

Öffentliche Verwaltung ohne juristische Fachkompetenz?

Zu den Anforderungen des höheren allgemeinen Verwaltungsdienstes*)

Dr. Günter Bochmann

Die Abhandlung befaßt sich mit den erleichterten laufbahnrechtlichen Zugangsvoraussetzungen für den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst nach den Reformen und ihren möglichen Folgen für die rechtsstaatliche Arbeit der Verwaltung.

I. Einleitung

Die geistige und soziologische Entwicklung in vielen Lebensbereichen ist in der Bundesrepublik seit geraumer Zeit von dem Bemühen um Entformalisierung und Flexibilisierung geprägt.¹ Dabei wird auch eine Nivellierung von Standards in Kauf genommen. Gleichzeitig ist allgemein eine Tendenz zu erkennen, rechtliche Vorgaben nicht mehr als verbindlich zu erachten, sondern deren Auslegung und Anwendung außerhalb entsprechender vom Gesetzgeber eingeräumter Ermessens- oder Beurteilungsspielräume von gewissen Opportunitätsüberlegungen wie etwa den finanziellen Auswirkungen abhängig zu machen.² Diese Entwicklungen betreffen auch das öffentliche Dienstrecht, und zwar in mehrfacher Hinsicht. Zum einen bei dessen Ausgestaltung, zum anderen bei dessen Anwendung und schließlich hinsichtlich dessen praktischer Folgen für die Verwaltungsarbeit. Die öffentliche Verwaltung handelt nämlich durch ihr Personal, das ihre wichtigste Ressource ist.³ Die durch das Dienstrecht vorgegebenen inhaltlichen Anforderungen und Qualitätsstandards für die Beamten sowie deren Einhaltung in der Praxis bestimmen daher wesentlich die Güte der Verwaltungsarbeit.

Novellierungen des Beamtenrechts zu dessen Anpassung an aktuelle Bedürfnisse und Diskussionen in Wissenschaft und Praxis über dessen Optimierung gab es seit Bestehen der Institution. Von dem Erlass der ersten Kodifizierung des Beamtenrechts in der Bayerischen Hauptlandespragmatik von 1805 an ist dieses ständig im Fluss und niemals starr gewesen. Eine grundlegende Reform war z. B. auch schon während der Weimarer Republik ein Diskussionsgegenstand von Staatsrechtslehrertagungen.⁴ Dabei handelt es sich im Grundsatz also um ganz normale und notwendige Vorgänge. Festzustellen ist jedoch, dass die Hemmschwelle für Änderungen heutzutage erheblich gesunken ist und der Aufwand für die substantielle Begründung von deren Notwendigkeit teilweise sehr gering gehalten wird. Aus diesem Grund ist auch häufig nicht erkennbar, ob eine gründliche Problemanalyse erfolgt ist und ein abgewogenes, geschlossenes Gesamtkonzept hinter den einzelnen Reformschritten mit einer Reformfolgeneinschätzung steckt oder gegebenenfalls was überhaupt die Zielvorstellung des Gesetzgebers ist. Der Sinn tradierter Regelungen wird zudem oft nicht mehr hinreichend gewürdigt. Teilweise entsteht sogar der Eindruck, dass er auch gar nicht bekannt ist.

Die Reformen der jüngeren Zeit betreffen auch das Laufbahnrecht. Erleichtert worden ist hier in Bund und den meisten Ländern unter anderem der Zugang zu den jeweiligen Laufbahnen. Ein wesentliches Merkmal ist dabei die Schaffung von Rechtsgrundlagen für das Absehen von Vorbereitungsdiensten und Laufbahnprüfungen und deren Ersetzung durch relativ kurze hauptberufliche Tätigkeiten für den Erwerb der Laufbahnbefähigung. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit unter-

stellt⁵, können diese Neuerungen wesentliche Veränderungen für die Personalrekrutierung und damit für die zukünftige Verwaltungsarbeit nach sich ziehen. Nachfolgend wird der Frage nachgegangen, wie sich dies auf eine der Basiskompetenzen des Beamtentums, nämlich die juristische Methodenkompetenz im höheren allgemeinen Verwaltungsdienst⁶, auswirken kann. Während hier bislang der Volljurist mit jeweils durch Staatsexamen abgeschlossenem Studium und Vorbereitungsdienst bei der Einstellung den Regelfall bildete und Absolventen anderer Fachrichtungen grundsätzlich wie dieser einen mit Laufbahnprüfung abgeschlossenen Vorbereitungsdienst vorweisen mussten, können letztere nun verbeamtet werden, ohne systematisch auf ihre Aufgaben in der Verwaltung vorbereitet und geprüft worden zu sein.

Die Sondertatbestände des so genannten anderen Bewerbers, des Aufstiegs sowie des Laufbahnbefähigungserwerbs nach EU-Recht⁷ bleiben dabei außer Betracht. Thematisch knüpft der Beitrag hinsichtlich der grundsätzlichen Fragestellungen an zwei frühere Veröffentlichungen des Verfassers in dieser Zeitschrift⁸ an und vertieft diese. Inhaltliche Überschneidungen sind dabei unvermeidlich.

II. Rechtsstaatliche Funktion des Berufsbeamtentums

Um die fachlichen Anforderungen, die an die Ausbildung inhaltlich zu stellen sind, zu beurteilen, ist zunächst ein Blick auf einer Aufgabenstellung des Beamtentums erforderlich, die im engen Zusammenhang mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 III GG) steht. Dieses fordert eine streng an die Gesetze gebundene Verwaltung.⁹ Recht setzt sich bekanntlich weder von allei-

*) Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

1) *Leisner*, Das Juristenmonopol in der öffentlichen Verwaltung, in: Eisenmann/Rill, Jurist und Staatsbewusstsein, 1987, S. 53, 60.

2) Vgl. *Loschelder*, ZBR 2004, S. 12, 16.

3) *Lorig*, Modernisierung des öffentlichen Dienstes – Politik und Verwaltungsmanagement in der bundesdeutschen Parteiendemokratie, 2001, S. 25.

4) S. etwa Staatsrechtslehrertagung 1931, *Gerber und Merkl*, Entwicklung und Reform des Beamtenrechts, VVDStRL 1932, (7), S. 2 ff. und S. 55 ff.

5) Das Bundesverwaltungsgericht hat für die Laufbahn des höheren nichttechnischen Postverwaltungsdienstes keine Zweifel erkennen lassen, BVerwG vom 13.12.2012 – 2 C 71.10.

6) Die Bezeichnung wird hier aus sprachlichen Gründen beibehalten. In einigen Ländern lautet die Bezeichnung Laufbahngruppe 2, 2. Einstiegsamt.

7) Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, geändert durch die Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“); z. B. § 18 BBG.

8) *Bochmann*, ZBR 2006, S. 69; *ders.*, ZBR 2013, S. 397.

9) *Leisner*, ZBR 1998, S. 73, 83 m. w. N.