

Das neue Berliner Laufbahnrecht*

Eine sachdienliche Vorbereitung auf den demografischen Wandel?

Dr. Günter Bochmann

Mit der Novellierung des Berliner Laufbahnrechts soll die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes auf dem Arbeitsmarkt vor allem im Hinblick auf die demografische Entwicklung gestärkt und zugleich eine größere Transparenz durch eine Reduzierung der Laufbahnfachrichtungen und –gruppen geschaffen werden. Der Beitrag stellt die Grundsätze des neuen Laufbahngesetzes sowie wesentliche Aspekte der Ausgestaltung durch Rechtsverordnungen am Beispiel der Laufbahnfachrichtung des allgemeinen Verwaltungsdienstes dar. Er kommt zu dem Ergebnis, dass die erwarteten Rekrutierungsprobleme langfristig nicht durch Absenkung der laufbahnrechtlichen Leistungsanforderungen zu lösen sein werden, da hierdurch die Qualität der Verwaltungsarbeit gefährdet wird. Erforderlich sind vielmehr leistungsgerechte und konkurrenzfähige Rahmenbedingungen. Unabhängig davon muss Art. 39 Abs. 4 GG in der Ausgestaltung des Laufbahnrechts mehr Beachtung finden.

I. Einleitung

Nachdem die Gesetzgebungskompetenzen in der Bundesrepublik aufgrund der Föderalismusreform I unter anderem hinsichtlich des Dienstrechts neu verteilt worden waren,¹ hat der Bund mit dem Erlass des Beamtenstatusgesetzes (BeamtStG) vom 17. Juni 2008² von seiner Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG (Statusrechte) Gebrauch gemacht. Dieses trat am 1. April 2009 in Kraft. Gleichzeitig wurde mit Artikel I des Dienstrechtsänderungsgesetzes vom 19. März 2009³ das Berliner Landesbeamtengesetz (LBG) novelliert und damit im Wesentlichen die aufgrund des Inkrafttretens des Beamtenstatusgesetzes notwendig gewordenen rechtstechnischen Anpassungen vorgenommen. In einem weiteren Schritt wurde wie in anderen Ländern und dem Bund das Laufbahnrecht grundlegend reformiert.⁴ Dies erfolgte u. a. mit dem Zweiten Dienstrechtsänderungsgesetz (2. DRÄndG) vom 21. Juni 2011,⁵ das auch eine Modifizierung des Besoldungs- und Versorgungsrechts regelt. Artikel I enthält das neue Gesetz über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten (Laufbahngesetz – LfbG), das die Basis der Berliner Reform bildet. Es sollte ursprünglich mit seinen wesentlichen Teilen zum 1. Juni 2012 in Kraft treten. Da im Laufe der Zeit absehbar war, dass zu diesem Zeitpunkt die erforderlichen Neufassungen der Laufbahnverordnungen wegen teilweise sehr schwieriger Abstimmungsprozesse in Detailfragen nicht vorliegen würden, wurde das Inkrafttreten des Gesetzes mit Gesetz vom 24. Mai 2012⁶ auf den 1. Januar 2013 hinausgeschoben.

Die Abhandlung konzentriert sich auf die Darstellung der Grundsätze des Laufbahngesetzes und stellt wesentliche Aspekte der Ausgestaltung durch Rechtsverordnungen am Beispiel der Laufbahnfachrichtung des allgemeinen Verwaltungsdienstes dar. Auf die sonstigen Fachrichtungen wird nur am Rande eingegangen, soweit dies für das Verständnis des Berliner Gesamtsystems von Bedeutung ist.

II. Allgemeines und Ziele der Reform

Wie bisher sind die wesentlichen statusrechtlichen Fragen im Landesbeamtengesetz geregelt, während die laufbahnrechtli-

chen Grundsätze im Laufbahngesetz geregelt sind. Auf dessen Grundlage wurden bzw. werden die fachspezifischen Rechtsverordnungen für die Regelung der einzelnen Laufbahnen sowie die erforderlichen Ausbildungs- und Prüfungsordnungen erlassen (§ 29 LfbG bzw. für die Vollzugsdienste auch § 34 LfbG). Der Berliner Gesetzgeber orientiert sich stark an der Laufbahnstruktur der norddeutschen Küstenländer. Diese wiederum erinnert an das dbb-Reformmodell 21 aus dem Jahr 2003, mit dem ein Einstiegsbenenlaufbahnsystem, allerdings ohne Laufbahngruppengrenzen, vorgeschlagen wurde.⁷ Systematisch unterscheidet sich das Berliner Recht allerdings von dem der norddeutschen Küstenländer durch das eigenständige Laufbahngesetz. Inhaltlich lag der Schwerpunkt der Reform vor allem auf einer Stärkung der Personalentwicklungselemente, was auch organisatorisch dadurch unterstrichen wurde, dass die vorbereitenden Entwürfe maßgeblich von dem so genannten Personalmanagementbereich der Senatsverwaltung für Inneres und Sport gestaltet wurden.

Mit der Novellierung des Laufbahnrechts soll laut Begründung unter anderem die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes auf dem Arbeitsmarkt vor allem im Hinblick auf die demografische Entwicklung gestärkt und zugleich eine größere Transparenz durch eine Reduzierung der Laufbahnfachrichtungen und –gruppen geschaffen werden.⁸ Die horizontale und die vertikale Durchlässigkeit zwischen den Laufbahnen soll zudem erhöht und damit mehr Flexibilität geschaffen werden. Einstellungen sowie berufliche Entwicklung sollen sich stärker als bisher am Leistungsgrundsatz orientieren. Der Grundsatz des lebenslangen Lernens soll gesetzlich geregelt werden und zugleich zwischen Laufbahnrecht und Personalentwicklung eine „Vernetzung“ erfolgen. Wörtlich heißt es dazu: „Im Hinblick auf die berufliche Entwicklung wird innerhalb der Laufbahngruppen an die erworbenen Kompetenzen angeknüpft – der einmal erworbene Bildungsabschluss tritt als Einstiegsvoraussetzung zugunsten der an Anforderungsprofilen gespiegelten vorhandenen Kompetenzen in den Hintergrund. Dies bedeutet, dass auch das bisherige Aufstiegsverfahren im Hinblick auf die Überschreitung von Einstiegsbenen neu geregelt werden muss. Dabei werden die unterschiedlichen Formen des Kompetenzerwerbs (berufsbegleitende Qualifizierung, Qualifizierung in bisherigen Aufgabenfeldern) berücksichtigt.“⁹ Die Einstiegsregelungen sollen ferner offener zu den Entwicklungen im Bildungsbereich werden. Gleichzeitig soll die Mobilität bundesweit gewährleistet bleiben.¹⁰ Um das Recht diskriminie-

*) Die Darstellung gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.

1) Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl. I, S. 2034.

2) BGBl. I, S. 1010.

3) GVBl. S. 70.

4) Begründung, Abgh-Drs. 16/3840, S. 42.

5) GVBl. S. 266.

6) Gesetz zur Änderung des Zweiten Dienstrechtsänderungsgesetzes (2. DRÄndG), GVBl. S. 149.

7) dbb-Reformmodell 21, 2003, S. 13 ff.

8) Abgh-Drs. 16/3840, S. 42 f.

9) Abgh-Drs. 16/3840, S. 42 f.

10) Abgh-Drs. 16/3840, S. 42.