

Die verfassungsrechtliche Stellung des höheren Dienstes vor dem Hintergrund der angekündigten Reform des Laufbahnrechts in Bayern*

Prof. Dr. Matthias Pechstein

Die bayerische Landesregierung hat im Juni 2008 eine weitreichende Änderung des Laufbahnrechts in Bayern beschlossen. An die Stelle der vier Laufbahngruppen soll eine „durchgehende Laufbahn“ treten. Allerdings sollen „Qualifikationsebenen“ und hierauf bezogene Prüfungen bestehen bleiben. Der Beitrag untersucht die verfassungsrechtliche Stellung des höheren Dienstes vor diesem Hintergrund. Dabei wird die verfassungsrechtliche Bedeutung des Laufbahngruppenprinzips untersucht und das bayerische Reformmodell an dem entsprechenden Ergebnis gemessen. Dabei zeigt sich, dass das bayerische Modell das Laufbahngruppenprinzip der Sache nach – wenn auch unter terminologischer Leugnung – durchaus wahrhaft. Erörtert wird auch die Problematik der Aufstiegsbedingungen und der an Fachhochschulen erworbenen Masterabschlüsse.

I. Ausgangslage

In Bayern soll es eine „Revolution des Laufbahnrechts“ durch die Einführung einer „durchgehenden Laufbahn“ geben¹. So jedenfalls der politische Wille der bayerischen Landesregierung vor der Landtagswahl. Der Beschluss des Kabinetts der Bayerischen Landesregierung vom 3.6.2008 „Eckpunkte für das Neue Dienstrecht in Bayern“ sieht insofern Folgendes vor:

„Eckpunkt 5

Das System der vier Laufbahngruppen des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes wird durch eine Laufbahn ersetzt, die die Besoldungsgruppen von A 3 bis A 16 und die Ämter der Besoldungsordnung B umfasst. Der Einstieg in die Laufbahn und die Ämterzuordnung erfolgen nach Qualifikation, die auf Vor- und Ausbildung sowie gegebenenfalls beruflichen Leistungen beruht. Die Dienstposten sind unter Berücksichtigung der Bedeutung des Amtes und des Stellenplans zu bewerten.

Die Beamten in der Besoldungsgruppe A 2 werden in das Eingangssamt A 3 übergeleitet.

Die Möglichkeit für die Beamtinnen und Beamten des bisherigen einfachen und mittleren Dienstes, die Ausbildung für die nächste Qualifikationsebene zu absolvieren und nach erfolgreichem Abschluss in dieser Qualifikationsebene einzusteigen, bleibt erhalten. Das System der Qualifikation und Beförderung im Polizeivollzugsdienst wird ebenfalls fortgeführt.

An Stelle des bisherigen Aufstiegs in eine Laufbahn des mittleren nichttechnischen Dienstes für besondere Dienstleistungsbereiche, des Verwendungsaufstiegs vom mittleren in

den gehobenen Dienst und des Aufstiegs vom gehobenen in den höheren Dienst tritt die Qualifikation durch ein modular aufgebautes System lebenslangen Lernens. Alle darin vorgesehenen Qualifizierungsmaßnahmen, von denen ein angemessener Teil überfachlichen Inhalts ist, schließen mit Prüfungen und anderen Erfolgsnachweisen ab. Die jeweiligen Systeme sind durch den Landespersonalausschuss zu akkreditieren. Die Auswahl für den Zugang zu den Qualifizierungsmaßnahmen erfolgt durch den Dienstherrn nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung.“²

Die Fassung des Kabinettsbeschlusses vom 22.4.2008 zu diesem Thema lautete noch wie folgt:

„Eckpunkt 5

Das System der vier Laufbahngruppen des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes wird durch eine Laufbahn ersetzt, die die Besoldungsgruppen von A 3 bis A 16 und die Ämter der Besoldungsordnung B umfasst.

Der Einstieg in die Laufbahn und die Ämterzuordnung erfolgen wie bisher nach Vorbildung und Qualifikation. Die Dienstposten sind unter Berücksichtigung des Stellenplans zu bewerten. Die Beamten in der Besoldungsgruppe A 2 werden in das Eingangssamt A 3 übergeleitet.

Die bestehenden Regelaufstiege vom einfachen in den mittleren und vom mittleren in den gehobenen Dienst bleiben erhalten. Damit wird weiter die jeweils erforderliche Ausbildung für die nächst höhere Qualifikationsebene durchlaufen. Die abschließenden Prüfungen führen zum Qualifikationserwerb. Der Aufstieg in eine Laufbahn des mittleren nichttechnischen Dienstes für besondere Dienstleistungsbereiche geht in der neuen einheitlichen Laufbahn auf.

Das bestehende zentrale Aufstiegsverfahren vom gehobenen in den höheren Dienst wird flexibler gestaltet und modifiziert. Dazu werden die für den Wechsel in die nächst höhere Qualifikationsebene notwendigen, modular aufgebauten Qualifizierungsmaßnahmen in einen ressortübergreifenden und einen fachspezifischen Teil aufgeteilt.

Um die erforderliche Verwendungsbreite und ein allgemeines Basiswissen auch weiterhin sicherzustellen, wird die Hälfte der Qualifizierungsmaßnahmen künftig einheitlich durch alle Staatsministerien – unter Beteiligung des Landespersonalausschusses – gemeinsam festgelegt. Dadurch wird die Flexibilität der Einsatzmöglichkeiten gestärkt.

Die andere Hälfte der Qualifizierungsmaßnahmen wird von den Staatsministerien fachspezifisch und unter Ausrichtung nach den konkreten Verwendungsplanungen eigenständig ausgestaltet. Diese ressorteigenen, fachspezifischen Konzepte werden vom Landespersonalausschuss akkreditiert.

Der Verwendungsaufstieg vom mittleren in den gehobenen Dienst wird durch modulare Qualifizierungsmaßnahmen ersetzt. Das jeweilige System wird vom Landespersonalausschuss akkreditiert.

Alle Qualifizierungsmaßnahmen schließen mit Prüfungen und Nachweisen ab.

*) Der Beitrag beruht auf einem Gutachten, das der Verfasser für den Verband der höheren Verwaltungsbeamtinnen und Verwaltungsbeamten in Bayern e.V. (VHBB) erstellt hat.

1) Vgl. FAZ vom 1.8.2008, S. 10.

2) http://www.stmf.bayern.de/oeffentlicher_dienst/dienstrecht/eckpunkte.pdf.