fortbildung an diesem Arbeitsort betreffen.

Unabhängig vom Direktionsrecht des Arbeitgebers bleibt die Frage, ob der/die Arbeitnehmer:in auch eigeninitiativ zu seiner/ihrer Weiterbildung verpflichtet ist. Dies wird in der Literatur unterschiedlich gesehen.[184] Geht man – wie oben dargestellt – davon aus, dass die Fortbildung notwendig ist, um die Hauptleistungspflicht des Arbeitnehmers, d. h. die geschuldete Arbeitsleistung zu erbringen, würde eine mangelnde Fortbildung letztlich zu einer Schlechtleistung i. S. e. Schlechterfüllung der Hauptleistungspflicht führen. Der/die Arbeitnehmer:in schuldet damit unabhängig von einer Weisung des Arbeitgebers, dass er/sie seine/ihre Kenntnisse und Fähigkeiten dergestalt erhält und anpasst, dass er/sie die geschuldete Arbeitsleistung erbringen kann.

Allerdings ist diese Fortbildungspflicht der/die Arbeitnehmer:in mit erheblichen Problemen in der Rechtspraxis verbunden. Auf Grund der persönlichen Leistungspflicht und des subjektiven Leistungsmaßstabs lässt sich nur schwer bestimmen, ab wann eine Schlechtleistung vorliegt.[185] Ausnahmen können sich zwar für Arbeitnehmer:innen ergeben, die Tätigkeiten ausführen, die bestimmten professionellen Standards genügen müssen, wie z. B. angestellte Juristen:innen und Ingenieure:innen.[186] Bei den meisten Berufen fehlen jedoch solche Standards. Das Arbeitsrecht kennt außerdem keine Gewährleistungsregeln, weil der Arbeitsvertrag ein Dienstvertrag ist, so dass ein Erfolg nicht geschuldet wird.[187] Ist die Arbeitsleistung mangelhaft, kann der Arbeitgeber zwar die Beseitigung der Mängel verlangen, aber nur im Rahmen der normalen Tätigkeit (d. h. innerhalb der Arbeitszeit) und damit letztlich auf eigene Kosten.[188] Ein Schadensersatzanspruch nach § 280 Abs. 1 BGB ist verschuldensabhängig.[189] Die Abgrenzung zwischen Schlechtleistung und Nichtleistung ist in qualitativer und quantitativer Hinsicht problematisch.[190] Das rechtliche Risiko eingeschränkter oder mangelhafter Leistungserbringung trägt deshalb zu einem großen Teil der Arbeitgeber. Da der/die Arbeitnehmer:in zudem die Kosten für Fortbildungsveranstaltungen, die er/sie freiwillig und ohne die Anweisung des Arbeitgebers aufsucht, selbst tragen muss[191], ist es nachvollziehbar, dass die Motivation von Arbeitnehmern eigeninitiativ Anpassungsfortbildung zu betreiben aus rechtlicher Sicht gering sein dürfte und sich Arbeitgeber hierauf nur eingeschränkt verlassen können.

Konkret droht jedoch Arbeitnehmer:innen, die mangels Fortbildung ihre Arbeitsleistung nicht mehr hinreichend erbringen können, dass der Arbeitgeber das Arbeitsverhältnis kündigt. Angesichts der Regelung des § 1 Abs. 2 Satz 3 KSchG besteht aber auch insoweit ein Interesse bzw. eine Obliegenheit des Arbeitgebers, seine Arbeitnehmer:innen fortzubilden.

2.1.4.3 Zusammenfassung der arbeitsvertraglichen Ausgangslage

2.1.4.3.1 Genereller Befund: Abstellen auf den einzelnen Arbeitsvertrag

Sofern kein Sonderfall vorliegt, in dem eine gesetzliche oder vertragliche Regelung entsprechenden Inhalts vorhanden ist, haben Arbeitnehmer:innen nach herrschender Meinung *keinen Anspruch* gegen ihren Arbeitgeber auf Anpassungs- und erst recht nicht auf Förderungsfortbildung. Sie *selbst* sind zur Anpassungsfortbildung verpflichtet, um die arbeitsvertraglich geschuldete Leistung erbringen zu können. In erster Linie wirkt sich das darin aus, dass der Arbeitgeber kraft seines Direktionsrechts die Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen anweisen kann. Den Rahmen hierfür steckt der Inhalt des Arbeitsvertrags, insb. die Beschreibung der geschuldeten Leistung. Daraus ergibt sich auch, dass Arbeitnehmer:innen nicht zur Teilnahme an Maßnahmen der Förderungsfortbildung verpflichtet sind. Denn diese betrifft die Qualifikation für Tätigkeiten, die über das hinausgehen, was arbeitsvertraglich geschuldet ist.

Der *Tätigkeitsbeschreibung im Arbeitsvertrag* kommt damit entscheidende Bedeutung zu. Darüber hinaus steht es den Arbeitsvertragsparteien frei im Arbeitsvertrag oder gesondert hiervon Vereinbarungen zu treffen, die sich

[184] Vgl. Günther (2018), S. 69 mit Verweis auf Natzel (2010) S. 700.
[185] Preis (2021), § 611a BGB Rn. 682.
[186] Vgl. Günther (2018), S. 69 mit Verweis auf Däubler (2016) S. 30.
[187] Preis (2021), § 611a BGB Rn. 683.
[188] Preis (2021), § 611a BGB Rn. 683.
[189] Preis (2021), § 611a BGB Rn. 683.
[190] Preis (2021), § 611a BGB Rn. 684.
[191] Wisskirchen/Bissels/Schmidt (2008), S. 1389.

sowohl auf die Anpassungs- als auch auf die Förderungsfortbildung beziehen können. Letzteres bietet sich insbesondere an, wenn die Abwanderung leistungsfähiger Arbeitnehmer:innen vermieden und Bedarf an der Entwicklung eigener Beschäftigter zur Besetzung höherwertigerer Stellen besteht.

Größte rechtliche Bedeutung hat die Frage nach Weiterbildungspflichten, wenn es um die Beendigung des Arbeitsverhältnisses geht und die Frage nach einer (vorrangigen) Weiterbildung unter einem kündigungsschutzrechtlichen Blickwinkel zu diskutieren ist (§ 1 Abs. 2 Satz 3 KSchG).[192]

2.1.4.3.2 Gestaltungsmöglichkeiten mittels Tarifvertrags und Dienstvereinbarung

Neben einer Individualvereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer:in kann auch in einem Tarifvertrag oder in einer Dienst- bzw. Betriebsvereinbarung eine explizite Regelung von Fortbildungspflichten erfolgen[193], was in der Praxis allerdings nicht üblich ist.[194] Die Tarifvertragsparteien könnten ebenso einen Anspruch des/der Arbeitnehmer:in auf Qualifikation ausgestalten sowie die Folgen der Qualifizierung für Entgelt und Arbeitszeit bestimmen. In der Praxis ist es allerdings nicht üblich, in Tarifverträgen einen direkten Anspruch der/die Arbeitnehmer:in auf Weiterbildung zu vereinbaren.[195] Die (im Vergleich zur Privatwirtschaft) sehr hohe Tarifgebundenheit der Arbeitgeber im Öffentlichen Dienst stellt allerdings eine gute Voraussetzung für eine tarifvertragliche Regelung dar[196], was die beiden im Folgenden dargestellten Beispiele belegen.

Bereits seit Längerem bestehen die zwischen der Bundesrepublik Deutschland, der Tarifgemeinschaft deutscher Länder sowie der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände und (nun) ver.di bzw. DBB Tarifunion abgeschlossenen Tarifverträge über den Rationalisierungsschutz für Angestellte (RatSchTV Ang) bzw. für Arbeiter des Bundes und der Länder (RatSchTV Arb). § 4 RatSchTV Ang enthält (ebenso wie § 4 RatSchTV Arb bezogen auf Arbeiter) folgende Regelung, die sowohl einen Anspruch als auch eine Pflicht des Arbeitnehmers auf Fortbildung beinhaltet:

> *§ 4*
> *Fortbildung, Umschulung*
>
> *1*
> *Ist nach § 3 eine Fortbildung oder Umschulung erforderlich, hat sie der Arbeitgeber rechtzeitig zu veranlassen oder auf seine Kosten durchzuführen. Der Angestellte darf seine Zustimmung zu einer Fortbildungs- oder Umschulungsmaßnahme nicht willkürlich verweigern.*
>
> *2*
> *Der Angestellte ist für die zur Fortbildung oder Umschulung erforderliche Zeit, längstens für zwölf Monate, von der Arbeit freizustellen. Für ganze Arbeitstage der Freistellung ist die Urlaubsvergütung zu zahlen, im Übrigen sind die Bezüge fortzuzahlen. Wird durch die Fortbildung oder Umschulung die durchschnittliche regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit überschritten, ist dem Angestellten ein entsprechender Freizeitausgleich bis zur Dauer der vereinbarten regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit zu gewähren.*
>
> *3*
> *Setzt der Angestellte nach der Fortbildung oder Umschulung aus einem von ihm zu vertretenden Grunde das Arbeitsverhältnis nicht für mindestens einen der Dauer der Fortbildung oder Umschulung entsprechenden Zeitraum fort, ist der Arbeitgeber berechtigt, das nach Absatz 2 Satz 2 gezahlte Entgelt und die Kosten der Fortbildung oder Umschulung zurückzufordern.*
>
> *Protokollnotiz zu Absatz 1 UnterAbs. 2:Gibt ein Angestellter, der das 55. Lebensjahr vollendet hat, seine Zustimmung zu einer Fortbildungs- oder Umschulungsmaßnahme nicht, kann dies nicht als willkürliche Verweigerung angesehen werden.*

Eine ähnliche Regelung enthält auch § 4 des Tarifvertrags über sozialverträgliche Begleitmaßnahmen im Zusammenhang mit der Umgestaltung der Bundeswehr (TV UmBw). Hinzugekommen ist kürzlich der zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) bzw. der dbb beamtenbund

[192] Vgl. Heimann (2021), Rn. 160 unter Verweis auf (124) Göpfert/Brune (2018) S. 91.
[193] Wisskirchen/Bissels/Schmidt (2008), S. 1389.
[194] Günther (2018), S. 69 mit Verweis auf Mroß (2016), Teil C. 160 II 6. Rn. 11.
[195] Bahnmüller/Hoppe (2014), S. 105.
[196] Bahnmüller/Hoppe (2014), S. 111.

und tarifunion (dbb) jeweils abgeschlossene Digitalisierungstarifvertrag vom 10. Juni 2021 (DigiTV). Dieser mit Wirkung zum 1. Januar 2022 in Kraft tretende Tarifvertrag enthält für den Fall, dass die Digitalisierung zur Folge hat, dass eine wesentliche Änderung von Arbeitsprozessen (Arbeitstechnik und/oder Arbeitsorganisation) eine Qualifizierungsnotwendigkeit entstehen lässt, in § 4 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 5 Satz 2 sowohl einen Anspruch der Beschäftigten auf Qualifizierung, als auch eine damit korrespondierende Pflicht der Beschäftigten zur Teilnahme. § 4 Abs. 6 DigiTV regelt:

> *[1]Es kommen alle geeigneten Qualifizierungsmaßnahmen in Betracht, unter anderem:*
>
> *a) maßgeschneiderte Kurse (mit Teilnahmebescheinigung),*
>
> *b) allgemeingültige Kurse (mit Zertifikat) oder*
>
> *c) Studiengänge (ggf. mit akademischem Grad).*
>
> *[2]Die Qualifizierungsmaßnahmen können in klassischen Schulungsmaßnahmen oder in digitalen Formen der Wissensvermittlung (E-Learning) erfolgen.*

Zeiten von vereinbarten Qualifizierungsmaßnahmen gelten als Arbeitszeit (§ 4 Abs. 8 Satz 1 DigiTV). Gemäß § 4 Abs. 7 Satz 2 DigiTV hat die Kosten einer Qualifizierungsmaßnahme – einschließlich Reisekosten – grundsätzlich der Arbeitgeber zu tragen. Sofern durch die Qualifizierungsmaßnahme das Qualifikationsniveau deutlich erhöht und dadurch die persönlichen Voraussetzungen für eine höhere Eingruppierung geschaffen werden, kann ein möglicher Eigenbeitrag durch eine Qualifizierungsvereinbarung geregelt werden (§ 4 Abs. 7 Satz 2 DigiTV), wobei der Eigenbeitrag in Geld und/oder Zeit erfolgen kann (§ 4 Abs. 7 Satz 4 DigiTV). Die Details sind durch Dienstvereinbarung zu regeln (§ 4 Abs. 1 Satz 2, Abs. 7 Satz 3 DigiTV). Im Übrigen regelt § 4 Abs. 10 DigiTV:

> *[1]Setzen Beschäftigte nach der Qualifizierungsmaßnahme aus einem von ihnen zu vertretenden Grund das Arbeitsverhältnis nicht für mindestens einen der Dauer der Qualifizierungsmaßnahme entsprechenden Zeitraum fort, ist der Arbeitgeber berechtigt, die Kosten der Qualifizierungsmaßnahme ganz oder teilweise zurückzufordern. [2]Im Falle einer erheblichen Freistellung für die Durchführung der Qualifizierungsmaßnahme kann dies auch das gezahlte Entgelt umfassen. [3]Auf die Rückzahlungspflicht kann ganz oder teilweise verzichtet werden, soweit sie für die Beschäftigten eine besondere Härte bedeuten würde. [4]Die Einzelheiten sind in der Qualifizierungsvereinbarung zu regeln.*

Abgesehen von diesen soeben dargestellten Ausnahmen beschränkt sich der in Tarifverträgen geregelte Anspruch zumeist auf das regelmäßige Führen eines Qualifizierungsgesprächs mit der Führungskraft zur Ermittlung des Qualifizierungsbedarfs[197] oder auf andere Rahmenvereinbarungen zu Fortbildungsmaßnahmen[198]. § 5 Abs. 2 Satz 1 TVöD und § 5 Abs. 2 Satz 2 TV-L schließen einen individuellen Anspruch der Beschäftigten – mit Ausnahme dessen auf ein jährliches Gespräch – ausdrücklich aus.[199] Hingegen gewähren Tarifverträge häufig Ansprüche von Arbeitnehmer:innen auf die Übernahme von Weiterbildungskosten, die Anrechnung von Weiterbildungszeiten auf die Arbeitszeit oder die unbezahlte Freistellung zur persönlichen Weiterbildung[200] (vgl. z. B. § 5 Abs. 6 TVöD; § 5 Abs. 5 TV-L). Ebenso wäre es denkbar, eine Bildungsteilzeit oder ein Rückkehrrecht nach Ende der persönlichen Weiterbildung zu regeln.[201]

Die Auswirkung der Regelung in § 5 TVöD/TV-L wird jedoch als eher gering eingeschätzt.[202] Qualifizierungsgespräche werden zum überwiegenden Teil nicht geführt bzw. eingefordert.[203] Die Schwäche der Regelung im TVöD/TV-L wird einerseits in ihrem prozessualen Charakter und ihrem geringen Verpflichtungsgrad sowie in dem fehlenden materiellen Gehalt gesehen. Andererseits bestehe aber auch nur ein geringer Problem- und Handlungsdruck, denn es herrsche überwiegend Zufriedenheit mit dem Weiterbildungsmanagement im Öffentlichen

[197] Günther (2018), S. 66 f.
[198] Günther/Böglmüller (2019), S. 276.
[199] Ein Anspruch auf eine Qualifizierungsmaßnahme besteht daher selbst dann nicht, wenn diese in einem Qualifizierungsgespräch einvernehmlich als notwendig identifiziert worden ist, vgl. Bahnmüller/Hoppe (2014), S. 106.
[200] Günther (2018), S. 67.
[201] Günther (2018), S. 67.
[202] Bahnmüller/Hoppe (2014), S. 114 f. und 135 ff. und S. 150.
[203] Bahnmüller/Hoppe (2014), S. 123.

Dienst.[204] Umfang und Qualität des Angebots unterliegen keiner starken Kritik.[205] Eine markante Unterversorgung werde nirgends reklamiert.[206]

Die Tarifverträge des Öffentlichen Dienstes enthalten außerdem Regelungen über unbezahlten Sonderurlaub aus wichtigem Grund (§ 28 TVöD/TV-L). Berufliche Aus- oder Fortbildung sind als wichtiger Grund anerkannt. Es besteht jedoch nur ein Anspruch auf eine fehlerfreie Ermessensentscheidung des Arbeitgebers.[207] Bei Vorliegen eines wichtigen Grundes darf der Arbeitgeber die Zustimmung aber nicht willkürlich oder aus sachfremden (etwa persönlichen Gründen) verweigern und er muss den Grundsatz der Gleichbehandlung beachten.[208]

Auch Betriebsvereinbarungen bzw. Dienstvereinbarungen können einen Anspruch auf eine Fortbildungsmaßnahme gewähren. Allerdings wird auch hier in der Praxis regelmäßig nur eine Rahmenvereinbarung getroffen, nicht aber ein konkreter Anspruch des/der Arbeitnehmer:in aufgenommen.[209]

2.1.5 Mitbestimmung des Personalrats bzgl. Fortbildung

Gemäß § 78 Abs. 1 Nr. 13 BPersVG (n.F.)[210] bestimmt der Personalrat mit in Personalangelegenheiten bei der Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Fortbildungsveranstaltungen mit Ausnahme der Nachbesetzung freier Plätze von Fortbildungsveranstaltungen, die in weniger als drei Arbeitstagen beginnen. Außerdem bestimmt der Personalrat gemäß § 80 Abs. 1 Nr. 10 BPersVG mit, soweit eine gesetzliche oder tarifliche Regelung nicht besteht, über allgemeine Fragen der Fortbildung der Beschäftigten.

Die erst kürzlich geschaffene Regelung in § 78 Abs. 1 Nr. 13 BPersVG entspricht im Wesentlichen § 75 Abs. 3 Nr. 7 BPersVG a.F. (bzgl. Arbeitnehmer) bzw. § 76 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BPersVG a.F. (bzgl. Beamte). Die Regelung wurde im Rahmen der Novellierung des Gesetzes im systematischen Kontext der Personalmaßnahmen verortet.[211]

Normzweck dieser Regelung ist, dass der Personalrat über das Mitbestimmungsrecht sicherstellen soll, dass die Fortbildungswünsche der Beschäftigten gleichmäßig berücksichtigt und Fortbildungschancen unter Berücksichtigung der Fortbildungsbereitschaft und -eignung gerecht verteilt werden.[212] Zweitens soll durch die Mitbestimmung sichergestellt werden, dass die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen nicht zu einer unverhältnismäßigen Mehrbelastung der Bediensteten in der Dienststelle führt, die nicht an der Fortbildungsveranstaltung teilnehmen.[213]

Mitzubestimmen hat der Personalrat nach diesem Mitbestimmungstatbestand nur über die Auswahl der Teilnehmer an Fortbildungsveranstaltungen[214], hingegen nicht darüber, ob die Dienststelle Fortbildungsveranstaltungen durchführt oder Bedienstete zu externen Fortbildungsmaßnahmen schickt. Ebenfalls nicht mitbestimmungspflichtig ist, welche Fortbildungsveranstaltungen mit welchem Ziel die Dienststelle durchführt und für welchen Personenkreis diese bestimmt sind.[215]

Mitbestimmungspflichtig ist jede Auswahlentscheidung, die nicht lediglich das Individualinteresse eines/einer Bediensten, sondern auch die Fortbildungsinteressen anderer Bediensteter berührt.[216]

Die neu geschaffene Ausnahme von der Mitbestimmungspflicht bei der kurzfristigen Zuweisung freier Plätze zu Fortbildungsveranstaltungen, die in weniger als drei Arbeitstagen beginnen, begegnet der Gefahr, dass freie Fort-

[204] Bahnmüller/Hoppe (2014), S. 142 f.
[205] Bahnmüller/Hoppe (2014), S. 147.
[206] Bahnmüller/Hoppe (2014), S. 143.
[207] Kocher/Welti (2013) S. 18; Schick (2016), § 28 TVöD-AT Rn. 2.
[208] Schick (2016), § 28 TVöD-AT Rn. 2.
[209] Günther (2018), S. 67.
[210] Bundespersonalvertretungsgesetz vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1614).
[211] Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Novellierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes, BT-Drs. 19/26820 vom 19. Februar 2021, S. 121.
[212] Kaiser/Annuß (2020), § 75 BPersVG Rn. 362; sowie Kersten (2020), § 76 BPersVG Rn. 115.
[213] Kersten (2020), § 76 BPersVG Rn. 115.
[214] Kersten (2020), § 76 BPersVG Rn. 118.
[215] Kaiser/Annuß (2020), § 75 BPersVG Rn. 363.
[216] Kaiser/Annuß (2020), § 75 BPersVG Rn. 364.

bildungsplätze nicht besetzt und bestehende Fortbildungsangebote nicht genutzt werden, nur weil eine fristgerechte Beteiligung der Personalvertretung nicht möglich ist.[217] Die Bezugnahme auf weniger als drei Arbeitstage entspricht der abgekürzten Frist in § 70 Abs. 3 Satz 2 BPersVG.

Die Regelung in § 80 Abs. 1 Nr. 10 BPersVG n.F. entspricht § 76 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 BPersVG a.F.[218] Zweck der Mitbestimmung auch dieses Mitbestimmungstatbestandes ist es, eine gerechte Verteilung von Fortbildungschancen sicherzustellen.[219]

Mitbestimmungspflichtig sind hiernach allein allgemeine Fragen der Fortbildung, also die allgemeinen Grundsätze, die sich jenseits des Einzelfalls stellen und generell entschieden werden müssen. Dies gilt etwa für die Frage, ob die Dienststelle selbst Fortbildungen durchführt oder ihre Durchführung auf einen Dritten überträgt. Auch die generelle Ausgestaltung der Fortbildungen ist mitbestimmungspflichtig, also bspw. die Festlegung von allgemeinen Kriterien für die Auswahl der Fortbildungsgegenstände, der Lehrkräfte und der Teilnehmer. Darüber hinaus sind die Methoden und Verfahren zur Entdeckung, Ausschöpfung und Fortentwicklung von Qualifikationsreserven mitbestimmungspflichtig.[220] Nicht mitbestimmungspflichtig ist demgegenüber die Durchführung einer Fortbildung im Einzelfall, also z. B. die konkrete Programmgestaltung, die Auswahl von Lehrpersonen oder die Festlegung von Unterrichtszeiten. Die Bestimmung eines Fortbildungsbeauftragten in der Dienststelle oder die Errichtung von Bildungseinrichtungen unterliegen ebenfalls nicht der Mitbestimmung.[221]

Gemäß dem Landespersonalvertretungsgesetz (LPersVG)[222] des Landes Rheinland-Pfalz bestimmt der Personalrat mit bei personellen Einzelmaßnahmen der Auswahl für die Teilnahme an Maßnahmen der Ausbildung, der beruflichen Fortbildung und der (beruflichen) Umschulung, wenn mehr Bewerberinnen und Bewerber vorhanden sind, als Plätze zur Verfügung stehen (§ 78 Abs. 2 Nr. 16 [bzgl. Arbeitnehmer:innen], § 79 Abs. 2 Nr. 16 LPersVG [bzgl. Beamt:innen]) sowie bei den allgemeinen personellen Angelegenheiten der Durchführung der Berufsbildung (Berufsausbildung, berufliche Fortbildung und berufliche Umschulung) und Aufstellung von Grundsätzen über die Auswahl von Ausbildungsleiterinnen und Ausbildungsleitern sowie Ausbilderinnen und Ausbildern und über deren Abberufung in personellen Angelegenheiten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (§ 78 Abs. 3 Nr. 3 LPersVG) bzw. die Aufstellung von Grundsätzen über die Durchführung der Ausbildung, der beruflichen Fortbildung und der Umschulung, über die Auswahl von Ausbildungsleiterinnen und Ausbildungsleitern sowie Ausbilderinnen und Ausbildern und über deren Abberufung in personellen Angelegenheiten der Beamtinnen und Beamten (§ 79 Abs. 3 Nr. 3 LPersVG).

In Rheinland-Pfalz hat der Personalrat im Vergleich zur Regelung in § 80 Abs. 1 Nr. 10 BPersVG somit im Einzelfall nur dann mitzubestimmen, wenn für die Fortbildungsveranstaltung mehr Bewerber vorhanden sind, als Plätze zur Verfügung stehen.[223]

In Bremen hat der Personalrat gemäß § 52 Abs. 1 BremPersVG[224] die Aufgabe, für alle in der Dienststelle weisungsgebunden tätigen Personen in allen sozialen, personellen und organisatorischen Angelegenheiten gleichberechtigt mitzubestimmen. In sozialen Angelegenheiten erstreckt sich das Recht der Mitbestimmung des Personalrates, soweit eine gesetzliche oder tarifliche Regelung nicht besteht oder die Zuständigkeit des Gesamtpersonalrates nicht gegeben ist, insbesondere auf Fragen der Fortbildung der Bediensteten (§ 63 Abs. 1 Buchst. i BremPersVG).

Die in § 80 Abs. 1 Nr. 10 BPersVG geschaffene Ausnahme von der Mitbestimmungspflicht bei der kurzfristigen Zuweisung freier Plätze zu Fortbildungsveranstaltungen findet in den beiden Landesgesetzen noch keine Entsprechung.

---

[217] BT-Drs. 19/26820 vom 19. Februar 2021, S. 121.
[218] BT-Drs. 19/26820 vom 19. Februar 2021, S. 124.
[219] Kersten (2020), § 76 BPersVG Rn. 151.
[220] Kersten (2020), § 76 BPersVG Rn. 153.
[221] Kersten (2020), § 76 BPersVG Rn. 154.
[222] Landespersonalvertretungsgesetz (LPersVG) in der Fassung vom 24. November 2000, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.12.2020 (GVBl. S. 728).
[223] Kaiser/Annuß (2020), § 75 BPersVG Rn. 377.
[224] Bremisches Personalvertretungsgesetz vom 5. März 1974 (Brem.GBl. 1974, S. 131), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 2. April 2019 (Brem.GBl. S. 174, 181, ber. 438).

2.2 Folgefragen

Jede Regelung wirft Fragen nach ihrer Auslegung und ihrem Vollzug auf. Wesentliche rechtliche Aspekte, die mit einem Fortbildungsanspruch bzw. einer Fortbildungspflicht verbunden sind, wurden bereits oben angesprochen.

Mit der Zuerkennung eines generellen Qualifizierungsanspruchs der Bediensteten wären außerdem eine Reihe an Folgeproblemen verknüpft, die im Vollzug gelöst bzw. über die bei Rechtsstreitigkeiten zu entscheiden ist. Wegen der Vielgestaltigkeit der Arbeits- und Dienstverhältnisse und des konkreten Fortbildungsbedarfs lassen sich diese nur eingeschränkt auf Normebene lösen. Die Konkretisierung gesetzlicher oder tarifvertraglicher Normen stellt für die Verwaltungen eine nicht zu unterschätzende Herausforderung dar.[225]

2.2.1 Kostenaspekte

Dass der Arbeitgeber bzw. der Dienstherr eine von ihm (einseitig) angewiesene Fortbildung auch zu finanzieren hat und diese innerhalb der Arbeitszeit zu erfolgen hat, steht außer Frage.[226] Gleiches würde für die Teilnahme an einer Fortbildung gelten, die durch Inanspruchnahme eines individuellen Fortbildungsanspruchs von Bediensteten erfolgt. Da es der Dienstherr bei Gewährung eines solchen Anspruchs nicht mehr in der Hand hat, in welchem Umfang tatsächlich Fortbildungsmaßnahmen in Anspruch genommen werden, müssten vorsorglich ausreichend Mittel im Haushalt eingeplant werden. Auch die Personalplanung müsste darauf ausgelegt werden, einen entsprechenden vorübergehenden und (noch) weniger planbaren Personalausfall durch die Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen zu kompensieren, was insbesondere bei angespannter Personallage durchaus problematisch sein kann.[227]

Überdies entstehen Kosten, wenn sämtliche Bedienstete in jedem Zeitintervall, für den der Anspruch gewährt wird, Arbeitszeit darauf verwenden, die Inanspruchnahme ihres Fortbildungsanspruchs zu planen und diesen geltend zu machen.

Aber auch nach erfolgreichen Fortbildungsmaßnahmen ergibt sich angesichts der Kostentragung ein Interesse des Arbeitgebers bzw. Dienstherrn daran, von den Kosten der Maßnahme zu profitieren, d. h. den nun besser ausgebildeten Bediensteten tatsächlich für einen ausreichend langen Zeitraum einsetzen zu können. Dies führt zu der Frage, inwiefern Bleibefristen festgelegt werden können und wie hoch die Rückzahlung bei einer Unterschreitung dieser Fristen ist. Im Arbeitsrecht kann die Investition in die Qualifikation eines Mitarbeiters zwar grundsätzlich mittels einer Rückzahlungsklausel abgesichert werden. Die Rechtsprechung hat diese Möglichkeit aber eingeschränkt.[228] Im Beamtenrecht wären entsprechende gesetzliche Regelungen erforderlich. Selbst wenn solche Regelungen bestehen, bereitet die Berechnung der Höhe der Zahlungspflicht erheblichen praktischen Aufwand und ist mit Rechtsunsicherheit verbunden.[229]

2.2.2 Festlegung und Feststellung der Anspruchsvoraussetzungen

Manche Kompetenzen können „on the job“ d. h. im Zuge der Erledigung der jeweiligen Aufgabe erworben werden.[230] Dies kann dadurch geschehen, dass sich der/die jeweilige Beschäftigte die erforderlichen Kenntnisse mittels ihm/ihr zur Verfügung stehender Informationsquellen (oder durch schlichtes Probieren) selbst aneignet. Der Arbeitgeber kann dem/der Beschäftigten aber auch jemanden zur Seite stellen, der/die die notwendigen Arbeitsschritte erläutert und bei Fragen als Ansprechpartner:in zur Verfügung steht. Spätestens wenn weder die autodidaktischen Fähigkeiten des Beschäftigten ausreichen, noch die Anleitung durch andere Mitarbeiter:innen oder Vorgesetzte ausreicht, stellt sich die Frage, ob und vor allem inwieweit Bedienstete fordern können, dass ihnen die notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten durch weitergehende Maßnahmen vermittelt werden.[231]

Bei einem generell gewährten Fortbildungsanspruch kann sich jedoch schon zuvor die Frage ergeben, ob sich der Bedienstete auf den Kompetenzerwerb „on the job“ verweisen lassen muss oder ob er alternativ eine Fortbildungsmaßnahme besuchen darf. Wird die Erforderlichkeit der Fortbildungsmaßnahme als Anspruchsvorausset-

[225] Vgl. Bahnmüller/Hoppe (2014), S. 127.
[226] Vgl. Günther (2018), S. 71 unter Verweis auf Wisskirchen/Bissels/Schmidt (2008), S. 1389.
[227] Vgl. Bahnmüller/Hoppe (2014), S. 91.
[228] Günther (2018), S. 71 f.; Preis (2021), § 611a BGB Rn. 436-448.
[229] Vgl. BVerwG, Urteil vom 12. März 2020 – 2 C 37.18 – juris Rn. 19-34; VG Regensburg, Urteil vom 16. September 2015 – RN 1 K 14.890 – juris Rn. 54-88.
[230] Vgl. Günther (2018), S. 64.
[231] Vgl. Günther (2018), S. 64.

zung festgelegt, könnte es zu Meinungsverschiedenheiten kommen, wann die Grenze der Erforderlichkeit erreicht bzw. überschritten ist. Die Prüfung und Entscheidung hinsichtlich der Erforderlichkeit einer Fortbildungsmaßnahme ist mit zusätzlichen Bürokratiekosten verbunden. Der Verzicht auf die Erforderlichkeit als Anspruchsvoraussetzung ermöglicht Missbrauchsfälle.

Dies gilt gleichermaßen für die Einschränkung, dass der Anspruch nur unter dem Vorbehalt dienstlicher Interessen gewährt wird.

Die Notwendigkeit, den Anspruch auf ein interessensgerechtes Maß zu reduzieren, wirft die Frage auf, inwiefern die ausdrückliche gesetzliche Regelung eines Anspruchs auf Fortbildung sinnvoll ist oder ob durch eine solche Regelung falsche Erwartungen geweckt werden. Denn ein ausdrücklich gesetzlich geregelter Anspruch auf Fortbildung, der sich (notwendigerweise, s. o.) auf die Anpassungsfortbildung beschränkt, die Erforderlichkeit oder Förderlichkeit für die Tätigkeit verlangt und unter dem Vorbehalt steht, dass dienstliche Belange nicht entgegenstehen und der durch vorhandene Haushaltsmittel begrenzt wird[232] sowie keine konkreten Kriterien für die Verteilung von Teilnahmeplätzen nennt[233], geht nicht im Geringsten über das hinaus, was nach allgemeinen Grundsätzen bereits gilt.

2.2.3 Konkretisierung des Anspruchsinhalts und Leistungskontrolle

Auch die Konkretisierung des Inhalts eines solchen Anspruchs ist mit erheblichen Problemen für die Rechtspraxis verbunden. Oben wurde bereits die Frage aufgeworfen, welche konkreten Maßnahmen eine „Förderung“ umfasst. Bei einem Anspruch auf Fortbildung stellt sich die Frage, welche konkrete Bildungsmaßnahme geschuldet ist. Dies festzulegen ist maßgeblich für die Beantwortung der Frage, wann der Anspruch hierauf erfüllt ist.

Reicht es aus, die Teilnahme an einer Fortbildungsveranstaltung zu gewähren oder wird ein bestimmter Bildungserfolg geschuldet? Soll der Anspruch also auf bloßes Wissensangebot, auf einen tatsächlichen Kompetenzzuwachs und/oder eine förmliche Qualifizierung (Zertifikate, förmliche Bildungsabschlüsse) gerichtet sein? Was gilt, wenn die Fortbildungsmaßnahme beendet, der Bildungserfolg jedoch nicht eingetreten ist? Muss dem/der Bediensteten eine oder mehrere Wiederholungsmöglichkeiten angeboten werden? Hat der/die Bedienstete ggf. einen Anspruch auf Teilnahme an einer nach seinem/ihrem subjektiven Empfinden oder nach dem Dafürhalten des Arbeitgebers/Dienstherrn effektiveren Maßnahme? Damit verknüpft ist die Frage, inwiefern Fortbildungsmaßnahmen auf die ein Individualanspruch besteht, auf die individuellen Bedürfnisse des Anspruchsinhabers zugeschnitten sein müssen. Ebenso spielt auch die Frage eine Rolle, wer die konkrete Maßnahme auswählen darf und ob sich der Anspruch nur auf interne oder auch auf externe Bildungsangebote erstreckt.

In räumlicher und zeitlicher Hinsicht stellt sich die Frage, wann, wo, in welchem zeitlichen Umfang und in welcher Form (z. B. Präsenz-, Online-, Hybrid-, Selbstlernformat) eine Fortbildungsmaßnahme geschuldet wird. In diesem Zusammenhang spielt auch der Aspekt eine Rolle, inwiefern auf Beschäftigte Rücksicht zu nehmen ist, die aus unterschiedlichen Gründen eingeschränkte Möglichkeiten für die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen haben. Hierzu sind bereits vereinzelte Regelungen getroffen worden (vgl. § 47 BLV).

Gerade wenn der erhoffte Bildungserfolg nicht eintritt, könnte außerdem Streit über die Qualität der Fortbildungsmaßnahme entstehen. Daran knüpft sich die Frage, wie die Qualität einer Fortbildungsmaßnahme überhaupt beurteilt werden kann. Auch hier spielt wieder die Frage eine Rolle, inwiefern die Fortbildungsmaßnahme auf individuelle Bedürfnisse zugeschnitten sein muss.

Hinsichtlich der Erfüllung des Fortbildungsanspruchs von Bediensteten oder für die weitere Förderung von Bediensteten[234] kann es außerdem relevant sein, den Erfolg der Maßnahme festzustellen. Hier stellt sich die Frage, ob und in welcher Form Leistungskontrollen möglich und zulässig sind. Außerdem setzt dies voraus, dass ein bestimmtes Fortbildungsziel festgelegt wurde. Hierzu ist jedoch festzustellen, dass Bildungscontrolling bislang faktisch kaum stattfindet. Konkrete und ggf. messbare Fortbildungsziele werden in der Praxis des Öffentlichen Dienstes bislang nur sehr selten definiert.[235]

[232] Vgl. Pfeifer (2021), § 42 LBG NRW Rn. 30.
[233] Vgl. Schachel (2021), § 42 LBG NRW Rn. 11.
[234] Vgl. oben die Ausführungen zu § 47 Abs. 5 BLV.
[235] Bahnmüller/Hoppe (2014), S. 73.

2.2.4 Personalentwicklungsmaßnahmen

Der passende Ort zur Umsetzung der oben geschilderten rechtlichen Vorgaben und Spielräume bei Qualifikationsmaßnahmen für die zugehörigen Bediensteten der öffentlichen Verwaltung auf einzelbehördlicher oder ministerieller Ebene wären *Personalentwicklungskonzepte*. Wie weiter oben (unter 2.1.3.2.1) ausgeführt, haben beispielsweise alle Bundesbehörden gemäß § 46 Abs. 1 BLV ein Personalentwicklungskonzept zu erstellen (entweder als oberste Dienstbehörde oder als nachgeordnete Dienstbehörde, der die Kompetenz hierzu delegiert wurde). Nach § 46 Abs. 2 BLV dient ein solches Konzept dazu, die Eignung, Befähigung und fachliche Leistung des Verwaltungspersonals durch Personalführungs- und Personalentwicklungsmaßnahmen zu erhalten und zu fördern; es kann folgende Personalmaßnahmen umfassen:

1. die dienstliche Qualifizierung,
2. die Führungskräfteentwicklung,
3. Kooperationsgespräche,
4. die dienstliche Beurteilung,
5. Zielvereinbarungen,
6. die Einschätzung der Vorgesetzten durch ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie
7. ein die Fähigkeiten und Kenntnisse erweiternder regelmäßiger Wechsel der Verwendung, insbesondere auch in Tätigkeiten bei internationalen Organisationen.

Inzwischen verfügen sämtliche Bundesbehörden über ein solches Konzept (wir betrachten vorliegend vor allem den Bund, die einschlägigen gesetzlichen Regelungen der Länder sind im Einzelnen unter 2.1.3.2 wiedergegeben worden). Allerdings befinden sich diese Konzepte zumeist (bislang) auf einer strategischen Ebene und regeln eher allgemeine Grundsätze als konkrete Maßnahmen.

Zusätzliche[236] individuelle gesetzliche Qualifizierungsansprüche würden den Spielraum für Personalentwicklungskonzepte erheblich einengen, insbesondere wenn diese Ansprüche mit dem Personalentwicklungskonzept verknüpft wären. Denn dann wäre eine Anpassung dieser Konzepte nicht ohne Eingriff in subjektive Rechtspositionen möglich. Angesichts der in der digitalen Transformation notwendigen Flexibilität stehen diejenigen Stellen, die Personalentwicklungskonzepte zu entwickeln haben, jedoch gerade vor dem Problem, dass langfristige Konzepte kaum durchführbar und häufig anzupassen sind. Durch einen hohen Bindungsgrad von Personalentwicklungskonzepten könnte eine kontraproduktive Erstarrung eintreten. Jedenfalls wäre es schwieriger, auf sich kurzfristig ändernde Umstände zeitnah zu reagieren. Dabei ist in der digitalen Transformation, wie bereits eingangs (unter 1.1.2) angesprochen, eine situationsspezifische und dementsprechend häufige bedarfsorientierte Anpassung gerade von Qualifizierungsmaßnahmen erforderlich.

Übergreifende, strategische Konzepte sind demnach wünschenswert. Für die erforderliche Flexibilität sollten vorhandene Spielräume nicht durch die Schaffung neuer subjektiver Ansprüche eingeschränkt werden.

Bezüglich der regelmäßigen Anpassung und damit zur *Operationalisierung* von Personalentwicklungskonzepten könnte nach unserer Ansicht die unter 2.3.2 vorgeschlagene Methode einer *jährlichen Bedarfsabfrage* verwendet werden.

2.3 Fazit zum Anspruch auf Qualifizierung

Eine Veränderung der bestehenden Rechtslage zur Schaffung eines Anspruchs auf Qualifizierung ist weder erforderlich noch empfehlenswert. Es wird jedoch empfohlen, eine Methode zur Ermittlung des Fortbildungsbedarfs festzulegen.

2.3.1 Potential des Status quo

Der deutsche Öffentliche Dienst befindet sich in einer durchaus vorteilhaften Situation. Denn bei den Beamten und bei den „Tarifbeschäftigten“ besteht sowohl im Vergleich zur Privatwirtschaft als auch im internationalen Vergleich eine „beachtliche Ausgangsqualifikation“.[237]

Bei Beamten ist das Ziel der Ausbildung von Laufbahnbewerbern ein im Rahmen seiner (Fach-)Laufbahn universell verwendungsfähiger Generalist mit der Fähigkeit, sich rasch in unbekannte Sachverhalte einzuarbeiten.[238]

---

[236] Gemeint sind über den oben geschilderten rechtlichen Status quo hinausgehende Ansprüche.
[237] Bahnmüller/Hoppe (2014), S. 21; Naschold/Bogumil (2000), S. 98.
[238] Wichmann/Langer (2014), Rn. 159.

Die Befähigung für eine Laufbahn umfasst die Vor- und Ausbildung, den Vorbereitungsdienst und die Laufbahnprüfung. Diese wird i. d. R. speziell für eine Laufbahngruppe und eine Fachrichtung erworben.[239] Mittlerweile kann die Laufbahnbefähigung zwar auch außerhalb eines internen Vorbereitungsdienstes erworben werden. Die Vermittlung der Befähigung der Laufbahnbewerber liegt dennoch fast ausschließlich in staatlicher Hand. Sie erfolgt für die Laufbahngruppen des mittleren und des gehobenen Dienstes in der Regel im Beamtenverhältnis auf Widerruf an verwaltungsinternen Ausbildungsstätten. Für den höheren Dienst erfolgt die Ausbildung in der Regel in zwei Schritten, zuerst an öffentlichen Hochschulen und anschließend im verwaltungsinternen Vorbereitungsdienst.[240] Auch sog. „andere Bewerber" (vgl. § 19 BBG) müssen (aufgrund ihrer Lebens- und Berufserfahrung) die Befähigung besitzen, alle Aufgaben ihrer Laufbahn (d. h. nicht nur die ihnen konkret zu übertragenden Aufgaben) erledigen zu können.[241] Die verwaltungsinterne Ausbildung ermöglicht außerdem zügige und bedarfsgerechte Anpassungen. Ein aktuelles Beispiel hierfür ist die Einrichtung eines fachspezifischen Vorbereitungsdienstes im gehobenen Verwaltungsdienst des Bundes für die Fachrichtung digitale Verwaltung und Cyber-Sicherheit. Dieser erfolgt im Diplom-Studiengang „Digital Administration and Cyber Security" an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung. Das dreijährige Studium umfasst 24 Monate Fachstudien an der Hochschule und zwölf Monate berufspraktische Studienzeiten (§ 22 Abs. 1 und 2 GntVDDVCSVDV[242]).

Die bestehende Ausgangsqualifikation des Personals im Öffentlichen Dienst ist dementsprechend sowohl auf dessen Bedürfnisse zugeschnitten, als auch von vornherein auf Anpassungsfähigkeit ausgerichtet. Sie stellt somit eine solide Grundlage für daran anknüpfende Fort- und Weiterbildung dar.

Im Vergleich zur Situation in der Privatwirtschaft[243] ist außerdem die Weiterbildung im Öffentlichen Dienst – vor allem im Beamtenrecht – strukturiert geregelt.

Das Beamtenrecht ist aufgrund seines Laufbahnprinzips von jeher auf eine berufliche Entwicklung der Amtswalter:innen ausgerichtet. Dies ist bereits durch allgemeine und verfassungsrechtlich verankerte Grundprinzipien festgelegt. Die (formellen und materiellen) Gesetze von Bund und Ländern enthalten überdies Regelungen zu den Voraussetzungen für horizontale und vertikale Laufbahnentwicklungen von Beamten. Zugleich verfügt der Öffentliche Dienst über eigene, verwaltungsinterne Bildungsstätten, die nicht nur die gesetzlich geregelte Ausbildung, sondern auch die Qualifizierung von Beamt:innen rechtskonform und passgenau anbieten. Gleichzeitig können die verwaltungsinternen Bildungseinrichtungen maßgeblich zur Aus- und Weiterbildung von Beschäftigten beitragen.[244] Die verwaltungsinternen Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten versetzen den Öffentlichen Dienst in die Lage, die Inhalte von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sehr zügig an aktuelle und an zukünftig erwartete Bedarfe anzupassen.[245] Die langfristige Bindung von Personal im Öffentlichen Dienst kompensiert zugleich die Kosten für die Mitarbeiterentwicklung. Privatwirtschaftliche Unternehmen stehen generell vor dem Problem, dass mit hohen Kosten verbundene Personalentwicklungsmaßnahmen sich nicht rechnen, wenn die

[239] Ebd. Rn. 161.
[240] Ebd. Rn. 161.
[241] Ebd. Rn. 164.
[242] Verordnung über den Vorbereitungsdienst für den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst des Bundes – Fachrichtung digitale Verwaltung und Cyber-Sicherheit – (GntVDDVCSVDV) vom 23. September 2020 (BGBl. I S. 2021).
[243] Vgl. Kocher/Welti (2013), S. 4.
[244] Bahnmüller/Hoppe (2014), S. 80: „Ein Gutteil der Erhaltungs- und Anpassungsqualifizierung wird verwaltungsintern mit hauseigenem Personal erledigt."
[245] Vgl. Reichard/Röber (2012), S. 70 f., die trotz ihrer Kritik (vgl. insb. S. 75) an der verwaltungsinternen Ausbildung einräumen [müssen], dass die Dienstherren in denjenigen Bundesländern, die ihre verwaltungsinterne Ausbildung (des gehobenen Dienstes) externalisiert haben, den Einfluss auf die Studieninhalte und auf den (Verwaltungs-)Nachwuchs verloren haben. Zugleich wird festgestellt, dass eindeutig die Absolventen verwaltungsinterner Fachhochschulen präferiert werden und die Nachfrage nach Nachwuchskräften, die an allgemeinen Fachhochschulen qualifiziert worden sind, sehr begrenzt ist. Diesen Absolventen fehlt es an passgenauer Qualifikation, da sie sich auch für den Arbeitsmarkt außerhalb des Öffentlichen Dienstes qualifizieren müssen.

geförderten Mitarbeiter:innen anschließend das Unternehmen verlassen. Dieses Problem stellt sich im Öffentlichen Dienst nicht in gleicher Weise[246], abgesehen von Bereichen, in denen vergleichbare Aufgaben auch in der Privatwirtschaft wahrgenommen werden (z. B. bei Fluglotsen oder IT-Fachleuten).

Ein ebenfalls positiver Befund ist, dass – je nach Betrachtungsweise – die Weiterbildungsaktivität im Öffentlichen Dienst im Vergleich zu anderen Branchen schon seit Langem als überdurchschnittlich oder jedenfalls als gleichrangig zu bewerten ist.[247] Bereits seit dem Ende der 1960er Jahre widmete sich die Bundesverwaltung intensiv der Fortbildung ihrer Bediensteten. In den 1980ern beliefen sich beispielsweise die Fortbildungskosten der Deutschen Bundespost auf jährlich ca. 330 Millionen Deutsche Mark und bei der Deutschen Bundesbahn auf 250 Millionen Deutsche Mark.[248] Die Fort- und Weiterbildungsmotivation gilt bei Beamten als besonders hoch.[249]

Die aktuell gültige Rechtslage scheint daher kein Hemmschuh für die Fortbildungsaktivität im Öffentlichen Dienst zu sein. Auch der Erwerb digitalisierungsbezogener Kompetenzen wird hierdurch ohne Weiteres ermöglicht.

Diese Erkenntnis spricht dafür, weniger an rechtlichen Stellschrauben zu drehen, als vielmehr durch Organisations- und Personalmaßnahmen dafür zu sorgen, dass vorhandene Regelungen effektiv umgesetzt werden.

Im *Beamtenrecht* besteht eine interessensgerechte, ausgewogene Rechtslage. Sie enthält eine Pflicht der Beamt:innen zur Anpassungsfortbildung und die mit ihr zusammenhängende Pflicht der Dienstherren, soweit erforderlich eine Anpassungsfortbildung zu unterstützen. Das Beamtenrecht ermöglicht die Förderungsfortbildung, wobei diese in legitimer Weise nur im Rahmen des dienstlichen Interesses zu gewähren ist.

Klarstellende gesetzliche Regelungen sind nicht erforderlich, aber auch nicht schädlich. Regelungen, die über das nach allgemeinen (verfassungs-)rechtlichen Prinzipien ohnehin Geltende hinausgehen, sind hingegen mit den genannten Folgeproblemen (bei Kostenaspekten, der Festlegung und Feststellung der Anspruchsvoraussetzungen, der Konkretisierung des Anspruchsinhalts und der Leistungskontrolle sowie hinsichtlich der Erstellung und Anpassung von Personalentwicklungskonzepten) verbunden. Der vorhandene Rechtsrahmen ermöglicht ohne Weiteres eine Anpassung der Qualifikation der Beamt:innen, soweit diese im Rahmen der Digitalisierung erforderlich wird. Änderungsbedarf besteht hier nicht.

Im *(„tariflichen") Arbeitsrecht* ist die Beurteilung der Rechtslage komplizierter als im Beamtenrecht. Das Arbeitsrecht verlangt jedenfalls eine individuelle Betrachtung des konkreten Arbeitsverhältnisses. Insbesondere der Arbeitsvertrag und für das konkrete Arbeitsverhältnis einschlägige kollektivrechtliche Vorschriften sind für die Beurteilung einer Fortbildungspflicht bzw. eines Fortbildungsanspruchs des Arbeitnehmers maßgeblich. Grundsätzlich entspricht es dem Gedanken eines privatrechtlichen Austauschvertrages, dass der/die Arbeitnehmer:in als Schuldner der Arbeitsleistung dafür verantwortlich ist, dass sein/ihre Qualifikation ausreicht, um die geschuldete Arbeitsleistung erbringen zu können. Die Anpassungs- und ggf. auch die Förderungsfortbildung können jedoch gleichermaßen im Interesse sowohl des Arbeitnehmers als auch des Arbeitgebers liegen. Dementsprechend ist darauf zu achten, dass diese – allen voran der Arbeitsvertrag – eine für Arbeitnehmer:in und Arbeitgeber interessensgerechte Regelung enthalten. Dazu gehört in der Regel, dass ausreichend Spielraum für das Direktionsrecht geschaffen wird, damit eine Anpassungsfortbildung auf Anweisung (und hiermit auch auf Kosten) des Arbeitgebers erfolgen kann. Das geltende Arbeitsrecht lässt hierfür ausreichende Handlungs- und Gestaltungsspielräume.[250] Eine gesetzliche Regelung zu einem generellen Fortbildungsanspruch wäre wegen der Vielgestaltigkeit von Arbeitsverhältnissen, Berufen, Tätigkeiten und dem damit einhergehenden Fortbildungsbedarf ohnehin entweder nicht hinreichend konkret oder kaum passend für die betriebliche bzw. dienstliche Praxis. Die Vertrags-,

[246] Zwar sind Dienstherren mit großem Personalbedarf und dementsprechend großen Ausbildungskapazitäten davon betroffen, dass Bedienstete von ihnen zu anderen Dienstherren abwandern, die selbst gar nicht oder nur in deutlich geringerem Umfang ausbilden. Hierfür bestehen jedoch teilweise Kostenerstattungsregelungen zwischen den Dienstherren. Betrachtet man den Öffentlichen Dienst als Ganzes, findet kein Verlust des qualifizierten Personals, sondern lediglich eine Personalrotation statt.

[247] Bahnmüller/Hoppe (2014), S. 54 ff. und zusammengefasst auf S. 80.

[248] Meinel (1991), S. 1.

[249] BT-Drs. 15/3636, Bericht der unabhängigen Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens" – Der Weg in die Zukunft S. 106.

[250] Vgl. Kleinebrink, (2018), S. 258; Röder/Gebert (2017) S. 1289; Kania (2021) § 81 BetrVG Rn. 14-16; Wisskirchen/Bissels/Schmidt (2008), S. 1389.

Betriebs- oder Tarifparteien sind deutlich sachnäher bezüglich des Qualifikationsbedarfs einer bestimmten Branche bzw. eines bestimmten Betriebs (im Öffentlichen Dienst: einer bestimmten Dienststelle) als der Gesetzgeber.[251] Änderungsbedarf am geltenden Arbeitsrecht besteht deshalb ebenfalls nicht.

2.3.2 Empfohlene Methode zur Ermittlung des Fortbildungsbedarfs

Um Fortbildung strukturiert und passgenauer zu gestalten und durchzuführen, könnte es sich aber anbieten, die Dienststellen zu einer jährlichen Fortbildungsbedarfsermittlung unter Einbeziehung der Bediensteten zu verpflichten. Anstelle der wenig wirkungsvollen Regelung in § 5 TVöD/TV-L könnte eine verbindliche Fortbildungsbedarfsermittlung im Dialogverfahren zwischen Dienststellenleitung, Vorgesetzten und Mitarbeitern erfolgen. Bei der jährlich verbindlichen Abfrage teilen zunächst die Mitarbeiter:innen ihren Vorgesetzten mit, welche Fortbildungsmaßnahmen sie bei sich für erforderlich halten (Selbsteinschätzung der Mitarbeiter:innen). Die Vorgesetzten, die ohnehin die Leistung ihrer Mitarbeiter:innen zu beurteilen und die Qualität der Aufgabenerledigung zu überwachen haben, schätzen zusätzlich aus ihrer Perspektive den Fortbildungsbedarf ihrer Mitarbeiter:innen (generell und individuell) ein (Fremdeinschätzung durch die Führungskräfte) und geben beide Informationen, sowie Angaben zu ihrem eigenen (Führungskräfte-)Fortbildungsbedarf (Selbsteinschätzung der Führungskräfte) an die Dienststellenleitung weiter. Diese befindet ergänzend über den Fortbildungsbedarf der Führungskräfte (Fremdeinschätzung durch die Behördenleitung) und legt unter Berücksichtigung dienstlicher Interessen und unter Wahrung übergeordneter Normen (z. B. des Gleichbehandlungsgrundsatzes) fest, welchen Mitarbeiter:innen und welchen Führungskräften zu welchem Zweck die Teilnahme an einer Fortbildung gewährt oder aufgetragen werden soll. Zur Durchsetzung dieser objektivrechtlichen Pflicht könnte ein Mitbestimmungsrecht des Personalrats geschaffen werden. Sobald die Festlegung erfolgt ist, sind entsprechende Maßnahmen (intern oder extern) zu organisieren. Hierfür ist eine zuständige Stelle zu bestimmen, die im Folgejahr über die Umsetzung berichtet.

Bei diesem Vorgehen wären sämtliche Bedienstete einer Dienststelle (Mitarbeiter:innen, Vorgesetzte und Behördenleitung) beteiligt. Ihnen allen würden die Bedeutung der dienstlichen Fortbildung und die Möglichkeiten für die Bediensteten jährlich ins Gedächtnis gerufen werden. Dieses Verfahren zur Steuerung des Zugangs zu Fortbildungsmöglichkeiten könnte zu einer passgenaueren Konzeption und Ressourcenverteilung führen. Der beteiligungsorientierte Ansatz könnte die Akzeptanz fördern

Zugleich wäre ein Ansatz für ein regelmäßiges Bildungscontrolling gegeben.

Zusätzlich müssten jedoch die erforderlichen Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden, damit sich das Weiterbildungsangebot am ermittelten Bedarf orientieren kann, statt vorwiegend von den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln gesteuert zu werden.[252]

[251] Heimann (2021), Rn. 157.
[252] Vgl. Bahnmüller/Hoppe (2014), S. 147.

3. Arbeitsplatzbedingungen in einer digitalisierten Arbeitswelt

Zu den Trends und Bedarfen eines Öffentlichen Dienstes in einer digitalisierten Arbeitswelt gehören auch Aspekte der Arbeitsplatzbedingungen.

Befeuert durch die SARS-CoV-2/Covid-19-Pandemie wurde vor allem die durch die Digitalisierung entstandene Möglichkeit, bestimmte Arbeiten weitgehend ortsunabhängig verrichten zu können, virulent.[253] Auch nach dem Ende der Pandemie ist mit einer Verstetigung dieser Art des Arbeitens zu rechnen.[254] Die zur Seuchenbekämpfung eingesetzte Maßnahme der Kontaktbeschränkung führte auch in großen Teilen der öffentlichen Verwaltung zu einem Feldexperiment, inwiefern außerhalb der Büros in den Dienststellen, vor allem von Zuhause aus, gearbeitet werden kann. Hierdurch ist in räumlicher und in zeitlicher Hinsicht ein größeres Maß an Flexibilität geboten und gefordert. Die fehlende Ortsgebundenheit erzeugt einen erhöhten Datenaustausch zwischen verschiedenen Orten und die Datenverarbeitung findet vermehrt außerhalb geschützter Dienstgebäude statt. Außerdem schafft die Digitalisierung technische Möglichkeiten für eine stärker ausgeprägte Dokumentation und damit für eine Überwachung der Tätigkeit von Bediensteten. Mit der Veränderung der Arbeitsbedingungen sind verschiedene Rechtsfragen verbunden.[255] Diese betreffen den maßgeblichen Rechtsrahmen und ob dieser für eine solche Veränderung bereit ist oder angepasst werden müsste. Dies soll im Folgenden beleuchtet werden.

3.1 Rechtsfragen und Regelungen zum sog. „Home-Office“

Wenn Bedienstete Bürotätigkeiten außerhalb ihres Arbeitsplatzes im Dienstgebäude (insbesondere zu Hause) erledigen, wird diese Form des Arbeitens unscharf mit dem Scheinanglizismus „Home-Office“ bezeichnet.[256] Da ortflexibles Arbeiten weitgehend ungeregelt ist[257], stellen sich Fragen, ob Bedienstete hierauf einen Anspruch haben, ob sie von ihren Arbeitgebern/Dienstherren hierzu einseitig verpflichtet werden können oder ob im gemeinsamen Einvernehmen eine solche Form des Arbeitens rechtlich zulässig ist und welche Vorschriften hierbei zu beachten sind.

Im Grundsatz gilt, dass Arbeitgeber bzw. Dienstherren bei der Organisation des Arbeitsprozesses großen Handlungsspielraum besitzen. Das Weisungsrecht bezieht sich auf den Ort wie auch auf den Inhalt und die Modalitäten der Arbeit.[258] Es kann deshalb z. B die Arbeit an neuen Geräten oder an Geräten mit erweiterter Funktion angeordnet oder ein internes soziales Netzwerk mit virtuellen Teams geschaffen werden. Arbeitsrechtliche Voraussetzung ist zunächst, dass der im Arbeitsvertrag festgelegte Rahmen für die Tätigkeit, den Arbeitsort und die Arbeitszeit nicht verlassen wird.[259] Beamt:innen sind verpflichtet, dienstliche Anordnungen auszuführen und allgemeine Richtlinien zu befolgen und bei organisatorischen Veränderungen dem Dienstherrn Folge zu leisten (§ 62 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 BBG; § 35 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 BeamtStG). Die Ausübung des Direktionsrechts durch den Arbeitgeber muss billigem Ermessen entsprechen (§ 106 Satz 1 GewO) und wird ebenso wie das Weisungsrecht des Dienstherrn dadurch begrenzt, dass die Weisung nicht gegen Gesetze verstoßen darf. Bei Arbeitnehmer:innen sind zusätzlich die einschlägigen Tarifverträge zu beachten. Der TVöD und der TV-L enthalten jedoch keine Vorschriften, die sich konkret mit „Home-Office“ befassen.

Von diesem Weisungsrecht nicht mehr abgedeckt ist die einseitige Anweisung zeitweise oder dauerhaft statt im Büro von zu Hause aus zu arbeiten.[260] Denn durch eine solche Veränderung des Arbeitsorts wird eine der Grundlagen des Arbeitsverhältnisses verändert. Dem Arbeitsvertrag liegt – soweit nicht im Einzelfall anders vereinbart – die Vorstellung zugrunde, dass ausschließlich mit Betriebsmitteln des Arbeitgebers zu arbeiten ist und der Arbeitgeber einen Arbeitsplatz zur Verfügung stellt.[261] Im Beamtenrecht würde eine solche Anweisung über das Amtsverhältnis hinaus die private Sphäre des/der Beamt:in betreffen. Für einen solchen Rechtseingriff in private Rechte des/der Beamt:in reicht das allgemeine Weisungsrecht bzw. generell das Dienst- und Treueverhältnis als

[253] Vgl. Däubler (2020), § 15 Rn. 1a; Schiefer (2021a), S. 114.
[254] Vgl. Köppl/Fulde/Lenz (2020), S. 10 und S. 44.
[255] Vgl. Schiefer (2021), S. 123.
[256] Vgl. zur Terminologie: Schiefer (2021a), S. 114; sowie ders. (2021b), S. 1334.
[257] Rat der Arbeitswelt (2021), S. 51.
[258] Vgl. Däubler (2020), § 2 Rn. 8.
[259] Däubler (2020), § 2 Rn. 8.
[260] Däubler (2020), § 15 Rn. 5 und auch Benecke, in: Benecke (2018), S. 20; Schiefer (2021a), S. 115; Husemann (2021), S. 277; Benkert (2019), S. 306.
[261] Vgl. Däubler (2020), § 2 Rn. 19 und § 15 Rn. 5.

Rechtsgrundlage nicht aus. Allenfalls unter außergewöhnlichen Umständen (z. B. in einer akuten Notsituation einer Pandemie) kommt es in Betracht, dass Beamt:innen aufgrund ihrer besonderen Pflichtenbindung vorübergehend dazu verpflichtet sind, ihre Dienstgeschäfte auf Anweisung in ihrer privaten Wohnung zu verrichten.

Umgekehrt haben grundsätzlich weder Arbeitnehmer:innen noch Beamt:innen einen Anspruch darauf, sich ihren Arbeitsplatz/-ort aussuchen zu dürfen.[262]

Eine Sonderregelung für Dienststellen des Bundes enthält § 16 Abs. 1 Satz 2 BGleiG. Im Rahmen der dienstlichen Möglichkeiten haben die Dienststellen den Beschäftigten mit Familien- oder Pflegeaufgaben auch Telearbeitsplätze, mobile Arbeitsplätze oder familien- oder pflegefreundliche Arbeits- und Präsenzzeitmodelle anzubieten. Die Ablehnung von Anträgen muss im Einzelnen schriftlich begründet werden.

Doch selbst diese Vorschrift belässt es im pflichtgemäßen Ermessen der Dienststellen, ob und in welchem Umfang sie Telearbeit oder besondere Arbeitszeitmodelle einführen. Die gewährte Rechtsposition beschränkt sich auf einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung.[263] Dienstliche Interessen haben grundsätzlich Vorrang vor den privaten Interessen von Beamt:innen, im Home-Office arbeiten zu wollen.[264]

Für schwerbehinderte Menschen kann sich in Ausnahmefällen ein Anspruch aus § 164 Abs. 4 SGB IX ergeben.[265]

Im Arbeitsrecht gilt allerdings Privatautonomie und im Beamtenrecht steht es dem/der Beamt:in frei, über sein/ihr Recht auf Privatsphäre zu disponieren. Im gegenseitigen Einvernehmen von Arbeitgeber und Arbeitnehmer:in bzw. Dienstherrn und Beamt:in ist daher eine Beschäftigung abseits des zur Verfügung gestellten Arbeitsplatzes zulässig. Im Arbeitsverhältnis sollten allerdings die Möglichkeiten und Auswirkungen einer (konkludenten) Vertragsänderung, der betrieblichen Übung[266] und des arbeitsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatzes bedacht werden[267]. Zugleich sollten Kontrollrechte und die Bedingungen, unter denen die Gestattung zeitweise oder gänzlich zurückgenommen werden kann, vertraglich vereinbart werden[268]. Im Beamtenrecht ist insbesondere der Gleichbehandlungsgrundsatz zu bedenken, wenn für mehrere Beamt:innen einer Dienststelle eine solche Maßnahme in Betracht kommt.[269]

Hinsichtlich der Gestaltung wird vor allem[270] zwischen dem Telearbeitsplatz und dem mobilen Arbeiten unterschieden.

Telearbeitsplätze sind gemäß § 2 Abs. 7 ArbStättV[271]

> *„[…] vom Arbeitgeber fest eingerichtete Bildschirmarbeitsplätze im Privatbereich der Beschäftigten, für die der Arbeitgeber eine mit den Beschäftigten vereinbarte wöchentliche Arbeitszeit und die Dauer der Einrichtung festgelegt hat. Ein Telearbeitsplatz ist vom Arbeitgeber erst dann eingerichtet, wenn Arbeitgeber und Beschäftigte die Bedingungen der Telearbeit arbeitsvertraglich oder im Rahmen einer Vereinbarung festgelegt haben und die benötigte Ausstattung des Telearbeitsplatzes mit Mobiliar, Arbeitsmitteln einschließlich der Kommunikationseinrichtungen durch den Arbeitgeber oder eine von ihm beauftragte Person im Privatbereich des Beschäftigten bereitgestellt und installiert ist.“*

Im Normalfall des häuslichen Arbeitens sind diese Voraussetzungen jedoch nicht erfüllt.[272]

---

[262] Schiefer (2021a), S. 115; Husemann (2021), S. 277; Keilich/Brummer (2020), S. 126; Benkert (2019), S. 306.
[263] BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2008 – 2 C 31.08 – juris Rn. 24.
[264] Wichmann/Langer (2013), Rn. 204.
[265] Däubler (2020), § 15 Rn. 7.
[266] Schiefer (2021b), S. 1335.
[267] Vgl. Däubler (2020), § 15 Rn. 7.
[268] Vgl. Benecke (2018), S. 20; Däubler (2020), § 15 Rn. 8 f.; siehe auch Schiefer (2021a), S. 116 der weitere in Betracht zu ziehende Regelungsgegenstände nennt und ders. (2021b), S. 1335 mit konkreten Gestaltungshinweisen hierzu.
[269] Vgl. Däubler (2020), § 15 Rn. 7.
[270] Heimarbeit i. S. d. Heimarbeitsgesetzes bleibt in diesem Gutachten mangels Relevanz außer Betracht.
[271] Arbeitsstättenverordnung vom 12. August 2004 (BGBl. I S. 2179), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3334).
[272] Däubler (2020), § 15 Rn. 3.

Die SARS-CoV-2-Arbeitsschutzregel[273] definiert Homeoffice als eine Form des mobilen Arbeitens, die es Beschäftigten ermöglicht, nach vorheriger Abstimmung mit dem Arbeitgeber zeitweilig im Privatbereich tätig zu sein.[274]

Vom mobilen Arbeiten als Oberbegriff ist auch das ortsunabhängige Arbeiten ohne Begrenzung auf einen konkreten privat eingerichteten Arbeitsplatz erfasst.

§ 10 der Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten des Bundes (Arbeitszeitverordnung - AZV) regelt, dass bei mobilem Arbeiten von der Dienstleistungspflicht am Arbeitsplatz abgewichen werden kann, soweit dienstliche Gründe nicht entgegenstehen.

Auch wenn die Arbeitsleistung nicht am Arbeitsplatz erbracht wird, ist die geschuldete Arbeitsleistung im Umfang der regelmäßigen Arbeitszeit zu erbringen. Sowohl Arbeitnehmer:innen als auch Beamt:innen müssen sich während der Dienstzeit in vollem Umfang dienstlichen Interessen widmen. Dienstzeit darf nicht für private Zwecke genutzt werden, soweit dies nicht in angemessenen Umfang ausnahmsweise durch den Dienstherrn/Arbeitgeber gestattet ist.[275] Bei mobilem Arbeiten gilt der gleiche Leistungsmaßstab wie bei einer Tätigkeit am Arbeitsplatz.

Weitere relevante Aspekte des mobilen Arbeitens lassen sich in einer Betriebs- bzw. Dienstvereinbarung regeln. Dazu zählen insbesondere[276]

- Voraussetzungen für einen Anspruch auf mobiles Arbeiten,
- Voraussetzungen, insb. Vorlauffristen für eine Aufhebung der Möglichkeit zum mobilen Arbeiten,
- Arbeitszeitrahmen und Erreichbarkeitszeiten,
- Ausstattung des Arbeitsplatzes zuhause und Aufwendungsersatz,
- Arbeitsschutzaspekte,
- Haftungsfragen,
- Vorkehrungen für Datenschutz und Datensicherheit,
- Regelung zum Einsatz von privaten Geräten für die Durchführung der Arbeitstätigkeit.[277]

Nur ergänzend wird darauf hingewiesen, dass zur Anpassung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für mobiles Arbeiten derzeit ein Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vorliegt.[278] Der weitere Verlauf der Gesetzesinitiative ist noch nicht absehbar.

3.2 Arbeitszeit

Das Thema Arbeitszeit besitzt im Zusammenhang mit der Digitalisierung und des durch sie geschaffenen mobilen Arbeitens (insb. in Form des „Home-Office“) rechtliche Relevanz, weil die Trennung zwischen Arbeitsplatz und Wohnung sowie zwischen Arbeit und Freizeit verschwimmt.[279] Bedienstete, die jederzeit erreichbar sind, sind faktisch immer im Dienst. Das Arbeitszeitgesetz, die Arbeitszeitverordnungen des Bundes und der Länder sowie die Arbeitszeitrichtlinie[280] sollen einer Inanspruchnahme der Bediensteten Grenzen setzen.[281] Weder Beamt:innen noch Arbeitnehmer:innen dürfen auf die Einhaltung der Arbeitszeitschutzvorschriften verzichten.[282]

Damit diese Grenzen eingehalten werden, stellt sich bei mobilen Arbeiten die Frage nach der Erfassung der Arbeitszeit. Hinsichtlich der gesetzten Grenzen stellt sich die Frage nach der Flexibilisierung der Arbeitszeit.

[273] GMBl 2020, S. 484-495 (Nr. 24/2020 v. 20.08.2020), zuletzt geändert: GMBl 2021 S. 622-628 (Nr. 27/2021 v. 07.05.2021).
[274] Rat der Arbeitswelt (2021), S. 50.
[275] Vgl. Wichmann/Langer (2013) Rn. 204 (S. 390).
[276] Siehe Däubler (2020), § 15 Rn. 12 ff.
[277] Vgl. Müller (2021), S. 23.
[278] Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Entwurf eines Gesetzes zur mobilen Arbeit (Mobile Arbeit-Gesetz – MAG), Bearbeitungsstand: 14.01.2021.
[279] Vgl. Däubler (2020), § 5 Rn. 1.
[280] Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung (Abl. L 299 vom 18. November 2003, S. 9).
[281] Vgl. Däubler (2020), § 5 Rn. 1.
[282] Vgl. Benecke (2018), S. 23.

3.2.1 Erfassung der Arbeitszeit

Im Bereich des mobilen Arbeitens ist vor allem die sogenannte Vertrauensarbeitszeit verbreitet. Der Arbeitgeber bzw. Dienstherr muss aber auch bei dieser jederzeit die Einhaltung der rechtlichen Arbeitszeitgrenzen kontrollieren können.[283] Der Europäische Gerichtshof[284] hat hierzu festgestellt, dass zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit der von der Richtlinie 2003/88/EG vorgesehenen Rechte und des in Art. 31 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Grundrechts ein objektives, verlässliches und zugängliches System einzuführen ist, mit dem die von einem jedem Arbeitnehmer geleistete tägliche Arbeitszeit gemessen werden kann.[285] Diese geforderte Arbeitszeiterfassung gilt auch für mobile Arbeit oder Arbeit im „Home-Office".[286]

3.2.2 Flexibilisierung der Arbeitszeit

Bei mobilem Arbeiten ist ein mehrfacher Wechsel im Laufe eines Tages zwischen dienstlichen und privaten Tätigkeiten (z. B. Kinderbetreuung, Essenszubereitung, Einkäufe, Arzttermine etc.) und Pausen typisch, aber arbeitszeitrechtlich problematisch[287]. Gleiches gilt für die bei mobiler Arbeit typische „ständige Erreichbarkeit" über mobile Kommunikationsgeräte. Die zu erbringende Arbeitsleistung verteilt sich dadurch über einen größeren Zeitraum und wird zugleich weniger planbar. Trotzdem muss die rechtliche Vorgabe einer ununterbrochenen Ruhezeit von zusammenhängenden elf Stunden[288] eingehalten werden. Zwar wird in der Literatur teilweise die Auffassung vertreten, dass dies nicht für geringfügige Unterbrechungen der Freizeit bzw. nicht nennenswerte Arbeitsleistungen gelte. Für diese Interpretation fehlt aber ein gesetzlicher Anknüpfungspunkt. Für eine „Bagatellregelung" für kurze Unterbrechungen (z. B. das Schreiben einer E-Mail) besteht innerhalb der EU-Arbeitszeitrichtlinie kein Spielraum.[289] Sie führt außerdem zu schwierigen Abgrenzungsproblemen.[290]

Überdies ist § 9 ArbZG zu beachten, wonach Arbeitnehmer:innen an Sonn- und gesetzlichen Feiertagen von 0 bis 24 Uhr nicht beschäftigt werden dürfen. Für mobile Computerarbeit (die auch an anderen Wochentagen erbracht werden kann) besteht kein Ausnahmetatbestand.[291] Für Beamt:innen des Bundes kann an Sonntagen (nur) soweit dienstliche Gründe es erfordern, Dienst angeordnet werden. Freiwilliger Dienst ist nur samstags und mit Zustimmung der obersten Dienstbehörde und des unmittelbaren Vorgesetzten zulässig und somit sonntags ausgeschlossen.

Ferner ist eine ungestörte Gewährung des Urlaubs sicherzustellen (vgl. § 8 BUrlG).[292]

Um eine ständige Erreichbarkeit zu vermeiden, die bei einer entsprechenden (auch unausgesprochenen) Erwartungshaltung mit dauernder Rufbereitschaft zu vergleichen ist, sind ein ausdrückliches Verbot der Nutzung der Mobilgeräte in der Freizeit[293] oder angemessene Vereinbarungen zur Nichterreichbarkeit[294] zu empfehlen.

3.3 Arbeitsschutz

Auch bei mobilem Arbeiten, insb. in der Form des „Home-Office" darf der Arbeitsschutz nicht vernachlässigt werden.[295] Wir konzentrieren uns nachfolgend auf den Arbeitsschutz im eigentlichen Sinne (Schutz vor arbeitsplatzbedingten Gesundheitsgefahren), da die Frage des (Arbeitnehmer:innen-)Datenschutzes ein hochkomplexes Problem ist, das eine weitere Ausarbeitung dieses Umfangs rechtfertigen würde.

---

[283] Däubler (2020), § 5 Rn. 3 f.
[284] EuGH, Urteil vom 14. Mai 2019, CCOO, C-55/18, ECLI:EU:C:2019:402.
[285] Zu den Details und den Auswirkungen auf das deutsche Recht siehe Ulber, Vorgaben des EuGH zur Arbeitszeiterfassung (HSI Schriftenreihe Band 32) 2020, abrufbar unter https://www.hugo-sinzheimer-institut.de/faust-detail.htm?sync_id=8857.
[286] Rat der Arbeitswelt (2021), S. 6 (Zusammenfassung) und S. 59.
[287] Vgl. Felder (2018), S. 334 f.
[288] Siehe Art. 3 Richtlinie 2003/88/EG; § 5 Abs. 1 ArbZG; § 5 Abs. 3 AZV.
[289] Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017), S. 117 f.
[290] Siehe Däubler (2020), § 5 Rn. 15 m. w. N.; Benecke (2018), S. 21.
[291] Däubler (2020), § 5 Rn. 20.
[292] Müller (2021) S. 24.
[293] Benecke (2018), S. 23.
[294] Vgl. hierzu und zu den diesbezüglichen arbeitswissenschaftlichen und arbeitsmedizinischen Erkenntnissen Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017), S. 119 m. w. N.
[295] Vgl. WBGU (2019), S. 385.

Das Arbeitsschutzrecht hat zum Ziel, die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit zu sichern und zu verbessern (§ 1 ArbSchG[296]). Maßnahmen des Arbeitsschutzes im Sinne dieses Gesetzes sind Maßnahmen zur Verhütung von Unfällen bei der Arbeit und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren einschließlich Maßnahmen der menschengerechten Gestaltung der Arbeit (§ 2 Abs. 1 ArbSchG). Der Arbeitgeber/Dienstherr ist verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes unter Berücksichtigung der Umstände zu treffen, die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten bei der Arbeit beeinflussen. Er hat die Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und erforderlichenfalls sich ändernden Gegebenheiten anzupassen. Dabei hat er eine Verbesserung von Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten anzustreben (§ 3 Abs. 1 ArbSchG). Welche Maßnahmen erforderlich sind, ist durch eine Beurteilung der für die Beschäftigten mit ihrer Arbeit verbundenen Gefährdung zu ermitteln (§ 5 Abs. 1 ArbSchG). Gemäß § 12 Abs. 1 ArbSchG sind die Beschäftigten über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit während ihrer Arbeitszeit ausreichend und angemessen zu unterweisen. Diese allgemeinen Bestimmungen des Arbeitsschutzgesetzes gelten auch für mobiles Arbeiten in der Form des „Home-Office".[297]

Diese allgemeinen Vorgaben werden u. a. durch die Verordnung über Arbeitsstätten (Arbeitsstättenverordnung – ArbStättV) konkretisiert. Diese dient der Sicherheit und dem Schutz der Gesundheit der Beschäftigten beim Einrichten und Betreiben von Arbeitsstätten (§ 1 Abs. 1 ArbStättV). Telearbeitsplätze fallen ausdrücklich in den Anwendungsbereich der Arbeitsstättenverordnung (§ 1 Abs. 4 ArbStättV).

Mobiles Arbeiten unterfällt nach der herrschenden Meinung in der Literatur hingegen nicht den Vorgaben der Arbeitsstättenverordnung.[298] Allerdings hat sich die Rechtsprechung mit der Thematik noch nicht umfassend befasst. Es bleibt deshalb ein Risiko, dass ein Gericht im Rahmen einer strengen europarechtskonformen[299] Auslegung die Vorgaben der Arbeitsstättenverordnung auch für das mobile Arbeiten in der Form des „Home-Office" anwendet.[300]

Für den Arbeitsschutz ist außerdem die Verordnung über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Verwendung von Arbeitsmitteln (Betriebssicherheitsverordnung – BetrSichV) zu beachten. Diese Verordnung gilt für die Verwendung von Arbeitsmitteln (§ 1 Abs. 1 Satz 1 BetrSichV). Arbeitsmittel sind u. a. alle Geräte, die für die Arbeit verwendet werden (§ 2 Abs. 1 BetrSichV). Das bedeutet, dass die Betriebssicherheitsverordnung auch Arbeitsgeräte von Arbeitnehmer:innen und Beamt:innen bei mobilem Arbeiten erfasst[301], unabhängig davon, ob die Arbeitsstättenverordnung anwendbar ist.

Der Arbeitgeber (respektive Dienstherr) hat deshalb vor der Verwendung von Arbeitsmitteln die auftretenden Gefährdungen zu beurteilen (Gefährdungsbeurteilung) und daraus notwendige und geeignete Schutzmaßnahmen abzuleiten (§ 3 Abs. 1 Satz 1 BetrSichV). Arbeitsmittel dürfen erst verwendet werden, nachdem der Arbeitgeber (1.) eine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt hat, (2.) die dabei ermittelten Schutzmaßnahmen nach dem Stand der Technik getroffen hat und (3.) festgestellt hat, dass die Verwendung der Arbeitsmittel nach dem Stand der Technik sicher ist (§ 4 Abs. 1 BetrSichV). Der Arbeitgeber darf nur solche Arbeitsmittel zur Verfügung stellen und verwenden lassen, die unter Berücksichtigung der vorgesehenen Einsatzbedingungen bei der Verwendung sicher sind (§ 5 Abs. 1 BetrSichV). Zudem hat er dafür zu sorgen, dass Beschäftigte nur die Arbeitsmittel verwenden, die er ihnen zur Verfügung gestellt hat oder deren Verwendung er ihnen ausdrücklich gestattet hat (§ 5 Abs. 4 BetrSichV). Ferner hat er dafür zu sorgen, dass die Arbeitsmittel sicher verwendet und dabei die Grundsätze der Ergonomie beachtet werden (§ 6 Abs. 1 BetrSichV). Die Betriebssicherheitsverordnung enthält noch weitere Pflichten, Anforderungen und Details.

Selbst wenn nach derzeitiger Rechtslage hierzu keine Pflicht bestehen sollte, erscheint es empfehlenswert, dass zumindest bei häufigerer Arbeit im „Home-Office" dem mobil arbeitenden Beschäftigten eine adäquate technische und ergonomische Ausstattung zur Verfügung steht.[302] Angesichts der Tatsache, dass viele Wohnungen

[296] Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz – ArbSchG) vom 7. August 1996 (BGBl. I S. 1246), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3334).
[297] Hidalgo (2019), S. 1450 und 1452; Däubler (2020) § 6 Rn. 25.
[298] Hidalgo (2019), S. 1450 und 1452.
[299] Vgl. Däubler (2020) § 6 Rn. 9 mit Verweis auf Wiebauer (2017), S. 222.
[300] Keilich/Brummer (2020), S. 126.
[301] Müller (2021) S. 24.
[302] Rat der Arbeitswelt (2021), S. 6 (Zusammenfassung).

nach Größe und Ausstattung nicht auf eine ergonomische Bildschirmarbeit ausgelegt sind[303], sollte gründlich abgewogen und geprüft werden, in welchem Umfang „Home-Office“ gewährt wird, welche Ausstattung Bediensteten zur Verfügung gestellt wird und wie mittels Information und anderer Maßnahmen der Arbeitsschutz in dieser Ausprägung der digitalisierten Arbeitswelt effektiv umgesetzt werden kann. So kann de lege lata rechtlichen und tatsächlichen Konsequenzen, insb. durch gesundheitsbedingten Ausfall von Arbeitskräften vorgebeugt werden. Die Diskrepanz zu den Anforderungen an Arbeitsplätze, die in den Anwendungsbereich der Arbeitsstättenverordnung fallen, sowie die Unsicherheiten der Rechtslage bei mobilem Arbeiten begründen außerdem den Bedarf an einer gesetzgeberischen Klärung. Diese sollte die Interessenslagen und die Verantwortungsteilung zwischen Arbeitgeber/Dienstherr und Arbeitnehmer/Beamter angemessen berücksichtigen, damit die Möglichkeit zu mobilem Arbeiten nicht durch zu weitgehende Regelungen konterkariert wird.

Wo ortsflexibles Arbeiten unter Wahrung dienstlicher Interessen umsetzbar ist, ist ein Mix aus Präsenzbetrieb und ortsflexiblem Arbeiten empfehlenswert. Die Zahl der betrieblichen Arbeitsplätze sollte nicht unangemessen reduziert werden, um sowohl ein Mehr an Flexibilitätssouveränität als auch die betriebliche Anbindung der Beschäftigten zu gewährleisten.[304]

3.4 Tarifeinigung über mobile Arbeitsformen (2021)

Am 10. Juni 2021 haben sich die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, sowie die Gewerkschaften ver.di und dbb auf folgende Tarifeinigung über Rahmenbedingungen für mobile Arbeitsformen verständigt, der die gleiche Verbindlichkeit wie ein Tarifvertrag zukommt[305]:

> *[1]Die Tarifvertragsparteien haben sich darüber geeinigt, dass, soweit in einer Dienststelle Formen des mobilen Arbeitens zur Anwendung kommen, die Ausgestaltung durch Dienstvereinbarung zu regeln ist. [2]Dabei sind die Funktionsfähigkeit sowie die effektive und effiziente behördliche Aufgabenwahrnehmung in der Dienststelle zu gewährleisten und die Interessen der Beschäftigten angemessen zu berücksichtigen.*
>
> *[3]In der Dienstvereinbarung sind insbesondere Regelungen zu folgenden Gegenständen zu treffen:*
>
> > *a) persönlicher Geltungsbereich,*
> >
> > *b) Regelungen zur Arbeitszeit (einschließlich Beginn und Ende),*
> >
> > *c) Kostentragung durch den Arbeitgeber für arbeitgeberseitig übergebene/zur Ver-fügung gestellte Arbeitsmittel und -geräte sowie deren Wartung und Reparatur,*
> >
> > *d) Grundsätzlich keine Verwendung von personenbezogenen Daten zur Leistungs- und Verhaltenskontrolle,*
> >
> > *e) Benachteiligungsverbot gegenüber Beschäftigten bei Anwendung oder Nicht-Anwendung von mobilen Arbeitsformen.*
>
> *[4]Dienstvereinbarungen, die bei Inkrafttreten dieser Tarifeinigung bereits bestehen, oder bereits bestehende anderweitige (Zusatz-)Vereinbarungen zum mobilen Arbeiten bleiben unberührt.*
>
> *[5]Diese Tarifeinigung tritt zum 1. Januar 2022 in Kraft. [6]Sie kann von jeder Tarifvertragspartei schriftlich gekündigt werden, frühestens jedoch zum 31. Dezember 2025.*

Mit dieser Tarifeinigung wird die Ausgestaltung mancher der zuvor genannten rechtlichen Aspekte zum Gegenstand einer obligatorischen Dienstvereinbarung. Die Tarifeinigung selbst steckt dabei nur den Rahmen solcher Dienstvereinbarungen ab, ohne die zuvor aufgeworfenen Probleme selbst zu lösen.

[303] Vgl. zu Details Husemann (2021), S. 280 und Däubler (2020) § 6 Rn. 1. und 18 ff.
[304] Rat der Arbeitswelt (2021), S. 6 (Zusammenfassung) bzw. S. 52.
[305] BMI-Rundschreiben D5-31000/19#7 vom 31. August 2021.

4. Arbeitsplatzsicherung in der digitalen Transformation

Verschiedene Studien und Publikationen lassen den Eindruck entstehen, dass durch die Digitalisierung der Bedarf an menschlicher Arbeit und infolgedessen die Anzahl an Arbeitsplätzen verringert wird. Jedenfalls wird erwartet, dass bestimmte „Jobs“ wegfallen und andere „Jobs“ mit anderen Aufgabeninhalten entstehen werden.[306]

Für den Öffentlichen Dienst wird bis 2030 ein Abbau von 372.000 bis 427.000 Stellen und damit der in absoluten Zahlen größte Stellenabbau verglichen mit den anderen untersuchten Branchen prognostiziert.[307] Dieser soll fast alle Berufsgruppen im Öffentlichen Dienst treffen.[308]

Veränderungsbedarf im Personalbestand kann sich insbesondere ergeben, wenn durch Automation Überkapazitäten entstanden sind, die abgebaut werden sollen, oder weil Beschäftigte mit bestimmten Qualifikationen oder Fähigkeiten benötigt werden, die bei dem bestehenden Personal nicht vorhanden sind und – jedenfalls nicht rechtzeitig – erworben werden können.[309]

Durch den Einsatz von „künstlicher Intelligenz“ (KI) ist eine Automatisierung behördlicher Routinefälle zu erwarten. Die sich hieraus ergebende Entlastung setzt Ressourcen frei, die für die Bearbeitung nicht automatisierbarer Verfahren (einschließlich der menschlichen Kontrolle von KI, wo mittels dieser in die Rechte Einzelner eingegriffen wird) eingesetzt werden können.[310] Allerdings sind auch ein Wegfall einfacherer Tätigkeiten und ein höherer Anspruch an die Qualifikation der Mitarbeiter realistisch.

Für die Dienstherren bzw. Arbeitgeber kann sich hieraus die Frage ergeben, wie bei einem durch die Digitalisierung zumindest in Teilbereichen denkbaren Stellenabbau vorhandenes, aber nicht mehr benötigtes Personal abgebaut oder anderweitig eingesetzt werden kann. Für die betroffenen Bediensteten stellt sich hieran anknüpfend die Frage nach der Sicherheit ihres Beschäftigungsverhältnisses und ihren Pflichten bei entsprechenden Organisationsänderungen.

4.1 Personalabbau

Beim Abbau von Personal unterscheiden sich die Möglichkeiten bei Beamt:innen und bei Arbeitnehmer:innen.

4.1.1 Beamte

Bei Beamt:innen auf Lebenszeit scheidet eine Entlassung (§ 30 Nr. 1 BBG; § 21 Nr. 1 BeamtStG) wegen eines veränderten Personalbedarfs aus, da es sich hierbei nicht um einen gesetzlich zugelassenen Entlassungsgrund (§§ 31 – 33 BBG; §§ 22 f. BeamtStG) handelt. Dies entspricht dem Wesen des Beamtenverhältnisses auf Lebenszeit. Das Lebenszeitprinzip ist ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums i. S. v. Art. 33 Abs. 5 GG. Ausnahmen von dem Beamtenverhältnis auf Lebenszeit sind nur in Bereichen zulässig, in denen die besondere Sachgesetzlichkeit und die Natur der wahrgenommenen Aufgabe eine Begründung derartiger Beamtenverhältnisse erfordert.[311] Der mit dem Lebenszeitverhältnis gewährten Unentziehbarkeit des statusrechtlichen Amtes kommt grundlegende Bedeutung zu, weil sie den Beamt:innen gerade bei der Ausübung des übertragenen Amtes die im Interesse ihrer Bindung an Gesetz und Recht erforderliche Unabhängigkeit sichert.[312]

Bei der Auflösung einer Behörde oder bei einer wesentlichen Änderung des Aufbaus oder der Aufgaben einer Behörde oder bei Verschmelzung einer Behörde mit einer oder mehreren anderen kann allerdings eine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand erfolgen, wenn das übertragene Aufgabengebiet von der Auflösung oder Umbildung berührt wird und eine Versetzung nicht möglich ist. In den Ländern können weitere Voraussetzungen aufgrund landesrechtlicher Regelung zu beachten sein (§ 31 Abs. 1 BeamtStG). Bei Bundesbeamten (§ 1 BBG) ist die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand nur zulässig, wenn sie ein Amt der Bundesbesoldungsordnung B wahrnehmen (§ 55 BBG).

---

[306] Vgl. Jäger/Petry (2018), S. 52 f.
[307] Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017), S. 52; vgl. auch Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021), S. 32 Abb. 7.
[308] Vogler/Düll (2013), S. 79.
[309] Vgl. Günther (2018), S. 64.
[310] Datenethikkommission der Bundesregierung (2019), S. 214.
[311] Reich (2018), § 4 Rn. 4.
[312] Badura (2020), Art. 33 GG Rn. 67.

Bei Beamt:innen im Beamtenverhältnis auf Probe käme eine Entlassung wegen eines veränderten Personalbedarfs gemäß § 34 Abs. 1 Nr. 4 BBG/§ 23 Abs. 3 Nr. 3 BeamtStG in Betracht. Dies setzt voraus, dass das ihnen übertragene Aufgabengebiet bei einer Behörde von der Auflösung dieser Behörde oder einer wesentlichen Änderung des Aufbaus oder der Aufgaben der Beschäftigungsbehörde oder die Verschmelzung dieser Behörde mit einer anderen oder von der Umbildung einer Körperschaft berührt wird und eine andere Verwendung nicht möglich ist. Ob eine anderweitige Verwendung der Beamt:innen auf Probe möglich ist, ist im gesamten Bereich des Dienstherrn zu prüfen.[313]

Beamt:innen auf Widerruf können jederzeit entlassen werden. Ihnen soll jedoch Gelegenheit zur Beendigung des Vorbereitungsdienstes und zur Ablegung der Prüfung gegeben werden (§ 37 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 BBG; § 23 Abs. 4 BeamtStG).

4.1.2 Arbeitnehmer

Um einen angestrebten Personalabbau erfolgreich und sozialverträglich durchzuführen, bietet es sich an, das Arbeitsverhältnis im gegenseitigen Einvernehmen durch schriftlichen (§ 623 BGB) Auflösungsvertrag zu beenden (vgl. § 33 Abs. 1 Buchst. b TVöD/TV-L).

Ansonsten besteht bei (gemäß § 30 Abs. 5 TVöD auch bei befristet beschäftigten) Arbeitnehmern die Möglichkeit, den privatrechtlichen Arbeitsvertrag ordentlich zu kündigen (§ 620 Abs. 2 BGB). Bei ordentlich unkündbaren Arbeitnehmern (vgl. § 34 Abs. 2 TVöD/TV-L) besteht (nur) die Möglichkeit einer (außerordentlichen) Kündigung aus einem wichtigen Grund (§ 626 BGB).

Bei Arbeitsverhältnissen, die in den Anwendungsbereich des Kündigungsschutzgesetzes fallen[314] darf die Kündigung nicht sozial ungerechtfertigt sein (§ 1 Abs. 1 KSchG). Diesbezüglich muss nach dem Grund für die Beendigung des Arbeitsverhältnisses differenziert werden.

Führt die Digitalisierung dazu, dass Arbeitnehmer:innen aufgrund mangelnder Qualifikation nicht mehr in der Lage sind, die arbeitsvertraglich geschuldete Arbeitsleistung zu erbringen, kommt eine personenbedingte Kündigung in Betracht. Beruht der Mangel an Qualifikation auf einer Weigerung des Arbeitnehmers sich die Qualifikation zu verschaffen, kommt außerdem eine verhaltensbedingte Kündigung in Betracht.

Grundlage für beide Kündigungsgründe ist, dass der/die Arbeitnehmer:in aufgrund mangelnder Qualifikation nicht mehr in der Lage ist, die arbeitsvertraglich geschuldete Arbeitsleistung zu erbringen. Hierzu muss zunächst die arbeitsvertraglich geschuldete Arbeitsleistung festgestellt werden. Diese sollte sich aus dem Arbeitsvertrag ergeben. Regelmäßig wird der Inhalt der geschuldeten Arbeitsleistung im Arbeitsvertrag durch die Angabe einer Berufsbezeichnung umschrieben. Welche Tätigkeiten im Einzelnen durch ein bestimmtes Berufsbild erfasst werden, kann bei den so genannten Ausbildungsberufen auch anhand des Ausbildungslehrplans ermittelt werden. Die Tätigkeiten, die ein/-e Auszubildende/-r üblicherweise im Rahmen der beruflichen Fachbildung erlernt, sind dem jeweiligen Berufsbild zuzuordnen.[315] Im Rahmen der Auslegung der geschuldeten Arbeitsleistung und Qualifikationen können unter Umständen auch Tarifverträge zu berücksichtigen sein. Entgeltrahmenabkommen bzw. Gehaltstarifverträge ordnen regelmäßig den Entgeltgruppen bestimmte Qualifikations- und Tätigkeitsmerkmale zu, die als Maßstab berücksichtigt werden können.[316]

Das entscheidende Kriterium der personenbedingten Kündigung in Abgrenzung zu verhaltensbedingten Gründen ist die fehlende Steuerbarkeit des Verhaltens. Um einen verhaltensbedingten Kündigungsgrund handelt es sich, wenn der/die Arbeitnehmer:in die Vertragspflichtverletzung persönlich vorwerfbar ist. Ist der/die Arbeitnehmer:in dagegen intellektuell, psychisch oder körperlich außerstande, die notwendige Qualifikation zu erwerben, kommt nur eine personenbedingte Kündigung in Betracht.[317]

---

[313] Reich (2018), § 23 Rn. 25.

[314] Das Arbeitsverhältnis hat in demselben Betrieb oder Unternehmen ohne Unterbrechung länger als sechs Monate bestanden (§ 1 Abs. 1 KSchG) und in dem Betrieb bzw. der Verwaltung arbeiten mehr als fünf (bzw. für nach dem 31. Dezember 2003 begonnene Arbeitsverhältnisse zehn) Arbeitnehmer ausschließlich der zu ihrer Berufsbildung Beschäftigte (§ 23 Abs. 1 KSchG).

[315] Wisskirchen/Bissels/Schmidt (2008), S. 1386 f.

[316] Wisskirchen/Bissels/Schmidt (2008), S. 1387.

[317] Wisskirchen/Bissels/Schmidt (2008), S. 1390.

Ist der/die Arbeitnehmer:in hingegen in der Lage, die arbeitsvertraglich geschuldete Arbeitsleistung zu erbringen (was insbesondere auch dann der Fall ist, wenn diese konkret im Arbeitsvertrag beschrieben ist, so dass sich die geschuldete Arbeitsleistung nicht dynamisch an die Entwicklung des Berufsbilds anpasst[318]), besteht aber seitens des Arbeitgebers kein Bedarf mehr an dieser Arbeitsleistung, kommt eine betriebsbedingte Kündigung in Betracht.

Die betriebsbedingte Kündigung ist möglich bei Vorliegen dringender betrieblicher Erfordernisse, die einer Weiterbeschäftigung des Arbeitnehmers in diesem Betrieb entgegenstehen. Sie kommt insbesondere in Betracht, wenn durch Automatisierung menschliche Arbeitskraft obsolet wird und der entsprechende Arbeitsplatz wegfällt.[319]

Die Gestaltung des Anforderungsprofils eines Arbeitsplatzes unterliegt außerdem der freien unternehmerischen Entscheidung des Arbeitgebers. Als freie unternehmerische Entscheidung ist sie von den Arbeitsgerichten nur daraufhin überprüfbar, ob sie offenbar unsachlich, unvernünftig oder willkürlich ist. Dabei ist die Entscheidung des Arbeitgebers, bestimmte Tätigkeiten nur von Arbeitnehmer:innen mit besonderer Qualifikation ausführen zu lassen, grundsätzlich zu respektieren.[320]

Anders als bei der erstmaligen Festlegung des Anforderungsprofils eines Arbeitsplatzes durch den Arbeitgeber bestehen bei Änderungen des Anforderungsprofils von Arbeitsplätzen, die bereits mit langjährig beschäftigten Arbeitnehmer:innen besetzt sind, erhöhte Anforderungen an die Darlegungslast des Arbeitgebers. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass der Arbeitgeber den Kündigungsschutz unter Berufung auf eine gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbare Unternehmerentscheidung dadurch missbräuchlich umgeht, dass er in sachlich nicht gebotener Weise die Anforderungen an die Vorbildung des betreffenden Arbeitsplatzinhabers verschärft. Die Organisationsentscheidung begründet nur dann ein dringendes betriebliches Erfordernis für eine Kündigung, wenn sie ursächlich für den behaupteten Wegfall des Beschäftigungsbedürfnisses ist. Hierfür muss der Arbeitgeber darlegen, dass es sich bei der zusätzlich geforderten Qualifikation nicht nur um eine wünschenswerte Voraussetzung, sondern um ein arbeitsplatzbezogenes Kriterium für eine Stellenprofilierung handelt. Die Qualifikationsmerkmale müssen einen nachvollziehbaren Bezug zur konkreten Arbeitsaufgabe aufweisen.[321]

Infolgedessen darf eine Weiterbeschäftigung nicht möglich sein.

Es ist gerichtlich voll überprüfbar, ob durch die Umsetzung einer derartigen unternehmerischen Entscheidung der Beschäftigungsbedarf für den/die einzelne/-n Arbeitnehmer:in entfallen ist. Dies erscheint zweifelhaft, wenn allein die Anforderungen an den Arbeitsplatz geändert werden, ohne dass die Stelle selbst wegfällt. Erst wenn sich die Anforderungen an einen Arbeitsplatz so geändert haben, dass der ursprüngliche Arbeitsvertragsinhalt die neue Verrichtung nicht mehr abdeckt, ist die geschuldete Beschäftigungsmöglichkeit entfallen.[322]

Der Arbeitgeber hat außerdem zu prüfen, ob er den/die Arbeitnehmer:in auf einem anderen freien Arbeitsplatz zu gleichen Bedingungen (§ 1 Abs. 1 Satz 2 KSchG), zu geänderten Bedingungen (§ 1 Abs. 2 Satz 3 KSchG) oder nach zumutbaren Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen (§ 1 Abs. 2 Satz 3 KSchG) weiter beschäftigen kann.[323]

Wie bereits oben dargestellt, ist eine Kündigung gemäß § 1 Abs. 2 Satz 3 KSchG sozial ungerechtfertigt, wenn die Weiterbeschäftigung des/der Arbeitnehmer:in nach zumutbaren Umschulungs- oder Fortbildungsmaßnahmen oder eine Weiterbeschäftigung des Arbeitnehmers unter geänderten Arbeitsbedingungen möglich ist und der/die Arbeitnehmer:in sein Einverständnis hiermit erklärt hat.

Die Zumutbarkeit einer solchen Maßnahme ergibt sich anhand einer Interessenabwägung im Einzelfall unter besonderer Berücksichtigung des Ausmaßes der dem Arbeitgeber entstehenden Belastungen, des Interesses des Arbeitnehmers am Fortbestand des Arbeitsverhältnisses sowie den Erfolgsaussichten der Maßnahme.[324] Als

[318] Vgl. Wisskirchen/Bissels/Schmidt (2008), S. 1387.
[319] Günther (2018), S. 75 und 78.
[320] Wisskirchen/Bissels/Schmidt (2008), S. 1391.
[321] Wisskirchen/Bissels/Schmidt (2008), S. 1391.
[322] Wisskirchen/Bissels/Schmidt (2008), S. 1391.
[323] Günther (2018), S. 79.
[324] Günther (2018), S. 79 f.; Kiel (2021), Teil 2 § 1 Rn. 569; Wisskirchen/Bissels/Schmidt (2008), S. 1392.

Maßstab für die Zumutbarkeit kann hinsichtlich der Kosten der Weiterbildung darauf abgestellt werden, in welcher Höhe Kosten der Arbeitgeber für die Weiterbeschäftigung des/der Arbeitnehmer:in bis zum Ablauf der Auslauffrist bei einer Kündigung aufwenden müsste.[325]

Für den Öffentlichen Dienst ist außerdem § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 KSchG zu beachten. Danach ist die Kündigung auch sozial ungerechtfertigt,

> *„wenn in Betrieben und Verwaltungen des öffentlichen Rechts*
>
> *a) die Kündigung gegen eine Richtlinie über die personelle Auswahl bei Kündigungen verstößt,*
>
> *b) der Arbeitnehmer an einem anderen Arbeitsplatz in derselben Dienststelle oder in einer anderen Dienststelle desselben Verwaltungszweigs an demselben Dienstort einschließlich seines Einzugsgebiets weiterbeschäftigt werden kann*
>
> *und die zuständige Personalvertretung aus einem dieser Gründe fristgerecht gegen die Kündigung Einwendungen erhoben hat, es sei denn, dass die Stufenvertretung in der Verhandlung mit der übergeordneten Dienststelle die Einwendungen nicht aufrechterhalten hat.“*

Zudem hat bei einer betriebsbedingten Kündigung eine Sozialauswahl stattzufinden (§ 1 Abs. 3 KSchG). In einem Tarifvertrag oder einer Dienstvereinbarung kann die Bewertung der Sozialkriterien festgelegt werden (§ 1 Abs. 4 KSchG).

Außerdem sind Arbeitgeber, für die die bereits angesprochenen Tarifverträge über den Rationalisierungsschutz (RatSchTV Ang/RatSchTV Arb) gelten, bei Rationalisierungsmaßnahmen gemäß § 3 RatSchTV Ang/RatSchTV Arb zur Arbeitsplatzsicherung verpflichtet und haben eine erforderliche Fortbildung oder Umschulung rechtzeitig zu veranlassen oder auf ihre Kosten durchzuführen (§ 4 RatSchTV Ang/RatSchTV Arb).

Für Beschäftigungsverhältnisse, für die der jüngst geschlossene Digitalisierungstarifvertrag vom 10. Juni 2021 gilt, sind außerdem dessen Regelungen zur Arbeitsplatzsicherung zu beachten. Diese gelten für Fälle, in denen eine Änderung von Arbeitsprozessen aufgrund der Digitalisierung zu einem Wegfall der bisher ausgeübten Tätigkeit oder zu einer niedrigeren tariflichen Eingruppierung für die betroffenen Beschäftigten führt. Betroffenen Beschäftigten ist vorrangig ein gleichwertiger Arbeitsplatz zur Verfügung zu stellen (§ 2 Abs. 1 und 2 DigiTV). Falls kein gleichwertiger aber ein höherwertiger Arbeitsplatz zur Verfügung steht, sollen solche Beschäftigte entsprechend ihrer persönlichen Eignung qualifiziert werden, wenn ihnen dadurch die Übernahme dieses Arbeitsplatzes angeboten werden kann (§ 2 Abs. 3 DigiTV).[326]

4.2 Änderungen des Personaleinsatzes

Anstelle eines Personalabbaus sind also vorrangig die Möglichkeiten der Änderung des Personaleinsatzes auszuschöpfen.

Gerade bei Beamt:innen besteht – wie bereits beschrieben – aufgrund des Laufbahnprinzips (im Gegensatz zum so genannten Ämter-/Positionsprinzip) von vornherein eine große Verwendungsbreite. Arbeitnehmer:innen werden für bestimmte Funktionen eingestellt, während Beamt:innen für einen Funktionsbereich (Laufbahn) eingestellt werden.

4.2.1 Beamte

Auf der Grundlage ihrer Vor- und Ausbildung haben Beamt:innen ihre Laufbahnbefähigung erworben. Diese ermöglicht eine vielseitige Verwendbarkeit von Beamt:innen, was die Personalsteuerung mittels der hierzu bestehenden rechtlichen Möglichkeiten erheblich erleichtert.[327] Beamt:innen können umgesetzt, versetzt, abgeordnet und zugewiesen werden.

[325] Vgl. Fracke (2020), S. 246.
[326] Daneben regelt § 3 DigiTV die Entgeltsicherung durch Gewährung einer Zulage, für den Fall der Verringerung des Tabellenentgelts.
[327] So schon Massengeil (1974), S. 3.

4.2.1.1 Umsetzung

Die Umsetzung ist die dauernde oder zeitweilige Zuweisung eines anderen Amtes im konkret-funktionalen Sinne (Amtsstelle, Dienstposten) innerhalb einer Behörde.[328] Weil durch diese Maßnahme das statusrechtliche und das abstrakt funktionale Amt des/der Beamt:in unberührt bleiben, wurde von einer gesetzlichen Regelung im Bundesbeamtengesetz bewusst abgesehen.[329] Der Dienstherr hat bei der Umsetzung ein weites organisatorisches Ermessen, das durch das Recht des/der Beamt:in auf amtsangemessene Beschäftigung begrenzt wird.[330]

§ 62 Abs. 2 BBG und § 35 Abs. 2 BeamtStG stellen vorsorglich klar, dass Beamt:innen bei organisatorischen Veränderungen dem Dienstherrn Folge zu leisten haben. Diese Regelungen betreffen gemischte dienstlich-persönliche Weisungen bei Maßnahmen im Rahmen der Personal- und Organisationshoheit des Dienstherrn, die außer der Art der Aufgabenerfüllung auch die Rechtsstellung oder die persönliche Sphäre und dadurch möglicherweise auch persönliche Rechte des/der Beamt:in berühren, wie z. B. ein Ortswechsel bei einer Behördenverlegung.[331]

4.2.1.2 Abordnung

Die Abordnung ist für Bundesbeamt:innen in § 27 BBG, die landesübergreifende Abordnung aus dem Bereich eines Landes in den eines anderen Landes oder in den Bundesbereich ist in § 14 BeamtStG und die sonstige Abordnung innerhalb des jeweiligen Landes ist für Beamt:innen der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts in den Beamtengesetzen der Länder[332] geregelt. Die Abordnung stellt die vorübergehende Übertragung einer dem Amt entsprechenden Tätigkeit bei einer anderen Dienststelle bei fortbestehender Zugehörigkeit zur Stammdienststelle dar.[333] Möglich ist auch eine Teilabordnung. Bei der Teilabordnung wird der/die Beamt:in angewiesen, einen Teil seiner/ihrer Arbeitszeit vorübergehend für Dienste bei einer anderen Dienststelle außerhalb seiner Stammdienststelle zu erbringen.[334] Die Abordnung ist nur aus dienstlichen Gründen zulässig. Der Erlass der Abordnungsverfügung steht im Ermessen des Dienstherrn. Die organisatorischen sowie personalwirtschaftlichen Belange und die Interessen des/der Beamt:in sind gegeneinander abzuwägen.[335]

4.2.1.3 Versetzung

Die Versetzung ist für Bundesbeamt:innen in § 28 BBG, die landesübergreifende Versetzung aus dem Bereich eines Landes in den eines anderen Landes oder in den Bundesbereich ist in § 15 BeamtStG und die sonstige Abordnung innerhalb des jeweiligen Landes ist für Beamt:innen der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts in den Beamtengesetzen der Länder[336] geregelt. Die Versetzung ist die auf Dauer angelegte Übertragung eines anderen Amtes bei einer anderen Dienststelle desselben oder eines anderen Dienstherrn. Voraussetzung für die Versetzung ist ein Antrag des/der Beamt:in oder – wie bei der Abordnung – das Vorliegen dienstlicher Gründe. Die Entscheidung über die Versetzung liegt im Ermessen des Dienstherrn. In die Ermessensentscheidung sind die Verwaltungseffizienz und allgemeine Gesichtspunkte der Personalplanung sowie auf Grund der Fürsorgepflicht die Berücksichtigung der persönlichen Belange des/der Beamt:in einzubeziehen.[337] Dem dienstlichen Bedürfnis kommt dabei grundsätzlich Vorrang zu. Denn jede/-r Beamt:in muss grundsätzlich mit einer möglichen Versetzung rechnen. Eine Versetzung ist nur dann ermessensfehlerhaft, wenn besondere Gründe bestehen, die nicht hinreichend gewürdigt worden sind.[338]

4.2.1.4 Zuweisung

Die Zuweisung gemäß § 29 BBG bzw. § 20 BeamtStG stellt die vorübergehende Zuordnung des/der Beamt:in zu einer anderen Stelle ohne Dienstherrenfähigkeit dar, ohne dass sich die Rechtsstellung des/der Beamt:in ändert

[328] Grigoleit (2017), § 28 BBG Rn. 4.
[329] BT-Drs. 16/7076, S. 108.
[330] Grigoleit (2017), § 28 BBG Rn. 4.
[331] Werres (2021), § 62 BBG Rn. 15.
[332] z. B. § 28 LBG (Rheinland-Pfalz); § 28 BremBG.
[333] Grigoleit (2017), § 27 BBG Rn. 5.
[334] Grigoleit (2017), § 27 BBG Rn. 7.
[335] Grigoleit (2017), § 27 BBG Rn. 16.
[336] z. B. § 29 LBG (Rheinland-Pfalz); § 29 BremBG.
[337] Grigoleit (2017), § 28 BBG Rn. 17.
[338] Vgl. Werres/Boewe (2016), Rn. 198.

(§ 29 Abs. 3 BBG; § 20 Abs. 3 BeamtStG). Die Regelung in § 29 Abs. 1 BBG/§ 20 Abs. 1 BeamtStG dient insbesondere dem öffentlichen Interesse an der Präsenz deutscher Beamter in supra- oder internationalen oder zwischenstaatlichen Einrichtungen. Die Regelung des § 29 Abs. 2 BBG/§ 20 Abs. 2 BeamtStG dient dem öffentlichen Interesse eines flexibleren Personaleinsatzes und einer zuverlässigen Aufgabenerfüllung bei Privatisierungen.[339] Letztere ist daher auch ohne Zustimmung des/der Beamt:in zulässig.

4.2.2 Beschäftigte

Der TVöD und der TV-L ermöglichen auch einen flexiblen Einsatz von Arbeitnehmer:innen im Öffentlichen Dienst (Beschäftigte). Beschäftigte können umgesetzt, versetzt, abgeordnet sowie einem Dritten zugewiesen werden (§ 4 Abs. 1 und 2 TVöD/TV-L). Zudem sieht § 4 Abs. 3 TVöD/TV-L die Möglichkeit einer Personalgestellung vor. Die tarifvertraglichen Regelungen konkretisieren insofern das Direktionsrecht des Arbeitgebers i. S. v. § 106 GewO.[340]

4.2.2.1 Umsetzung

Die Umsetzung ist im Tarifvertrag nicht geregelt, aber unabhängig hiervon vom Direktionsrecht des Arbeitgebers abgedeckt. Sie bedeutet die Zuteilung eines anderen Arbeitsplatzes innerhalb derselben Dienststelle bzw. bei demselben Arbeitgeber. Hierbei ist auch der Wechsel des Dienstortes möglich, wenn die Dienststelle auf mehrere Standorte verteilt ist. Zu beachten ist, dass vom Direktionsrecht auch die Zuteilung anderer, aber gleichwertiger Tätigkeiten ohne Wechsel der Dienststelle umfasst ist. Die Rechtmäßigkeit solcher Maßnahmen bestimmt sich nach den allgemeinen Grundsätzen des Direktionsrechts des Arbeitgebers.[341]

4.2.2.2 Versetzung

Die Versetzung ist in § 4 Abs. 1 TVöD/TV-L geregelt. Versetzung ist die Zuweisung einer auf Dauer bestimmten Beschäftigung bei einer anderen Dienststelle oder einem anderen Betrieb desselben Arbeitgebers unter Fortsetzung des bestehenden Arbeitsverhältnisses (vgl. Protokollerklärung Nr. 2 zu § 4 Abs. 1 TVöD). Entscheidend ist die Dauerhaftigkeit der Maßnahme einerseits und die Tätigkeit für denselben Arbeitgeber andererseits.[342] Die Versetzung setzt das Vorliegen von dienstlichen oder betrieblichen Gründen voraus (§ 4 Abs. 1 Satz 1 TVöD/TV-L). Das bedeutet, dass die ordnungsgemäße Aufgabenerledigung unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit den Einsatz des/der Beschäftigten bei einer anderen Dienststelle bzw. einem anderen Arbeitgeber erfordern muss.[343]

4.2.2.3 Abordnung

Die Abordnung ist ebenfalls in § 4 Abs. 1 TVöD/TV-L geregelt. Abordnung ist die Zuweisung einer vorübergehenden Beschäftigung bei einer anderen Dienststelle oder einem anderen Betrieb desselben oder eines anderen Arbeitgebers unter Fortsetzung des bestehenden Arbeitsverhältnisses (vgl. Protokollerklärung Nr. 2 zu § 4 Abs. 1 TVöD). Abgesehen vom vorübergehenden Charakter der Abordnung kann im Unterschied zur Versetzung der/die Arbeitnehmer:in auch einem anderen Arbeitgeber zugewiesen werden. Dieser muss allerdings dem Geltungsbereich des TVöD/TV-L unterfallen.[344] Die Abordnung setzt ebenso wie die Versetzung das Vorliegen von dienstlichen oder betrieblichen Gründen voraus (§ 4 Abs. 1 Satz 1 TVöD/TV-L).

4.2.2.4 Zuweisung

Die Zuweisung ist in § 4 Abs. 2 TVöD/TV-L geregelt. Zuweisung ist – unter Fortsetzung des bestehenden Arbeitsverhältnisses – die vorübergehende Beschäftigung bei einem Dritten im In- und Ausland, bei dem der Allgemeine Teil des TVöD/TV-L nicht zur Anwendung kommt (Protokollerklärung zu § 4 Abs. 2 TVöD/TV-L). Die Zuweisung setzt ein dienstliches/betriebliches oder öffentliches Interesse voraus und bedarf der Zustimmung des/der Beschäftigten, wobei letzteres nur aus wichtigem Grund verweigert werden kann (§ 4 Abs. 2 Satz 2 TVöD/TV-L). Die Zuweisung lässt die Rechtsstellung des/der Beschäftigten unberührt (§ 4 Abs. 2 Satz 3 TVöD/TV-L). Eine Zuweisung ist auch zu privaten Arbeitgebern möglich.[345] Die Zuweisung ist immer von vorübergehender Dauer.[346]

---

[339] Vgl. Grigoleit (2017), § 29 BBG Rn. 3.
[340] Jansen/Kawik/Bock (2019), Rn. 325.
[341] Jansen/Kawik/Bock (2019), Rn. 326.
[342] Jansen/Kawik/Bock (2019), Rn. 328.
[343] Jansen/Kawik/Bock (2019), Rn. 334.
[344] Jansen/Kawik/Bock (2019), Rn. 332.
[345] Jansen/Kawik/Bock (2019), Rn. 341.
[346] Jansen/Kawik/Bock (2019), Rn. 342.

4.2.2.5 Personalgestellung

Die Personalgestellung ist in § 4 Abs. 3 TVöD/TV-L geregelt. Die Personalgestellung ist – unter Fortsetzung des bestehenden Arbeitsverhältnisses – die auf Dauer angelegte Beschäftigung bei einem Dritten. Die Modalitäten der Personalgestellung werden zwischen dem Arbeitgeber und dem Dritten vertraglich geregelt (Protokollerklärung zu § 4 Abs. 3 TVöD/TV-L). Voraussetzungen für die Personalgestellung sind die dauerhafte Verlagerung von Aufgaben an Dritte und dass die Aufgabenübertragung keinen Betriebsübergang i. S. v. § 613a BGB darstellt. Sie bedarf nicht der Zustimmung des/der betroffenen Beschäftigten.[347] Ist der/die Beschäftigte aufgrund der Personalgestellung verpflichtet, seine/ihre Arbeitsleistung für einen Dritten zu erbringen, bleibt sein/ihr bisheriger Arbeitsvertrag weiterhin wirksam. Auf den Dritten geht lediglich das Direktionsrecht über.[348] Nach § 4 Abs. 3 Satz 2 TVöD/TV-L soll die Personalgestellung kein kündigungshinderndes, milderes Mittel darstellen. Es wird jedoch bezweifelt, ob dies einer gerichtlichen Überprüfung standhält.[349]

4.2.2.6 Änderungskündigung

Reichen die Möglichkeiten der Umsetzung, Versetzung, Abordnung, Zuweisung oder Personalgestellung nicht aus, kann ggf. mittels einer Änderungskündigung (§ 2 KSchG) eine Anpassung des Arbeitsvertrags herbeigeführt werden. Denn eine Änderungskündigung ist nur berechtigt, wenn der Arbeitgeber die Arbeitsbedingungen nicht einseitig ändern kann.[350] Die Änderungskündigung kann anstelle einer sonst erforderlichen Kündigung des gesamten Arbeitsvertrags ausgesprochen werden.[351]

4.3 Zwischenfazit zur Arbeitsplatzsicherung in der digitalen Transformation

Die vorstehende Zusammenstellung der verschiedenen Möglichkeiten der Veränderung des Personaleinsatzes zeigt die große Flexibilität, die im Öffentlichen Dienst diesbezüglich vorhanden ist. Besonders groß sind bei Beamt:innen nicht nur die rechtlichen Möglichkeiten. Aufgrund ihrer Laufbahnbefähigung ist die Verwendungsbreite von Beamt:innen ebenfalls von vornherein groß. Bei Beamt:innen erleichtert auch das (hier nicht näher dargestellte) Besoldungsrecht einen flexibleren Personaleinsatz als bei Tarifbeschäftigten, wo das komplexe tarifliche Eingruppierungsrecht zu berücksichtigen ist.[352] Diese insgesamt sehr hohe Flexibilität stellt somit in rechtlicher Hinsicht kein Hindernis für organisatorische digitalisierungsbedingte Anpassungen und Veränderungen dar. Rechtlicher Änderungsbedarf kann nicht ausgemacht werden.

Die Möglichkeiten des Personalabbaus sind zwar beschränkt. Dennoch lässt sich auch hier kein – insbesondere kein interessensgerechter – Änderungsbedarf erkennen.

In diesem Zusammenhang ist außerdem darauf hinzuweisen, dass die Sicherheit von Arbeitsplätzen der wichtigste Faktor für die Attraktivität des Öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber[353] und damit ein bedeutsamer Vorteil gegenüber anderen Branchen bei der zukünftigen Personalgewinnung ist. Angesichts des (nicht nur demografisch bedingten) prognostizierten Fachkräftemangels in Berufen, die eine hohe IKT-Kompetenz verlangen (verbunden mit entsprechenden Rekrutierungsschwierigkeiten)[354], ist an ein Auswechseln des Personals ohnehin nicht zu denken. Stattdessen sollten die Potentiale des vorhanden Personalkörpers genutzt und die vorhandenen Bediensteten bedarfsgerecht aus- und weitergebildet und dementsprechend eingesetzt werden.

Sofern eine Personalreduzierung erforderlich sein sollte, kann diese mittels natürlicher Fluktuation erreicht werden. Für den Öffentlichen Dienst in Deutschland wird prognostiziert, dass bis zum Jahr 2028 1,2 Millionen Beschäftigte in den Ruhestand treten werden. Dementsprechend weist die Altersstruktur des deutschen Öffentlichen Dienstes besonders viele lebensältere Mitarbeiter:innen auf.[355]

---

[347] Jansen/Kawik/Bock (2019), Rn. 348.
[348] Jansen/Kawik/Bock (2019), Rn. 363 f.
[349] Jansen/Kawik/Bock (2019), Rn. 365 f.
[350] Oetker (2021), § 2 KSchG Rn. 2.
[351] Vgl. Oetker (2021), § 2 KSchG Rn. 4.
[352] Vgl. Werres (2011), Rn. 7.
[353] Vgl. Fulde/Köppl (2020), S. 6; vgl. auch Simon (2018), S. 4; vgl. Reichard/Röber (2012), S. 76; Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017), S. 34.
[354] Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021), S. 11–13 und 70.
[355] Bayerischer Landespersonalausschuss – Geschäftsstelle – (2020), S. 30.

5. Gesamtbetrachtung und Empfehlungen

Verursacht durch die Digitalisierung werden Veränderungen der Arbeitswelt prognostiziert. Die konkreten Auswirkungen sind nicht vorhersehbar. Sie sollten weder unter- noch überschätzt werden.

> *„In Debatten über eine neue technologische Arbeitslosigkeit werden die Automatisierungsrisiken für die Beschäftigten häufig überschätzt. Sie basieren vielfach auf Einschätzungen darüber, welche Berufe als Ganzes betrachtet prinzipiell durch neue technologische Möglichkeiten wegrationalisiert werden könnten. In einer Gesamtbetrachtung der Effekte des digitalen Wandels am Arbeitsmarkt muss aber berücksichtigt werden, dass in der Nutzung der neuen technologischen Möglichkeiten auch erhebliche Beschäftigungspotenziale liegen. Unmittelbar ergeben sich diese aus der wachsenden Nachfrage nach Arbeitskräften, die mit der Entwicklung und Umsetzung innovativer Technologien befasst sind. Hinzu kommt, dass mit der Digitalisierung völlig neue Geschäftsmodelle entstehen.“*[356]

Bei der Gestaltung der Arbeitswelt im Zuge der Digitalisierung muss (insbesondere im Öffentlichen Dienst) überdies das verfassungsrechtliche Verständnis berücksichtigt werden, dass Technik dem Menschen dient und nicht der Mensch der Technik unterworfen wird.[357] Effektivität ist nicht der höchste Wert. Sie darf die Entfaltung des Menschen in seinem eigenen Handeln nicht substanziell einschränken und sie muss hinter der grundlegenden ethischen Dimension des sinnvollen und gelingenden Lebens als Einzelner und in der Gemeinschaft zurückstehen.[358] Die Digitalisierung dient keinem Selbstzweck. Der Nutzen des Einsatzes digitaler Technik sollte stets mit den damit einhergehenden Risiken abgewogen werden.[359] Das Arbeitsrecht (und im Öffentlichen Dienst zusätzlich das Beamtenrecht) geben u. a. einen Rahmen vor, der ebenso Entfaltungsmöglichkeiten für die Leistungsstärkeren ermöglichen wie Schutz und Förderung für die Leistungsschwächeren bieten muss.[360]

In diesem Kontext hat die Bewertung zu erfolgen, ob zur Bewältigung digitalisierungsinduzierter Veränderungen dienstrechtliche Änderungen erforderlich sind.

Die Begutachtung der eingangs genannten Fragen gelangt auf Grundlage der durchgeführten gutachterlichen Prüfung daher zu folgenden Schlüssen und Empfehlungen:

1. Die im Rahmen der Digitalisierung erforderliche dynamische Weiterentwicklung von Kenntnissen und Fähigkeiten kann auf der Grundlage des geltenden Rechts ohne Weiteres bewältigt werden. Von den bestehenden Handlungsspielräumen muss nur Gebrauch gemacht werden. Das umfassende Dienst- und Treueverhältnis zwischen Beamt:in und Dienstherrn verlangt eine entsprechende Einsatzbereitschaft und ermöglicht eine entsprechende Anpassung der Kompetenzen des Personals. Im Arbeitsrecht ist in erster Linie auf eine geeignete Gestaltung der Arbeitsverträge zu achten, damit die Fortbildungsinteressen von Arbeitnehmer:innen und Arbeitgebern passgenau für das konkrete Arbeitsverhältnis festgelegt werden. Darüber hinaus sind kollektive Regelungen möglich, die insbesondere das Problem der Zugangsgerechtigkeit lösen können. Regelungen, die einen individuellen Anspruch auf Fortbildung gewähren, sind mangels ihres konkreten Inhalts und angesichts ihrer Voraussetzungen meist wenig nützlich. Zudem führen sie zu erheblichen Folgeproblemen und bergen somit Konfliktpotential, welches das Dienstverhältnis nachhaltig beeinträchtigen und die möglichen Vorteile eines solchen Anspruchs zunichtemachen könnte.

2. Um Fortbildung passgenauer zu gestalten und durchzuführen, bietet es sich aus unserer Sicht an, die Dienststellen zu einer jährlichen Fortbildungsbedarfsermittlung unter Einbeziehung der Bediensteten zu verpflichten. Zur Durchsetzung dieser objektivrechtlichen Pflicht könnte ein Mitbestimmungsrecht

[356] Expertenkommission Forschung und Innovation (2021), S. 56 m. w. N.
[357] Datenethikkommission der Bundesregierung (2019), S. 14. Ausdrücklich geregelt in Art. 12 Abs. 1 Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen: „Der Mensch steht höher als Technik und Maschine“, sowie in Art. 49 Abs. 1 Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen „Die menschliche Arbeitskraft genießt den besonderen Schutz des Staates“ und Abs. 2 „Der Staat ist verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu treffen, daß jeder, der auf Arbeit angewiesen ist, durch Arbeit seinen Lebensunterhalt erwerben kann.“.
[358] Datenethikkommission der Bundesregierung (2019), S. 40.
[359] Müller/Gomm (2021), S. 223.
[360] Vgl. Felder (2018), S. 327.

des Personalrats geschaffen werden. Der Erfolg dieser Maßnahme hängt allerdings davon ab, dass ausreichend Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden, um den ermittelten Fortbildungsbedarf ausreichend abzudecken.

3. Die rechtlichen Regelungen, die die Arbeitsbedingungen in einer digitalisierten Arbeitswelt betreffen, wurden teilweise von der Entwicklung überholt. Sie bergen Rechtsunsicherheiten und sollten entsprechend angepasst werden.

4. Hinsichtlich der Frage nach der Arbeitsplatzsicherung in der digitalen Transformation sind keine rechtlichen Maßnahmen erforderlich. Das geltende Recht ermöglicht einen flexiblen Personaleinsatz auch und gerade bei Organisationsveränderungen unter Wahrung der Interessen der Bediensteten an der Sicherung ihres Arbeitsplatzes und unter Wahrung des öffentlichen Interessens an der Sicherung der fachlichen Leistung, einer loyalen Pflichterfüllung und einer stabilen Verwaltung.

5. Im Falle eines durch die Digitalisierung bedingten veränderten Personalbedarfs sollte daran gedacht werden, dass die Sicherheit von Arbeitsplätzen der wichtigste Faktor für die Attraktivität des Öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber und damit ein bedeutsamer Vorteil gegenüber anderen Branchen bei der zukünftigen Personalgewinnung ist. Ein ggf. erforderlicher Stellenabbau kann ohne rechtliche Änderungen im Wege natürlicher Fluktuation erreicht werden.

Literaturverzeichnis

Arnold/Winzer (2018), in: Arnold/Günther, Arbeitsrecht 4.0. Praxishandbuch zum Arbeits-, IP- und Datenschutzrecht in einer digitalisierten Arbeitswelt, München (C.H.Beck).

Badura (2020), in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Stand: 93. EL Oktober 2020, München (C.H.Beck).

Bahnmüller/Hoppe (2014), Weiterbildung in Kommunalverwaltungen, Bestandsaufnahme, tarifliche Regelungen, Empfehlungen, Berlin (edition sigma).

Bayerischer Landespersonalausschuss – Geschäftsstelle – (2020), Jahresbericht 2019, München, https://www.lpa.bayern.de/lpa/berichte/ (letzter Zugriff am 29.09.2021).

Beckmann (2012), Rechtsgrundlagen der beruflichen Weiterbildung von Arbeitnehmern, Herbolzheim (Centaurus).

Beile/Rieke/Schöneberg/Gabriel (2019) FührDiV – Führung in der digitalisierten öffentlichen Verwaltung, Hamburg (wmp consult).

Ben Rehouma/Distel/Hofmann/Ogonek/Räckers (2018) Digitalisierungsverständnis von Führungskräften. Berichte des Nationales E-Government Kompetenzzentrum e.V. (Berichte des NEGZ Nr. 2), Berlin (NEGZ).

Benecke (2018), Aktuelle Entwicklungen im Arbeitsrecht in der Arbeitswelt 4.0, in: Benecke, Unternehmen 4.0, Arbeitsrechtlicher Strukturwandel durch Digitalisierung, S. 17-39, Baden-Baden (nomos).

Benkert (2019), Arbeitsrechtliche Aspekte einer Tätigkeit im Home-Office, NJW-Spezial 2019, S. 306-307.

Brand (1937), Das Deutsche Beamtengesetz (DBG) vom 26. Januar 1937 mit der amtlichen Begründung, den Durchführungs-, Ausführungs- u. Ergänzungsvorschriften, Berlin (Springer).

Brinkmann (1976), Aufgaben und Qualifikation der öffentlichen Verwaltung, Göttingen (Otto Schwartz & Co.).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017), Weißbuch Arbeiten 4.0, Stand: März 2017, https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/a883-weissbuch.html (letzter Zugriff am 29.09.2021).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesministerium für Bildung und Forschung (2019), Nationale Weiterbildungsstrategie, Stand: Juni 2019, https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Aus-und-Weiterbildung/Weiterbildungsrepublik/Nationale-Weiterbildungsstrategie/nationale-weiterbildungsstrategie.html (letzter Zugriff am 23.09.2021).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021), Forschungsbericht 526/3, Aktualisierte BMAS-Prognose „Digitalisierte Arbeitswelt“, Berlin, Stand: Dezember 2020, https://bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb526-3-aktualisierte-bmas-prognose-digitalisierte-arbeitswelt (letzter Zugriff am 29.09.2021).

Breitner/Guhr/König (2011), Mit Wissenshäppchen zum Lernen verführen. Microlearning in der berufsbegleitenden Fort- und Weiterbildung, in: Personalführung 44 (2011), S. 40–48.

Bühren/Mateina/Steffens (2021), Forschungsergebnisse der quantitativen Befragung und qualitativen Analyse im Rahmen des Projektes Qualifica Digitalis – Projekt für die Qualifizierung des digitalisierten öffentlichen Sektors – Domänenberichte Justizverwaltung und Zentralverwaltung, (noch) interner Bericht, Speyer/Bremen (Qualifica Digitalis).

Conrad/Treeger (2019), in: Auer-Reinsdorff/Conrad, Handbuch IT- und Datenschutzrecht, 3. Aufl., München (C.H.Beck).

Datenethikkommission der Bundesregierung (2019), Gutachten der Datenethikkommission der Bundesregierung, Berlin, https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/gutachten-der-datenethikkommission-langfassung-1685238 (letzter Zugriff am 29.09.2021).

Däubler (2016), Digitalisierung und Arbeitsrecht, Soziales Recht (SR), Sonderausgabe Juli 2016.

Däubler (2020), Digitalisierung und Arbeitsrecht. Künstliche Intelligenz, Homeoffice, Arbeit 4.0, 7. Aufl., Frankfurt am Main (Bund-Verlag).

Expertenkommission Forschung und Innovation (2021), Gutachten 2021 (Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit), Berlin: EFI, online: EFI_Gutachten_2021.pdf (e-fi.de) (letzter Zugriff am 23.09.2021).

Felder (2018), Gestaltung von Arbeitnehmerbeziehungen im Digitalen Zeitalter, in: Jäger/Petry, Digital HR: Smarte und agile Systeme, Prozesse und Strukturen im Personalmanagement, 1. Aufl., Freiburg/München/Stuttgart (Haufe), S. 327-341.

Fischbach (1954), Bundesbeamtengesetz, Berlin (Carl Heymanns).

Fracke (2020), Die betriebliche Weiterbildung. Verantwortung des Arbeitgebers im intakten und bestandsgefährdeten Arbeitsverhältnis, Berlin (Duncker & Humblot).

Fulde/Köppl (2020), Die Unbeachteten – Ein Vergleich der Arbeitgeberattraktivität des Öffentlichen Dienstes aus Sicht von Mitarbeiter:innen und Bewerber:innen, Berlin (Next Public).

Göpfert/Brune (2018), Moderne Führungsinstrumente auf dem arbeitsrechtlichen Prüfstand, NZA-Beilage 2018, S. 87-94.

Grigoleit (2017), in: Battis, Bundesbeamtengesetz, 5. Aufl., München (C.H.Beck).

Grimm (2015), Veränderungsbedarf in Bezug auf Arbeitszeit und -ort, Arbeitnehmerbegriff, Betriebsverfassung sowie Beschäftigtendatenschutz, Arbeitsrechts-Berater (ArbRB) 2015, S. 336-339.

Günther (2018), Digitalisierung der Arbeitswelt – Veränderungen in der Belegschaft, in: Benecke (Hrsg.), Unternehmen 4.0, Arbeitsrechtlicher Strukturwandel durch Digitalisierung, S. 63-90 (nomos).

Günther/Böglmüller (2019), Einführung agiler Arbeitsmethoden – was ist arbeitsrechtlich zu beachten? (Teil 1) NZA (Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht) 36 (2019), S. 273-278.

Härtel/Averbeck/Brüggemann/Breiter/Howe/Sander (2018), Medien- und IT-Kompetenz als Eingangsvoraussetzung für die berufliche Ausbildung – Synopse, Laufzeit IV/2016 bis IV/2017 (Diskussionspapiere des BiBB), Bonn (BiBB).

Heberlein (2018), in: Ehmann/Selmayr, Datenschutz-Grundverordnung Kommentar, 2. Aufl., München (C.H.Beck/LexisNexis).

Heimann (2021), Teil 14.4 Arbeitsrechtliche Aspekte digitaler Transformation, in: Leupold/Wiebe/Glossner, Münchener Anwaltshandbuch IT-Recht, 4. Auflage 2021 (C.H. Beck).

Hidalgo (2019), Arbeitsschutz im Home Office – ein Lösungsvorschlag, NZA 2019, S. 1449-1458.

Hill (2016), Führung in digitalisierten Arbeitswelten, Verwaltung und Management 22 (2016), S. 241–249.

Husemann (2021), Homeoffice – Begriff, Anspruch und Herausforderungen, jM (juris Monatszeitschrift), 2021, S. 274-281.

Jansen/Kawik/Bock (2019), Beschäftigte im öffentlichen Dienst I (Grundlagen des Arbeitsverhältnisses), 2. Aufl., Berlin (r. v. decker).

Jäger/Petry (2018), Digital HR – ein Überblick, in: dies. (Hrsg.) Digital HR: Smarte und agile Systeme, Prozesse und Strukturen im Personalmanagement, 1. Aufl., Freiburg/München/Stuttgart (Haufe), S. 27-100.

Jarass (2020), Bundesimmissionsschutzgesetz Kommentar, 13. Aufl., München (C.H.Beck).

Kaiser/Annuß (2020), in: Richardi/Dörner/Weber, Personalvertretungsrecht, 5. Aufl., München (C.H.Beck).

Kania, (2021), in: Müller-Glöge/Preis/Schmidt, Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 21. Aufl., München (C.H.Beck).

Keilich/Brummer (2020), Home-Office und Mobile Working, Schnellinformation für Personalmanagement und Arbeitsrecht (SPA) 2020, S. 126-127.

Kersten (2020), in: Richardi/Dörner/Weber, Personalvertretungsrecht, 5. Aufl., München (C.H.Beck).

Klasen/Schreiner/Spaniol (2021), Erfahrungen und Ideen mit der Einführung der E-Akte in der gerichtlichen Praxis – zugleich ein Tagungsbericht, jM (juris Monatszeitschrift), Heft 3/2021, S. 90-103.

Kleinebrink (2018), Initiativrechte des Betriebsrats auf digitale Weiterbildung der Arbeitnehmer – Mögliche Rechtsgrundlagen, Inhalte und Grenzen –, DB (Der Betrieb) 2018, S. 254-259.

Klinkhammer/Peters (2015), Fortbildungsvereinbarungen – eine nützliche Investition mit Risiken, ArbRAktuell 2015, S. 369-372.

Kocher (2010), Diskontinuität von Erwerbsbiografien und das Normalarbeitsrecht. Der Umgang mit Unsicherheiten, NZA (Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht) 2010, S. 841-846.

Kocher/Welti (2013), Wie lässt sich ein Anspruch auf Weiterbildung rechtlich gestalten? Rechtliche Instrumente im Arbeits- und Sozialrecht, Bonn (Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung).

Köppl/Fulde/Lenz (2020), Verwaltung in Krisenzeiten. Eine Bestandsaufnahme der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Öffentlichen Dienst, Berlin (NextPublic).

Kösters (2019) Das Personaldilemma im öffentlichen Dienst – Die Zukunft ist nicht mehr die Verlängerung der Vergangenheit, in: Schmid (Hrsg) eGovernment und Digitalisierung: Grundlagen, Konzepte und Anwendungsfälle, Wiesbaden (Springer Vieweg), S. 31-40.

Krause (2016), Digitalisierung der Arbeitswelt – Herausforderungen und Regelungsbedarf, Gutachten B zum 71. Deutschen Juristentag, München (C.H.Beck).

Leupold/Wiebe/Glossner (2021), Münchener Anwaltshandbuch IT-Recht, 4. Aufl., München (C.H.Beck).

Kiel (2021), in: Linck/Preis/Schmidt, Kündigungsrecht. Großkommentar zum gesamten Recht der Beendigung von Arbeitsverhältnissen, 6. Aufl., München (C.H.Beck).

Löbel/Schuppan (2021), Potentiale und Herausforderungen einer neuen Datenorientierung im Kontext öffentlicher Aufgabenwahrnehmung (Berichte des NEGZ Nr. 16), Berlin (NEGZ).

Lühr/Saebetzki/Beile/Schneider/Grashoff/Wendel (2019) Arbeit 4.0. In: Lühr/Jabkowski/Smentek (Hrsg) Handbuch Digitale Verwaltung, Wiesbaden (Kommunal- und Schul-Verlag), S. 456-505.

Maier (2018), in: Gabler Wirtschaftslexikon Online, https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/qualifizierung-45524/version-268816 (letzter Zugriff am 28.09.2021).

Massengeil (1974), in: Dt. BT Wissenschaftliche Dienste, Materialien Nr. 34, Reform des öffentlichen Dienstrechts – Vorschläge aus dem Bericht der Studienkommission – Bonn.

Meinel (1991), Die Mitbestimmung bei der Fortbildung nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz, Berliner Hochschulschrift, Berlin (zugleich Diss. FU Berlin 1990).

Mergel (2019), Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen Verwaltung, dms (der moderne staat –Zeitschrift für Public Policy. Recht und Management) 12 (2019), S. 162–171.

Mergel/Brahimi/Hecht (2021), Kompetenzen für die Anwendung der Arbeitsweisen und Methoden der OZG-Digitalisierungslabore, Open Public Administration Commons Working Papers 2021 – 002020, l https://www.polver.uni-konstanz.de/mergel/open-public-administration-scholarship/publikationen/publikationen-in-arbeit/kompetenzenfuerdieanwendung/ (letzter Zugriff am 24.09.2021).

Metzler-Müller (2020), in: Metzler-Müller/Rieger/Seeck/Zentgraf, Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) Kommentar, Stand Februar 2020, (beck-online).

Misgeld/Wojtczak (2019), Führung in der Netzwerkverwaltung, in: Margrit Seckelmann (Hrsg.), Digitalisierte Verwaltung – Vernetztes E-Government, Berlin (Erich Schmidt Verlag), S. 635-656.

Monhemius (1995), Beamtenrecht – Eine Darstellung der beim Bund und in den Bundesländern geltenden Regelungen – München (C.H.Beck).

Mroß (2016), in: Maschmann/Sieg/Göpfert, Vertragsgestaltung im Arbeitsrecht, 2. Aufl., München (C.H.Beck).

Müller (2021), Bring Your Own Device (BYOD) im öffentlichen Dienst, öAT (Zeitschrift für das öffentliche Arbeits- und Tarifrecht) 2021, S. 23-26.

Müller/Gomm (2021), Die Digitalisierung der Justiz am Beispiel des Zivilprozesses – von Thesen zur Umsetzung (Teil 1), jM (juris Monatszeitschrift) 2021, S. 222-227.

Naschold/Bogumil (2000), Modernisierung des Staates. new public management und Verwaltungsreform, 2. Aufl., Opladen (Leske + Budrich).

Oetker (2021), in: Müller-Glöge/Preis/Schmidt, Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 21. Aufl., München (C.H.Beck).

Ogonek/Distel/Hofmann (2020), Kompetenzvermittlung im öffentlichen Sektor neu gedacht (Berichte des NEGZ Nr. 11), Berlin (NEGZ).

Natzel (2010), Unwissenheit ist freiwilliges Unglück – Qualifizierung als Herausforderung beider Arbeitsvertragsparteien, BB (Betriebs-Berater) 2010, S. 697-702.

Pfeifer (2021), in: Brinktrine/Heid, BeckOK Beamtenrecht NRW, Stand: 01.05.2021 (beck-online).

Poeche (2021), in: Röller, Personalbuch 2021, 28. Aufl., Müchen (C.H.Beck).

Preis (2021), in: Müller-Glöge/Preis/Schmidt, Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 21. Aufl., München (C.H.Beck).

Rasche (2021), in: Tschöpe, Arbeitsrecht Handbuch, 12. Aufl., Köln (Dr. Otto Schmidt).

Rat der Arbeitswelt (2021), Vielfältige Ressourcen stärken – Zukunft gestalten. Impulse für eine nachhaltige Arbeitswelt zwischen Pandemie und Wandel (Arbeitswelt-Bericht 2021), Berlin (Rat der Arbeitswelt).

Reich (2018), Beamtenstatusgesetz. Kommentar, 3. Aufl., München (C.H.Beck).

Reichard/Röber (2012), Ausbildung der Staatsdiener von morgen. Bestandsaufnahme – Reformtendenzen – Perspektiven, Berlin (edition sigma).

Röder/Gebert (2017), Technologischer Wandel und Betriebsänderung – Bringen Industrie 4.0 und E-Mobilität den „Qualifizierungssozialplan“?, NZA (Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht) 2017, S. 1289-1296.

Rolfs (2021), in: Müller-Glöge/Preis/Schmidt, Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 21. Aufl., München (C.H.Beck).

Schachel (2021), in: Schütz/Maiwald, Beamtenrecht – Kommentar, Stand März 2021 (juris).

Scheerbarth/Hoffken/Bauschke/Schmidt (1992), Beamtenrecht, 6. Aufl., Siegburg (Reckinger).

Schick (2016), in: Rinck/Böhle/Pieper/Geyer, BeckOK TVöD, Stand: 01.01.2016 (beck-online).

Schiefer (2021a), Mobile Arbeit – Aktuelle Fragen und der 2. Referentenentwurf „Mobile-Arbeit-Gesetz“ (MAG), DB (Der Betrieb) 2021, S. 114-123.

Schiefer (2021b), Homeoffice-Vereinbarungen, DB (Der Betrieb) 2021, S. 1334-1340.

Schiefer (1993), Schulung und Weiterbildung im Arbeits- und Dienstverhältnis. Gesetzeskommentar und Gesamtdarstellung für die Praxis, Stuttgart (Schäffer-Poeschel).

Schiefer (1992), Entwicklung der Rechtsprechung zum nordrhein-westfälischen Arbeitnehmerweiterbildungsgesetz, DB (Der Betrieb) 1992, S. 943-948.

Schmeling/Bruns (2020), Kompetenzen, Perspektiven und Lernmethoden im öffentlichen Sektor (= Metastudie des Projekts „Qualifica Digitalis“), Berlin (Fraunhofer FOKUS) 2021.

Simon (2018), EY Studentenstudie 2018, München (Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft).

Spinner (2020), in: Säcker/Rixecker/Oetker/Limperg, Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 8.Aufl., München (C.H.Beck).

Stich/Schwiertz (2021), Digitale Transformation: Der Wandel der Arbeitswelt und der Führung in der digitalen Verwaltung, in: Seckelmann/Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz. Potenziale – Synergien – Herausforderungen, Heidelberg/Berlin (Springer), S. 441-462.

Sutschet (2021), in: Hau/Poseck, BeckOK BGB, Stand: 01.05.2021 (beck-online).

Treber (2020), Ehrenamtliche Tätigkeit, Arbeitsversäumnis, Freistellung (§ 46), in Richardi/Dörner/Weber (Hrsg.), Personalvertretungsrecht, 5. Aufl., München (Beck).

Vogler/Düll (2013), Arbeitsmarkt 2030. Eine strategische Vorausschau auf Demografie, Beschäftigung und Bildung in Deutschland, Bielefeld (W. Bertelsmann).

von der Straten (2019), IT-Fortbildung im Arbeitsverhältnis, in: Kramer (Hrsg.), IT-Arbeitsrecht, 2. Aufl., München (C.H.Beck), B XVI.

WBGU (2019), Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), Hauptgutachten. Unsere gemeinsame digitale Zukunft, Berlin (WBGU).

Werres (2021), in: Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, Stand: 01.04.2021 (beck-online).

Werres/Boewe (2016), Beamtenrecht. Leitfaden für Praxis und Studium auf der Grundlage des Bundesbeamtenrechts, 3. Aufl., Berlin (dbb).

Werres (2011), Beamtenverfassungsrecht. Systematische Darstellung des Berufsbeamtentums auf Grundlage der verfassungsrechtlichen Vorschriften, München (Rehm).

Wichmann/Langer (2014), Öffentliches Dienstrecht, 7. Aufl., Stuttgart (Kohlhammer).

Wiebauer (2017), Die Novelle der Arbeitstättenverordnung 2016, NZA (Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht) 2017, S. 220-224.

Wisskirchen/Bissels/Schmidt (2008), „Der unzeitgemäße Arbeitnehmer“: Die Änderung von Anforderungen an Mitarbeiter als Kündigungsgrund, NZA (Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht) 2008, S. 1386-1393.

Witt, C. de (2012), Neue Lernformen für die berufliche Bildung: Mobile Learning - Social Learning - Game Based Learning“, in Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.), Lernen mit digitalen Medien, Bielefeld (wbv), S. 6-9.