

Die föderale Neuordnung des Laufbahnrechts unter dem Einfluss des Bologna-Prozesses sowie dessen Auswirkungen auf die Bachelorisierung von Verwaltungsstudiengängen im Bund, im Freistaat Bayern und im Bundesland Niedersachsen

Michael Landwehr, LL.M.*

Kaum ein Thema sorgt bei Betrachtung des hochschulpolitisch jüngeren Zeitgeschehens für so viel aktionistischen Zündstoff wie der „Bologna-Prozess“ und der mit diesem verbundenen Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen. Historische Deutungsweisen führen zwar das deutsche Wort „Bakka-laureus“ auf den lateinischen Ursprung „bacca“ (Beere) und „laureus“ (vom Lorbeerbaum) zurück, gleichwohl galt der ehemals mittelalterliche Zwischenabschluss „gradus baccalaureatus“ eher als verächtliches Pejorativum denn als lorbeerbekrönter Ehrentitel. Das weithin einmütige Bekenntnis der allgemeinen Hochschulen zum Bologna-Prozess wirft heutzutage die Frage auf, ob eine sachliche Analyse des Bachelorstudiums im 21. Jahrhundert dem Aufkochen sowohl einstiger als auch zuweilen gegenwärtig anhaltender unsachlicher Kritik argumentativ Einhalt zu gebieten weiß. Inwieweit in dem Zusammenhang die akademische Verwaltungsausbildung dieser europäischen Entwicklung – eingedenk der nach der Föderalismusreform I eröffneten laufbahnrechtlichen Gestaltungsspielräume – zu folgen bereit ist, sollen die nachstehenden Ausführungen am Beispiel des Bundes, des Freistaates Bayern und des Bundeslandes Niedersachsen ergründen.

I. Einleitung

Zwei auf den ersten Blick vordergründig nicht unmittelbar miteinander in Verbindung stehende Triebkräfte gaben den Anstoß zur thematischen Annäherung an die Untersuchungsgegenstände des vorliegenden Beitrages. Zum Einen handelt es sich um den dynamischen Entwicklungsgang einer politischen Agenda zur Europäisierung der nationalstaatlichen Hochschulbildung, für die der Begriff des sog. „Bologna-Prozesses“ einst aus der Taufe gehoben wurde. Zum Anderen bildet die am 01.09.2006 in Kraft getretene Grundgesetzänderung, die im politischen Sprachgebrauch den Titel „Föderalismusreform I“ trägt und u. a. eine Föderalisierung des öffentlichen Dienst- und insbesondere des Laufbahnrechts bewirkte, den fundamentalen Ausgangspunkt der nachstehenden Abhandlung, in der bestehende Konnexionslinien beider Triebkräfte aufgezeigt werden sollen.

Zunächst wird der theoretischen Frage nach der Beeinflussung der föderalen Neuordnung des Laufbahnrechts durch den Bologna-Prozess nachgegangen, um im Anschluss daran ein Resümee zu dessen praktischen Auswirkungen auf die Bachelorisierung von Verwaltungsstudiengängen im Bund, im Freistaat Bayern und im Bundesland Niedersachsen zu formulieren. Das Fazit nebst wertender Schlussbetrachtung bildet zugleich den Schlusspunkt des Aufsatzes, der die Zusammenfassung einer juristischen Masterarbeit des Verfassers darstellt.

II. Die föderale Neuordnung des Laufbahnrechts unter dem Einfluss des Bologna-Prozesses

1. Ein Schlaglicht auf das bayerische Laufbahnmodell

Die im Zuge der Föderalismusreform I erlangte Stärkung der Organisations- und Personalhoheit der Länder durch die grundgesetzliche Übertragung der bisher in der Rahmengesetzgebung enthaltenen Kompetenztitel für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Landesbediensteten einschließlich des Laufbahnrechts auf deren Legislativorgane eröffnet den Ländern eine Vielzahl laufbahnrechtlicher Gestaltungsspielräume. In der Systematisierung des Laufbahnprinzips als hergebrachtem Grundsatz des Berufsbeamtentums sind u. a. die Bundesländer Bayern und Niedersachsen eigene Wege gegangen. Insbesondere das sog. bayerische Einheitslaufbahnmodell muss sich nun dem seit Jahren geführten verfassungsrechtlichen Diskurs in der Literatur zur polarisierenden Thematik des Laufbahngruppen- und des Einheitslaufbahnsystems als praktisches Exempel des letztgenannten stellen. Das Meinungsspektrum reicht hier von allgemeinen Aussagen wie: „Ohne Laufbahngruppen verliert das Laufbahnprinzip seinen Sinn. [...] Die Laufbahngruppe ist [...] die notwendige Folge des besonders formalisierten Eintritts und Fortschritts in der Laufbahn – sie konstituiert diese insoweit, als auf verschiedenen Ebenen Prüfungseinstiege eröffnet sind.“¹ über die spezielle Feststellung, das bayerische Einheitslaufbahnsystem sei „auch bei der Annahme eines hergebrachten Grundsatzes „Laufbahngruppenprinzip“ mit diesem vereinbar [...], denn das entscheidende Element sachgerechter Aufbau auf den Vorbildungsniveaus wird [...] beachtet“², bis zu der konkreten Behauptung, dass dann „eine lediglich materielle Aufrechterhaltung des Laufbahnprinzips bei seiner formell-begrifflichen Beseitigung [...] [bzw.] terminologische(n) Leugnung“³ vorläge. In Anbetracht der Beibehaltung der historisch gewachsenen Gliederung der bayerischen Laufbahn in vier segmentierte Gruppen jeweils gleicher Vor- und Ausbildungsniveaus, an die das besoldungsrechtlich bedeutsame Eingangsamt anknüpft, spricht vieles dafür, dass es sich vorliegend um ein verfassungskonformes Laufbahnsystem hergebrachter Provenienz mit lediglich nomenklatorischer Fehlbesetzung handelt. Der anders gewichtete Untersuchungsgegenstand dieser Abhandlung verbietet es jedoch, über den dargestellten Auszug hinaus in einen umfangreichen Meinungsstreit zu etwaigen verfassungsrechtlichen Bedenken an der bayerischen Neuordnung des Laufbahnrechts einzutreten.

*) Der Verfasser war ehemals im Rechtsreferat bei der Bundesfinanzdirektion West tätig.

1) Leisner, DÖV 1980, S. 496 (500).

2) Kathke/Vogl, ZBR 2009, S. 9 (15).

3) Pechstein, ZBR 2009, S. 20 (28).