

Geht die Revolution weiter? Zum Laufbahnrecht in den Entwürfen des neuen bayerischen Dienstrechts

Dr. Leonhard Kathke und Dr. Angelika Eck

Die Gestaltung des Neuen Dienstrechts in Bayern geht zügig voran. Gerade die Absichten im Laufbahnrecht haben bundesweit Interesse hervorgerufen. Viel Zuspruch stehen auch kritische Stimmen gegenüber. Deshalb darf im Folgenden über den weiteren Fortgang der Überlegungen und Gespräche im Anschluss an ZBR 2009, S. 9 berichtet werden. Der Entwurf eines Gesetzes zum Neuen Dienstrecht in Bayern (BayDienstRG) mit den einschlägigen Änderungen des Bayerischen Beamtengesetzes (BayBG) ist im Ressortanhörungsverfahren. Gleiches gilt für die Verordnung über die Leistungslaufbahn der bayerischen Beamtinnen und Beamten (LbV). Angesichts dieses frühen Standes der vorbereitenden Gesetzgebungsarbeiten können naturgemäß noch keine endgültigen Aussagen getroffen werden. Der Beitrag mit Stand September 2009 versteht sich insoweit auch als Teil der offenen Kommunikation mit allen Beteiligten.

I. Einleitung

Eine Reihe von Bundesländern haben im Anschluss an das Inkrafttreten des BeamtStG ihre Laufbahnverordnungen überarbeitet. Der Reformgrad ist dabei sehr unterschiedlich. In der Mehrzahl der Fälle handelt es sich bei den „neuen“ Laufbahnverordnungen um im Wesentlichen redaktionell bedingte Anpassungen an das Beamtensstatusgesetz.¹ Weitergehende Änderungsabsichten sind entweder nicht vorhanden oder noch nicht kommuniziert. Wenige wirklich grundlegende Änderungen finden sich beim Bund.² Trotz der offensiven Darstellung in der Fachliteratur³ kommen die Änderungen⁴ in ihrer Bedeutung nicht an die reformbereiten Länder heran. Am umfangreichsten haben Niedersachsen⁵ und Schleswig-Holstein⁶ das Laufbahnrecht geändert. Bei beiden handelt es sich um Mitglieder der Gruppe der Norddeutschen Küstenländer, der außerdem noch Hamburg, Bremen und Mecklenburg-Vorpommern angehören. Kernpunkt ist hier die Reduzierung der bisherigen vier Laufbahngruppen auf zwei Laufbahngruppen bei gleichzeitiger Verringerung der Anzahl der Fachlaufbahnen. Diesem Konzept will sich voraussichtlich auch Sachsen-Anhalt inhaltlich anschließen. Rheinland-Pfalz prüft die Vorteile der Reformansätze in den Küstenländern und in Bayern.

Die Anpassung an das Beamtensstatusgesetz wurde in Bayern bereits durch die Laufbahnverordnung vom 1. April 2009 vollzogen.⁷ In dem nunmehr vorgelegten Entwurf einer Leistungslaufbahn geht es darüber hinaus um die Umsetzung der am 3. Juni 2008 vom Bayerischen Ministerrat beschlossenen Eckpunkte⁸, und damit um eine grundlegende Reform des Laufbahnrechts. Im Vergleich zum Bund und den anderen Bundesländern nimmt Bayern damit in der Reformbewegung eine Spitzenstellung ein.⁹

II. Darstellung der Kernelemente der Reform in Bayern

1. Vertikal: Aufgabe der Laufbahngruppen zu Gunsten einer Leistungslaufbahn samt Einführung des modularen Systems lebenslangen Lernens

Entscheidendes Ziel des neuen Laufbahnrechts ist die Flexibilisierung. Den Rahmen dafür setzt das Bayerische Beamtengesetz

in der Fassung vom 29. Juli 2008,¹⁰ das an den maßgebenden Stellen erneut geändert werden wird (BayBG-E). Die vier Laufbahngruppen sollen durch eine durchgehende Leistungslaufbahn ersetzt werden, in die entsprechend dem Schul- und Hochschulrecht nach Vor- und Ausbildung sowie gegebenenfalls unter Berücksichtigung beruflicher Leistungen in vier Qualifikationsebenen eingestiegen wird. Vor- und Ausbildung bleiben damit auch zukünftig die klaren Grundlagen, auf die das Laufbahnrecht aufbauen kann.¹¹ Beim Einstieg in die dritte und vierte Qualifikationsebene wird insbesondere dem Bologna-Prozess Rechnung getragen. Zumindest laufbahnrechtlich erscheint die Bilanz damit nicht als „mager“. ¹² Dies belegt insbesondere die intensive Auseinandersetzung in der Literatur.

Charakterisierendes Merkmal der Leistungslaufbahn sind die Qualifikationsebenen als Einstiegsebenen. Die weitere berufliche Entwicklung erfolgt mittels Beförderungen¹³. Das Prinzip des nach Leistung möglichen sukzessiven Durchlaufens höherer Ämter wird noch weitergehend umgesetzt. Die Ausbil-

- 1) So die BlnVLVO i.d.F. der Bek. v. 14.5.2009 (Bln GVBl 2009, S. 260), die HLVO v. 18.12.1979 (HessGVBl 1979 I, S. 266) zuletzt geändert durch Art. 7 des HBFAnpG v. 5.3.2009 (HessGVBl 2009 I, S. 95), die LVO NRW v. 23.11.1995 (GV NRW 1996, S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung zur Änderung der Laufbahnverordnung und anderer dienstrechtlicher Vorschriften vom 30.6.2009 (GV NRW 2009, S. 381), die SächsLVO i.d.F. der Bek. v. 15.8.2000 (SächsGVBl 2000, S. 398), zuletzt geändert durch Art. 1 der ÄndVO v. 23.6.2009 (SächsGVBl 2009, S. 402) sowie die ThürLVO v. 7.12.1995 (ThürGVBl 1995, S. 382), zuletzt geändert durch Art. 16 des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Beamtensrechts vom 20.3.2009 (ThürGVBl 2009, S. 238).
- 2) Verordnung über die Laufbahnen der Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten (Bundeslaufbahnverordnung – BLV) vom 12.2.2009 (BGBl. 2009, S. 284).
- 3) Peters/Lösch/Grunewald, ZBR 2009, S. 1 betiteln ihre Ausführungen als „Paradigmenwechsel im Laufbahnrecht des Bundes“.
- 4) Als wirkliche laufbahnrechtliche Neuerungen wird man den neu und weiter gefassten Laufbahnbegriff (§ 16 Abs. 1 BBG), die fiktive Fortschreibung von Beurteilungen während der Elternzeit (§ 33 Abs. 3 Nr. 3 BLV) sowie die verstärkte Zusammenfassung von Laufbahnen (§ 6 Abs. 2 BLV) zu werten haben. Im Übrigen wird Bestehendes fortentwickelt und dereguliert.
- 5) Laufbahnverordnung Niedersachsens (NLVO) vom 30.3.2009 (Nds. GVBl. 2009, S. 118).
- 6) Laufbahnverordnung Schleswig-Holsteins (ALVO) vom 19.5.2009 (GVBl. Schl.-H. 2009, S. 236).
- 7) Verordnung über die Laufbahnen der bayerischen Beamtinnen und Beamten (Laufbahnverordnung – LbV) (GVBl. 2009, S. 51).
- 8) Siehe www.stmf.bayern.de/oefentlicher_dienst/dienstrecht/Eckpunkte.pdf. Die dazu herausgegebene Broschüre ist verfügbar unter www.verwaltung.bayern.de/Broschueren-bestellen-196-1067738.3060821/index.htm.
- 9) So Staatsminister *Fahrenschon* bei der Sitzung des Hauptausschusses des Bayerischen Beamtensbundes (BBB) am 22.6.2009.
- 10) GVBl. 2008, S. 500 ff.
- 11) Vgl. zu diesem Petition *Pechstein*, ZBR 2009, S. 20 (22 f.).
- 12) So aber Lorse BayVBl. 2009, S. 449 (450).
- 13) Soweit verlangt wird, dass ein materieller Unterschied zwischen einem laufbahngruppenübergreifendem Aufstieg und der „lediglich“ laufbahninternen Beförderung bestehen bleiben müsse, bleibt eine letztgültig überzeugende Begründung aus (*Pechstein*, Fn.11, S. 20 (27)).