

# Paradigmenwechsel im Laufbahnrecht des Bundes

Cornelia Peters, Bettina Lösch, Beate Grunewald

*Die Föderalismusreform I hat den Weg für unterschiedliche Anforderungen und Strukturen im Laufbahnrecht geöffnet. Der Bund nutzt diese Möglichkeit, um mit einem klaren Konzept die Anforderungen an eine moderne Bundesverwaltung festzulegen. Mit der Neugestaltung des Laufbahnsystems werden die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes gefördert, das Leistungsprinzip gestärkt und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ernst genommen.*

## I. Rechtsgrundlagen

### 1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Ausgangspunkt für das Laufbahnrecht ist auch nach der Föderalismusreform I Art. 33 Abs. 2 und 5 GG, der das Laufbahnprinzip in Bund und Ländern als eines der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums schützt. Zusammen mit dem Lebenszeitprinzip und dem Leistungsprinzip wird damit die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes sichergestellt. Aufgabe des Laufbahnprinzips ist es, den Berufszugang und die Berufsentwicklung nach sachbezogenen Anforderungen an Vor- und Ausbildung sowie anhand der Notwendigkeit des Amtes zu ordnen.<sup>1</sup> Der Schutz und die Ausgestaltung erfolgen für die Ebene des Bundes im Bundesbeamtengesetz (BBG).<sup>2</sup>

Das Beamtenstatusgesetz<sup>3</sup>, das für die Länder gilt und auf der Grundlage der neuen verfassungsrechtlichen Kompetenzen das Beamtenrechtsrahmengesetz ersetzt, enthält hingegen keine laufbahnrechtlichen Bestimmungen. Die Bundesregierung hatte sich in der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung dafür ausgesprochen, einen Mindestbestand an laufbahnrechtlichen Regelungen im Katalog der Statusrechte zu verankern, um den Grunderfordernissen für Mobilität und Qualitätssicherung im öffentlichen Dienst Rechnung zu tragen.<sup>4</sup> In der Projektgruppe 2 „Öffentlicher Dienst, Innere Sicherheit“ der Kommission ist intensiv diskutiert worden<sup>5</sup>, welche laufbahnrechtlichen Bereiche innerhalb des Katalogs der Statusrechte ergänzt werden müssten. Hierfür hatte der Bund mit Blick auf die Mobilität zunächst vorgeschlagen, Mindestanforderungen hinsichtlich der Zugangsvoraussetzungen zu den verschiedenen Laufbahnen nach objektiven Kriterien der Vor- und Ausbildung, die Notwendigkeit einer hinreichenden Probezeit als praktische Bewährung, Voraussetzungen für die Einstellung sowie Mindestvoraussetzungen für die Beförderung in die gemeinsam zu regelnden Statusrechte aufzunehmen.<sup>6</sup> Dieses Bedürfnis bundesweiter einheitlicher Regelungen wurde gegen den Wunsch einiger starker Länder nach unabhängigen Handlungsspielräumen abgewogen.<sup>7</sup> Die Projektgruppe 2 entsprach dann der Forderung nach „Mindestvoraussetzungen hinsichtlich der Zugangsvoraussetzungen“.<sup>8</sup> Im Ergebnis war aber dieser Aspekt nicht mehrheitsfähig, wie der endgültige Katalog der Statusrechte in der Begründung zur Grundgesetzänderung belegt.<sup>9</sup>

Entsprechend weist Art. 74 Abs. 1 GG nunmehr die Kompetenz für das Laufbahnrecht insgesamt den Ländern zu, soweit ihre Beamtinnen und Beamten betroffen sind. Auch bei der Entwicklung des Beamtenstatusgesetzes wurde explizit darauf geachtet, dass der neu gewonnene laufbahnrechtliche Spielraum nicht wieder vom Bund eingeschränkt wird. Die Frage, welche Bestimmungen dem Statusrecht und welche dem Laufbahn-

recht zuzuordnen sind, sind deshalb auch bei der Anhörung im parlamentarischen Verfahren zu diesem Gesetz kontrovers diskutiert worden.<sup>10</sup>

Fehlen zukünftig die gemeinsamen Parameter des Laufbahnrechts von Bund und Ländern, wie sie das Beamtenrechtsrahmengesetz insbesondere in den §§ 11 bis 16 und 122 vorsah, so besteht gleichwohl der verfassungsrechtliche Bezugspunkt des Art. 33 Abs. 2 und 5 GG als einheitlicher Ausgangspunkt für eine durchaus unterschiedliche Fortentwicklung des Laufbahnrechts.

### 2. Einfachgesetzliche Grundlagen

Der Bund hat auf die veränderten verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen reagiert und wird durch eine Neufassung des Bundesbeamtengesetzes (BBG-E) in Artikel 1 des Dienstrechtsneuordnungsgesetzes die gesetzlichen Grundlagen für eine Reform des Laufbahnrechts schaffen. Das Gesetz wurde in 2. und 3. Lesung beschlossen<sup>11</sup> und tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.<sup>12</sup> Die §§ 16 bis 26 BBG-E enthalten die notwendigen gesetzlichen Vorgaben für die Einstellung von Bewerberinnen und Bewerbern sowie für die Gestaltung der Laufbahnen, Vorbereitungsdienste und beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten im Rahmen der Bundeslaufbahnverordnung (BLV). Diese wird ebenfalls neu gefasst und befindet sich derzeit in der Ressortabstimmung und im Beteiligungsverfahren mit den Spitzenorganisationen.

Ausgenommen sind von den Reformmaßnahmen Beamtinnen und Beamte in so genannten Sonderlaufbahnen, die bereits jetzt auf eigenständigen gesetzlichen Grundlagen beruhen. Solche Sonderregelungen gibt es vor allem im Polizeivollzugsdienst, dem Auswärtigen Dienst, bei wissenschaftlichem Personal von Hochschulen des Bundes, Mitgliedern des Bundesrechnungshofs, Beamtinnen und Beamten des Bundeseisenbahnvermögens, der Deutschen Post AG, der Deutschen Postbank AG, der Deutschen Telekom AG sowie der Deutschen Bundesbank. Auch für die Soldatinnen und Soldaten existiert ein eigenes Laufbahnrecht, das den besonderen Anforderungen der Bundeswehr Rechnung trägt. Kennzeichen dieser Sonderlaufbah-

1) Vgl. BVerfGE 107, 257 ff.

2) Artikel 1 DNeuG-E, Deutscher Bundestag Drucksache 16/7076

3) Gesetz zur Regelung der Statusrechte der Beamtinnen und Beamten in den Ländern vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010)

4) Vgl. Deutscher Bundestag/Bundesrat, Zur Sache 1/2005, S. 219, S. 229

5) Sitzungen am 10.06.2004, 29.06.2004, 09.09.2004, 28.09.2004

6) Vgl. Materialien der Projektgruppe 2 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, PAU-2/0005, digital in Deutscher Bundestag/Bundesrat, Zur Sache 1/2005

7) Vgl. Deutscher Bundestag/Bundesrat, Zur Sache 1/2005, S. 217

8) Vgl. Deutscher Bundestag/Bundesrat, Zur Sache 1/2005, S. 235

9) Vgl. Deutscher Bundestag Drucksache 16/813, S. 14 zu Art. 1, Nr. 7 Buchstabe a, Doppelbuchstabe oo

10) Vgl. Protokoll des Innenausschusses Nr. 16/34; kritisch: *Battis/Gri-goleit*, ZBR 2008, S. 1 ff.; *Bochmann*, ZBR 2007, S. 1 ff.

11) Verabschiedet in 2. und 3. Lesung am 12. November 2008, Plenarprotokoll 16/186, S. 19843 ff.

12) Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss) Deutscher Bundestag Drucksache 16/10850