

# Auf zu neuen Ufern? – Neues Laufbahnrecht in Nordrhein-Westfalen

Dr. Ludger Schrapper\*

Nordrhein-Westfalen hatte bei der Ausnutzung der legislativen Spielräume, die den Ländern mit der Föderalismusreform I für die Ordnung des Dienstrechts eingeräumt wurden, bislang keine Eile an den Tag gelegt. Mit einem umfangreichen Reformpaket, das zum 1.7.2016 in Kraft getreten ist, macht das Land jetzt Boden gut. Insbesondere das Laufbahnrecht wird, nach ersten verordnungsrechtlichen Reformschritten schon im Jahr 2014, nunmehr weitgehend neu geordnet. Im Zentrum stehen dabei die Einführung einer neuen Laufbahngruppenstruktur und eine radikale Reduzierung der Laufbahnen besonderer Fachrichtung. Der Beitrag skizziert zunächst die bundesweite Entwicklung, um danach kurz auf den Verlauf der Reformdebatte in Nordrhein-Westfalen einzugehen. Im Zentrum aber steht eine Darstellung der in dieser Debatte am Schluss erreichten laufbahnrechtlichen Lösungen. Hier stellt sich auch die Frage, ob die Neuregelungen den selbst gesetzten Zielen gerecht werden können.

## I. Einleitung

Die „Reformbaustelle“ Laufbahnrecht ist seit nunmehr zehn Jahren eröffnet. Die im Jahr 2006 im Rahmen der sog. Föderalismusreform I umgesetzte Entflechtung von Zuständigkeiten<sup>1</sup> hat wohl in keinem Teilbereich des Dienstrechts einen derartigen Gestaltungsdrang ausgelöst<sup>2</sup>. Bestenfalls nennen könnte man hier noch den Bereich der Voll- und Teilfreistellungen. Allerdings waren hier schon mit der Dienstrechtsreformgesetzgebung von 1997, als der Bund mit dem damals neuen § 44a BRRG den Länder die Gestaltungshoheit faktisch überließ, die Wege offen für Weiterentwicklungen und neue Lösungen<sup>3</sup>. In der Folge entstanden Rechtsinstitute wie die unterhältige Teilzeit oder das sog. Sabbatical. Aber auch rechtspolitische Irrwege wie die sog. „Zwangsteilzeit“<sup>4</sup> wurden begangen. Der diesbezügliche Gestaltungswille ist angesichts demografischer und soziologischer Veränderungen und den daraus abgeleiteten Postulaten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf bzw. der sog. work-life-balance nicht erloschen<sup>5</sup>. Auch das nordrhein-westfälische Dienstrechtsmodernisierungsgesetz (DRModG) vom 9.6.2016<sup>6</sup> ist dafür ein berektes Zeugnis, etwa mit der neuen Blockteilzeit gem. § 65 n.F. LBG<sup>7</sup>. Gegenstand des hier zu erstattenden Berichts ist zwar ebenfalls das erwähnte DRModG, jedoch fokussiert auf die – im Vergleich – mindestens so bedeutsamen Eingriffe in die tradierten Strukturen des Laufbahnrechts. Nordrhein-Westfalen hat sich im Unterschied zu anderen Ländern hier eher spät aufgemacht, die „neuen“ Gestaltungsspielräume zu nutzen. Ob sich dies im Sinne einer Fehlervermeidung ausgezahlt hat, ist wohl noch nicht durchgängig zu beantworten.

## II. Laufbahnrechtliche Reformkonzepte im bundesweiten Vergleich

Die bundesweit verfolgten Ansätze einer Reform des Laufbahnrechts zielten bzw. zielen auf zwei strukturprägende Bereiche, verklammert durch ein zentrales Reformmotiv: Reduktion von Komplexität. Evident ist dies für die Revision der bis

dahin überbordenden und damit letztlich dysfunktionalen Anzahl an Fachrichtungslaufbahnen<sup>8</sup>. Aber auch die tradierte viergliedrige Laufbahngruppenstruktur hat sich angesichts der als Bologna-Reformen bezeichneten Veränderungen der Strukturen der (akademischen) Ausbildung das Odium der Überregulierung zugezogen, in diesem Vorwurf bestärkt von neuen Konzepten einer dynamischeren Personalentwicklung insbesondere für den vormaligen gehobenen Dienst auf der Grundlage berufs begleitender Weiterqualifikationen<sup>9</sup>.

## 1. Reduktion der Fachrichtungsdifferenzierung

Bezogen auf das horizontale Ordnungsprinzip der Fachrichtung konkurrieren die verschiedenen Reformansätze weniger um den Lösungsweg als die Radikalität der jeweiligen Lösungen. Durchweg um mindestens den Faktor 10 wurden die vorhandenen Bestände an (Fachrichtungs-)Laufbahnen<sup>10</sup> reduziert, in Bayern auf sechs, im Bund und in Berlin auf neun, in den Norddeutschen Küstenländern auf zehn<sup>11</sup>. Nordrhein-Westfalen reiht sich hier, wie gleich noch zu zeigen wird, prominent ein, indem § 5 Abs. 3 LBG nur noch von vier Fachrichtungslaufbahnen ausgeht. Erreicht wurde auf den ersten Blick eine völlig neue Übersichtlichkeit, belegt durch den Wegfall umfänglicher Anlagen in den Laufbahnverordnungen. Die Notwendigkeit von Laufbahnwechseln tendiert gegen Null, die Notwendigkeit der Zuordnung überdifferenzierter neuer „Bologna“-Abschlüsse wird spürbar vereinfacht<sup>12</sup>. Der Preis

\* Der Beitrag ist Hans Peter Bull zum 80. Geburtstag gewidmet. Die Ausführungen geben ausschließlich die persönliche Auffassung des Verf. wieder.

- 1) Zur eher zwiespältigen ersten Bilanz vgl. *Battis*, ZBR 2010, S. 21, sowie *Lorse*, ZRP 2010, S. 119.
- 2) Vgl. nur *Peters/Lösch/Grunewald*, ZBR 2009, S. 1; zu „Rahmenbedingungen“ vgl. *Pechstein*, ZBR 2008, S. 73.
- 3) Vgl. *Battis/Grigoleit*, ZBR 1997, S. 237; *Schrapper*, DVP 1999, S. 371.
- 4) Zum Ganzen *Schrapper/Günther*, LBG NRW, 1. Aufl., § 63, Rn. 2.
- 5) Krit. zur Problemlösungseignung dieser Ansätze *Schrapper*, Die Verwaltung 2013, S. 441.
- 6) GV NRW 2016, S. 310.
- 7) Landesrechtliche Vorschriften ohne Landeszusatz sind solche des NRW-Rechts.
- 8) Vgl. etwa *Meier*, in: *Schrapper* (Hrsg.), Ausbildung für die öffentliche Verwaltung, 2011, S. 97 ff.; *Pechstein*, ZBR 2008, S. 73, 77; *Peters/Grunewald/Lösch*, Laufbahnrecht des Bundes, 2009, S. 23; *Kathke/Vogl*, ZBR 2009, S. 9, 17; *Seeck/Rieger*, RiA 2011, S. 1, 2; *Bochmann*, ZBR 2013, S. 397; insges. auch *Schrapper/Günther* (Fn. 4), § 7, Rn. 6 m. w. N. Lesenswert auch *Osel*, Höherer Dienst, höhere Ansprüche, DIE ZEIT vom 29.12.2015.
- 9) Vgl. *Idecke-Lux*, RiA 2014, S. 112, 114 f.; insges. auch *Schrapper/Günther* (Fn. 4), § 7, Rn. 7 m. w. N.
- 10) Der Begriff wird hier – als Gegenbegriff zur „Regellaufbahn“ – synonym verwandt mit „Laufbahn besonderer Fachrichtung“, wissend, dass auch zu Regellaufbahnen notwendig eine Fachrichtung gehört.
- 11) Dazu im Überblick *Hoffmann*, DÖD 2012, S. 25; *Holland-Letz/Köhler*, ZBR 2012, S. 217; für Berlin vgl. *Bochmann*, ZBR 2013, S. 398.
- 12) Vgl. dazu LT-Drs. 16/10380, S. 3.