

hende Leistungslaufbahn ohne Laufbahngruppen als weitergehenden Reformansatz entgegen. Wenn man will, vollendet Bayern damit die Revolution<sup>50</sup>, die bei den Küstenländern ihren Ausgang genommen hat.

Bevor die Entwürfe voraussichtlich zum 1. Januar 2011 Gesetz werden können, werden die Verbandsanhörung und selbstverständlich das entscheidende parlamentarische Verfahren weitere Meilensteine sein. Die weiteren Diskussionen versprechen spannend zu bleiben.

50) Soweit *Hilg*, BayVBl. 2009, S. 459 FN 2, darauf verweist, dass es wenig gelungene Revolutionen gäbe, ist zu bedenken, dass Revolutionen dann stattfinden, wenn nicht rechtzeitig Evolutionen erfolgen. Dies gilt insbesondere für das bayerische Aufstiegsverfahren in den höheren Dienst. Die Inhalte beruhen auf der Bekanntmachung des Landespersonalausschusses vom 1.12.1980, Verfahrensordnung über die Feststellung der Befähigung von Beamten des gehobenen Dienstes für den Aufstieg in den höheren Dienst (Gliederungsnummer 2030.11 F, StAnz 1980, S. 49). Weder die qualifizierte Ausbildung des gehobenen Dienstes an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege noch die deutlich verstärkten Maßnahmen der Personalentwicklung und Fortbildung haben seither Berücksichtigung gefunden.

## Reform des Laufbahnrechts in Bayern – mehr Leistung oder mehr Nivellierung im bayerischen Staatsdienst?

Jürgen Lorse

*Der Beitrag beschäftigt sich mit einem Herzstück des „Entwurfs eines Gesetzes zum Neuen Dienstrecht in Bayern“, der Neukonzeption des Laufbahnrechts als Folge des durch die Föderalismusreform I eröffneten Gestaltungsspielraums. Kern der Analyse ist die Prüfung, ob die Einführung einer sogenannten „Leistungslaufbahn“, die die Abschaffung der Laufbahngruppen sowie eine Neujustierung von Regelbewerbern und „anderen Bewerbern“ impliziert, mit dem Laufbahnprinzip als hergebrachtem Grundsatz des Berufsbeamtentums i. S. d. Art 33 Abs. 5 GG vereinbar ist. Weitere Teilaspekte der Untersuchung sind die radikale Reduzierung der Fachlaufbahnen, die Spiegelung der Reform an den Anforderungen des Gesetzesvorbehalts sowie ein verändertes Kompetenzspektrum des Bayerischen Landespersonalausschusses.*

### I. Einführung

Am 15. Juni 2009 hat das bayerische Staatsministerium der Finanzen den „Entwurf eines Gesetzes zum Neuen Dienstrecht in Bayern (BayDienstRG)“<sup>1</sup> veröffentlicht und – noch vor Ab-

schluss der Ressortabstimmung – eine erste informelle Verbändebeteiligung eingeleitet. Damit wird ein politisches Reformversprechen eingelöst, das ein Jahr zuvor mit den „Eckpunkten für das neue Dienstrecht in Bayern“<sup>2</sup> formuliert und im Rahmen einer Regierungserklärung<sup>3</sup> am 10. Juni 2008 im bayerischen Landtag abgegeben wurde: Der Wille, die durch die Föderalismusreform eröffnete Möglichkeit zu nutzen, auf den dienstrechtlichen Regelungsgebieten des Besoldungs-, Laufbahn- und Versorgungsrechts zukünftig einen eigenständigen bayerischen Weg zu beschreiten<sup>4</sup>.

Der nachfolgende Beitrag greift aus diesem umfassenden Reformpaket, das auf nahezu 600 Seiten niedergelegt ist, ein Herzstück dieses Reformvorhabens heraus: das neu konzipierte Laufbahnrecht der Beamtinnen und Beamten, das auf der Grundlage der in Artikel 1 BayDienstRG enthaltenen gesetzlichen Regelungen in dem ebenfalls am 15. Juni 2009 vorgelegten Entwurf einer „Leistungslaufbahn der bayerischen Beamtinnen und Beamten (LlbV)“ seine nähere Ausprägung erhalten hat.

Ziele und Instrumente werden in ihren konzeptionellen Grundstrukturen vorgestellt und sodann in einem zweiten Schritt auf ihre verfassungsrechtliche Tragfähigkeit geprüft. Begleitend hierzu erfolgt eine Überprüfung unter den Aspekten von Praktikabilität und Zukunftsfestigkeit des bayerischen Lösungsansatzes.

### II. Grundstrukturen des neuen Dienstrechts in Bayern

#### 1. Grundüberlegungen

Ziel der im Gesetzentwurf niedergelegten Reformüberlegungen ist es, die Leistungsorientierung des Laufbahnrechts zu verbessern<sup>5</sup>. Zu diesem Zweck soll eine „Leistungslaufbahn“ eingeführt werden, die die bisherigen Laufbahngruppen des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes zu einer einzigen Laufbahn fusioniert. Diese durchgehende Laufbahn, die in den vorhergehenden Überlegungen noch als „Einheits-

1) Quelle: Bay. Staatsministerium der Finanzen v. 15.6.2009 – Az 21-P 1060/1–025–16641; in diesem Begleitschreiben zur informellen Verbändebeteiligung sind in Art. 1 BayDienstRG (zitiert: BayDienstRG-E-) der Entwurf des BayBG (zitiert: BayBG-E-) sowie die Verordnung über die Leistungslaufbahn der bayerischen Beamtinnen und Beamten (zitiert LlbV-E-) bekanntgegeben.

2) hierzu: *Lorse*, BayVBl 2009, S. 449 ff.

3) Bay. Staatsministerium der Finanzen, Regierungserklärung „Das neue Dienstrecht in Bayern“ v. 10.6.2008 (zitiert: Regierungserklärung v. 10.6.2008).

4) Weichenstellend hierzu: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissions-Drs. 0045 (Positionspapier der Ministerpräsidenten) v. 14.5.2004, Ziff. 5.4: „Die Zukunft von Art. 33 Abs. 5 GG ist zu prüfen. Es ist darzustellen, welche Handlungsmöglichkeiten für eine Neuregelung des Dienstrechts auf der Grundlage des geltenden Verfassungsrechts bestehen. Dabei ist insbesondere darzustellen, welche Möglichkeiten der Leistungsbesoldung und Laufbahngestaltung und eines flexiblen Personaleinsatzes innerhalb des geltenden Rechtsrahmens bestehen (...).“

5) Vgl. BayDienstRG-E-, S. 3.

laufbahn“<sup>6</sup> apostrophiert wurde, soll zukünftig die bisherigen Ämter der BesO A 3<sup>7</sup> bis A 17<sup>8</sup> sowie die Ämter der BesO B durchgängig und unter Verzicht auf die bisherigen Verzahnungssämter an der Schnittstelle der Laufbahngruppen erfassen. Dies bedeutet, dass zukünftig die Spitzenämter der bisherigen niedrigeren Laufbahngruppen, die zugleich Eingangssämter der nächsten Laufbahngruppen sind (A 6, A 9 und A 13), aufgelöst und Ämter dieser Besoldungsgruppe mit jeweils einheitlichen Amtsbezeichnungen versehen werden<sup>9</sup>. Nach Selbsteinschätzung der bayerischen Staatsregierung handelt es sich bei diesem Projekt nahezu um „eine Revolution“<sup>10</sup>, die sich aus dem Gesichtspunkt rechtfertigt, „Leistungsstarken Beamtinnen und Beamten Entwicklungsperspektiven aufzuzeigen und die bestehenden Laufbahngruppengrenzen zu sprengen“<sup>11</sup>. Als roter Faden der Argumentation werden hierbei die Gegensatzpaare „Starrheit“ und „Engheit“ des bisherigen Laufbahnrechts einerseits und das Bedürfnis nach einer stärkeren „Flexibilisierung“ und „Durchlässigkeit“ des zukünftigen Laufbahnrechts andererseits verwendet.

Die ersatzlose Beseitigung der bisherigen Laufbahngruppen zugunsten einer einzigen Laufbahn evokiert folgende Fragestellungen: Wie werden die bisher am Eingangssamt der jeweiligen Laufbahngruppe ausgerichteten schulischen und beruflichen Qualifikationsanforderungen neujustiert? Was tritt an die Stelle des bisher durch förmliche Aufstiegsverfahren ermöglichten vertikalen Wechsels zwischen den Laufbahngruppen? Wie vollzieht sich zukünftig innerhalb der einen Laufbahn der horizontale Wechsel zwischen Tätigkeiten mit völlig unterschiedlichen Qualifikationsanforderungen? Die Beantwortung dieser Fragen ist nicht nur Qualitätsmaßstab für die Praxisreife der Neukonzeption, sondern auch Gradmesser für eine verfassungskonforme Neuausrichtung des bayerischen Laufbahnrechts. Nur eine befriedigende Beantwortung dieser Fragen stützt schließlich die im politischen Raum abgegebene Leitaussage, die „eine durchgehende Laufbahn“ stelle sich bei näherem Hinsehen nicht als eine „Gleichmacherei“ dar<sup>12</sup>. Da weder der Bund in der Neufassung des BLV<sup>13</sup> noch etwa die Länder<sup>14</sup> bislang bereit waren, einen so radikalen Neuanfang des Laufbahnrechts zu wagen, ist der bayerische Gesetzentwurf gezwungen, instrumentell Neuland zu betreten.

## 2. Einstellung in Qualifikationsebenen

Gemäß Art. 26 Abs. 1 i. V. m. Art. 27 Abs. 1 BayBG-E- erfolgt zukünftig der Einstieg in die „Leistungslaufbahn“ entsprechend der Vor- und Ausbildung in einer von insgesamt vier „Qualifikationsebenen“. Diese Qualifikationsebenen sind bei näherer Betrachtung hinsichtlich der Vorbildungsvoraussetzungen im wesentlichen kompatibel mit den Anforderungen, die bisher an die Einstellung in das Eingangssamt der jeweiligen Laufbahngruppe gestellt wurden: So ist für die erste Qualifikationsebene (vergleichbar einfacher Dienst) der erfolgreiche Besuch einer Hauptschule gefordert, für die zweite Qualifikationsebene (vergleichbar mittlerer Dienst) der mittlere Schulabschluss oder der qualifizierende Hauptabschulabschluss. Für die dritte Qualifikationsebene (vergleichbar gehobener Dienst) wird demgegenüber der Nachweis der Fachhochschulreife oder eine andere Hochschulreife vorausgesetzt. Die vierte Qualifikationsebene (vergleichbar höherer Dienst) ist Einstellungsbewerbern mit einem ersten Staatsprüfung, einem Diplom- oder Magisterabschluss oder einem Masterabschluss zugänglich. Der Start in die Beamtenkarriere wird auch auf der Grundlage dieses Gesetzentwurfs zukünftig in Bayern von der erreichten Vor- und Ausbildung abhängen.

## 3. Aspekte vertikaler Laufbahnmobilität

Die vertikale Mobilität der Beamtinnen und Beamten innerhalb der durchgängig gestalteten Laufbahn mit dem suggestiven Namen „Leistungslaufbahn“<sup>15</sup> erfährt hingegen grundlegende Veränderungen:

Sämtliche Ämter dieser Einheitslaufbahn sind – beginnend vom Einstieg in die jeweilige Qualifizierungsebene – grundsätzlich individuell erreichbar. Eine formale laufbahnrechtliche Sperre, die im Bereich des bisherigen einfachen, mittleren und gehobenen Dienstes durch das Spitzenamt der jeweiligen Laufbahn markiert ist, soll damit zukünftig entfallen. Selbst im höheren Dienst ist durch die Fusion der Besoldungsordnungen A und B das informelle mittlere Laufbahnziel im höheren Dienst (BesGr A 15) entfallen. Der laufbahnrechtliche Horizont weitet sich bis in die höchsten Führungsfunktionen. Besoldungsrechtlich wird diese neue Laufbahnlandschaft flankiert durch die Beschränkung der Stellenobergrenzen auf die Ämter der BesGr A 15 bis B 2. Damit ist eine seit langem erhobene gewerkschaftliche Kernforderung nach einer sogenannten „Einstiegslaufbahn“ erfüllt<sup>16</sup>. Ungeachtet einer solchen Ämterkohäsion in einer einzigen Laufbahn soll ein Überschreiten der einzelnen Qualifizierungsebenen nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich sein:

Der Gesetzentwurf vom 15. Juni 2009 kommt zu dem Ergebnis, dass es „keinen öffentlichen Dienst ohne sachgerechte Differenzierung geben darf“ und folgert hieraus, dass „das bisherige starre Aufstiegsverfahren (...) durch ein modulares System lebenslangen Lernens“ zu ersetzen sei<sup>17</sup>. Neu an dieser Überlegung ist zunächst nicht die Statuierung einer grundsätzlichen Verpflichtung bzw. Obliegenheit des Beamten, sich lebenslang fortzubilden; neu ist hingegen die Integration dieses Elements als verbindlicher und – vorgeblich – leistungskontrollierter

- 6) Vgl. hierzu Peter M. Huber, Flexible Laufbahngestaltungen, in Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.), Symposion zur Bayerischen Dienstrechtsreform am 7.12. 2006, München, S. 35 ff. (37).
- 7) Ein weiterer besoldungsrechtlicher Bestandteil der Reform ist der ersatzlose Wegfall von Ämtern, die bisher im Bereich des einfachen Dienstes der BesGr A 2 zugeordnet waren.
- 8) Es handelt sich um eine Erweiterung der Ämterstruktur, die die Leitung besonders großer und bedeutender Behörden auf der unteren Verwaltungsebene neu bewertet („Lex Finanzamt München“).
- 9) Vgl. BayDienstRG-E-, S. 266.
- 10) Regierungserklärung v. 10.6. 2008, S. 10; ebs. Kathke/Vogl, ZBR 2009, S. 9 ff. (9). Beachtenswert allerdings, W. Leisner, Legitimation des Berufsbeamtentums aus der Aufgabenerledigung, 1988, S. 142, der bezüglich des Laufbahngruppenprinzips lakonisch feststellt: „Hier ist nicht Revolutionierung, sondern Reform gefordert“.
- 11) Regierungserklärung v. 10.6. 2008, S. 11.
- 12) Fn.11, S. 12.
- 13) Zu den Reformüberlegungen des Bundes vgl. Peters/Lösch/Grunewald, ZBR 2009, S. 1 ff.; ebs. Grunewald/Lösch, RiA 2008, S. 201 ff.
- 14) Vgl. zur Zweistufigkeit der Laufbahngruppen § 13 Abs. 3 NdsBG, NdsGVBl 2009, S. 76 f.; zu den Reformüberlegungen des Laufbahnrechts in Niedersachsen allgemein vgl. Frank/Heinicke, ZBR 2009, S. 34 ff.(38).
- 15) Es handelt sich deshalb um mehr als einen bloßen „Etikettenschwindel“; vgl. Pechstein, ZBR 2009, S. 20 ff. (28).
- 16) DBB, Verwaltung 2000, Konzept zur Dienstrechts und Verwaltungsreform. S. 31 f.; dbb, Reformmodell 21, Beschluss des Gewerkschaftstages 2003, S. 13 f., der allerdings damals noch die Forderung enthielt, die Strukturen der Einstiegslaufbahn müssten auch in Zukunft „bundeseinheitlich festgelegt werden“; vgl. auch Habermann, Statement in: Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.), Symposion zur Bayerischen Dienstrechtsreform am 7.12.2006, S. 49 ff. (55 f.).
- 17) Die verfassungsrechtlichen Aspekte der Leistungslaufbahn sind auf Seite 274 des Gesetzentwurfs in insgesamt drei Sätzen thematisiert.