

# Bundesbeamtengesetz: BBG

Battis

6. Auflage 2022  
ISBN 978-3-406-77222-1  
C.H.BECK

	Rn.
V. Belassung der Dienstbezüge . . . . .	6
VI. Weitere Folgen im Innenverhältnis . . . . .	8
VII. BeamStG . . . . .	9

## I. Systematik

Die Vorschrift regelt die Rechtsfolgen nichtiger (§ 13) oder zurückgenommener (§ 14) Ernennungen. Satz 1 beschränkt das **Verbot der Führung der Dienstgeschäfte** auf die nichtige oder zurückgenommene erstmalige Ernennung iSv § 10 I Nr. 1. Satz 2 verlangt vor Ausspruch des Verbots, dass die sachlich zuständige Behörde es abgelehnt hat, die Ernennung gem. § 13 II Nr. 2 zu bestätigen. Satz 3 bestimmt die **Bestandskraft** von Amtshandlungen des Ernannten (Außenverhältnis). Gem. S. 4 können (im Innenverhältnis) die Dienstbezüge belassen werden. Das Verfahren der Rücknahme einer Ernennung regelt § 14 III (→ § 14 Rn. 16–19). Fehlerhafte Ernennungen, die nicht unter Satz 1 fallen, also keine Ernennungen iSv § 10 I Nr. 1 sind, können ein Verbot der Führung der Dienstgeschäfte gem. § 66 auslösen. Das DNeuG (→ Einl. Rn. 39) hat in § 15 die Regelungen von § 13 I a. F. und § 14 a. F. zusammengefasst.

## II. Verbot der Führung der Dienstgeschäfte

### 1. Nichtige erstmalige Ernennung durch unzuständige Behörde

Ist einer der vier Nichtigkeitstatbestände des § 13 I anlässlich einer erstmaligen Ernennung, also einer Ernennung iSv § 10 I Nr. 1 zur Begründung eines Beamtenverhältnisses erfüllt, so steht die Nichtigkeit nur im Falle des § 13 I Nr. 3b – Amtsunfähigkeit – fest. Gem. der beamtenfreundlichen Neuregelung der Nichtigkeitstatbestände durch das DNeuG kann in den übrigen drei Fällen (§ 13 I Nr. 1, 2, 3a) die Nichtigkeit rückwirkend beseitigt werden (→ § 13 Rn. 4). Für den Fall der nach § 13 I Nr. 2 wegen sachlicher Unzuständigkeit der ernennenden Behörde nichtigen Ernennung kann die sachlich zuständige Behörde die Ernennung bestätigen. Erst wenn die sachlich zuständige Ernennungsbehörde es abgelehnt hat die Ernennung zu bestätigen, darf gem. § 15 S. 2 der Dienstvorsetzte (§ 3 II) jede weitere Führung der Dienstgeschäfte des nicht wirksam zum Beamten Ernannten untersagen. Gem. § 7 Abs. 3 kann der BMI eine Ausnahme von den Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 Nr. 1 (s. § 7 Rn. 3 bis 9) und Abs. 2 zulassen. Geschieht dies nachträglich, so greift das Verbot nach § 15 Satz 1 ebenfalls nicht.

### 2. Rücknahme

Ist nicht die erstmalige Ernennung, sondern eine spätere nichtig, so bleiben die früheren Ernennungen wirksam, ein Verbot der Führung der Dienstgeschäfte nach § 15 Abs. 1 Satz 1 scheidet aus (s. a. VGH Kassel NVwZ-RR 1996, 340, 351; *W/L* Rn. 143). Besteht nur der Verdacht der Nichtigkeit der Ernennung, so kann ein Verbot der Führung der Dienstgeschäfte gem. § 66 ausgesprochen werden

## III. Verfahren

Ist die erstmalige Ernennung, also nur eine Ernennung iSv § 10 I Nr. 1 gem. § 14 innerhalb der 6-Monatsfrist des § 14 III 1 wirksam **zurückgenommen** worden, hat der Dienstvorsetzte (§ 3 II) dem nicht wirksam Ernannten jede weitere Führung

der Dienstgeschäfte zu verbieten (§ 15 S. 1 Alt. 2). § 15 S. 2 ist nicht anzuwenden. Zum Verfahren → Rn. 2. Besteht nur der Verdacht, dass einer der Rücknahmegründe des § 14 I, II vorliegt, so kann nur ein Verbot nach § 66 ausgesprochen werden – Ermessen (*Peters/Grünwald/Lösch*, § 15 Rn. 195).

#### IV. Bestandskraft von Amtshandlungen

- 5 Die Bestätigung ist ein für den Ernannten bestimmter VA, der erst wirksam wird, wenn er ihm bekanntgegeben worden ist (§ 43 I BVwVfG). Da auch nach bloß behördeninterner Ablehnung der Bestätigung durch die Ernennungsbehörde gegenüber dem Dienstvorgesetzten eine wirksame Bestätigung gegenüber dem Ernannten möglich wäre, setzt die Anordnung des Verbots der Führung weiterer Dienstgeschäfte voraus, dass die Ernennungsbehörde die Bestätigung gegenüber dem Ernannten abgelehnt hat (*Summer* GKÖD § 13 Rn. 3). Da das Verbot der Führung der Dienstgeschäfte ein belastender VA ist, muss der Ernannte vorher angehört werden (§ 28 I BVwVfG), es sei denn, dass eine Ausnahme nach §§ 28 II, III BVwVfG eingreift (Gefahr im Verzug, Notwendigkeit einer sofortigen Entscheidung im öffentlichen Interesse). Das Verbot kann formlos ergehen. Die Zustellung eines schriftlich erlassenen Verbots ist nicht erforderlich, weil Abs. 1 die Bekanntgabe des Verbots nicht ausdrücklich vorschreibt (BVerwGE 25, 212). Die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage kann durch das regelmäßig gegebene überwiegende öffentliche Interesse an einer sofortigen Vollziehung (§ 80 II Nr. 4 VwGO) beseitigt werden.

#### V. Belassung der Dienstbezüge

- 6 Zur Wahrung der Rechtssicherheit und zum Schutz des Vertrauens der Allgemeinheit auf den Bestand von Amtshandlungen erfasst die Rückwirkung der Nichtigkeit oder der Rücknahme einer Ernennung nicht den Bestand von Amtshandlungen des Ernannten. Die bis zum Verbot der Führung der Dienstgeschäfte oder bis zur Zustellung der Rücknahmeerklärung vorgenommenen **Amtshandlungen** des Ernannten sind gem. S. 3 **gültig**. Es ist unbeachtlich, ob der Adressat der Amtshandlung die Nichtigkeit oder die Rücknahmegründe kannte. Mängel, die auch die Nichtigkeit der Amtshandlung eines fehlerfrei Ernannten zur Folge hätten (§ 44 BVwVfG), bleiben unberührt. Nach Erlass des Verbots der weiteren Führung der Dienstgeschäfte gem. S. 1, 2 oder nach Zustellung der Rücknahmeerklärung vorgenommene Amtshandlungen sind unwirksam, es sei denn der Dienstherr muss den Ernannten auf Grund von Rechtsmitteln (Widerspruch, Anfechtungsklage) noch weiter beschäftigen. S. 3 gilt für alle Nichtigkeitstatbestände, also auch den in § 13 I Nr. 1 geregelten Fall des § 6 I aF. Der diesbezügliche Streit um die Folgen der Nichternennung hat sich mit der Neuregelung erledigt. Bis zum Verbot der weiteren Führung der Dienstgeschäfte oder der Rücknahme einer Ernennung haftet der Dienstherr nach § 839 BGB, Art. 34 GG. Danach nicht mehr, weil dann der Ernannte nicht mehr mit der Ausübung öffentlicher Gewalt betraut ist.
- 7 Wegen der Rückwirkung der Nichtigkeit oder der Rücknahme einer Ernennung sind die dem Ernannten gezahlten Dienst- oder Versorgungsbezüge ohne Rechtsgrund geleistet worden. Der Dienstherr hat also grundsätzlich einen Rückzahlungsanspruch in Form des **öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs** (§ 3 I 2 BBesG). Dieser Anspruch wird gem. Satz 4 zugunsten des fehlerhaft Ernannten modifiziert und zwar in allen Fällen der §§ 13, 14. Der speziellere § 12 BBesG (Fürsorgepflicht im Rahmen des jeweiligen Amtes) gilt nur, wenn nach der Rücknahme einer anderen als der erstmaligen Ernennung, zB nach § 10 I Nr. 3 oder 4 ein Beamtenver-

hältnis bestehen bleibt. Der Ernannte kann sich deshalb nicht auf den Wegfall der Bereicherung berufen (VGH München BayVBl. 1973, 183; *Kilian* NJW 1962, 1279; *Mörtel* BayVBl. 1970, 396; *Wallerath* DÖV 1972, 221). S. 4 gilt auch bei Nichtigkeit oder Rücknahme einer Ernennung, die auf die wirksame Begründung des Beamtenverhältnisses folgt. Bei der Ermessensentscheidung über die teilweise oder gänzliche Belassung der „Dienstbezüge“ (= aller Bezüge, die nicht eine reine Aufwandsentschädigung darstellen) hat der Dienstherr alle Umstände die zur Nichtigkeit bzw. Rücknahme führten, die Kenntnis bzw. Unkenntnis des Ernannten davon, die Dienstleistung des Ernannten, den Verbrauch der Bezüge zum Lebensunterhalt sowie die wirtschaftliche Lage des Ernannten zu berücksichtigen. Ein sachgerechtes Kriterium für die Belassung der Bezüge ist, ob und inwieweit der Ernannte tatsächlich Dienst geleistet hat (BVerwGE 109, 365). Auch wenn im Übrigen auf die Figur eines faktischen öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses generell zurückgegriffen werden kann (→ Rn. 7), so geht die spezielle, dem Dienstherrn Ermessen einräumende Vorschrift des Satzes 4 dem pauschalen Rückgriff auf das faktisch öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis vor (*W/L* Rn. 143 mwN). Der Dienstherr kann die zu erstattenden Bezüge durch (anfechtbaren) Bescheid zurückfordern oder gerichtlich, ab Klageerhebung einschließlich 4% Prozesszinsen, geltend machen (VGH München BayVBl. 1973, 183).

## VI. Weitere Folgen im Innenverhältnis

Wenn wegen (endgültiger) Nichtigkeit oder bestandskräftiger Rücknahme der erstmaligen Ernennung das Beamtenverhältnis rückwirkend nicht zustande gekommen ist, kann im Einzelfall das gescheiterte Beamtenverhältnis umgedeutet werden in einen öffentlich-rechtlichen Vertrag (OVG Koblenz DVBl 1952, 597; VGH München, 7, 110; Art. 13 bayKWBG) oder überzeugender in ein faktisches öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis (*E. Brückner*, Das faktische Dienstverhältnis, 1968, S. 107; *W/L* Rn. 144; *Leppke*, Beamtenrecht, Rn. 121; VGH München ZBR 1973, 59; BVerwG DÖV 1972, 573, zurückhaltend BVerwG DÖV 1983, 898). Ein privatrechtlicher Dienstvertrag oder ein faktisches privatrechtliches Dienstverhältnis scheiden aus, da die Beteiligten kein privatrechtliches Rechtsverhältnis, sondern ein Beamtenverhältnis begründen wollten. Bei erfolgreicher Umdeutung hat der Dienstnehmer einen Anspruch auf angemessenes Entgelt, gegen den der Dienstherr mit geleisteten Zahlungen aufrechnen kann (aA BAG 5, 260), aber auch Nebenpflichten, zB Verschwiegenheitspflicht. Aus der Dienstausbübung ergibt sich kein Anspruch auf Einstellung als Beamter (OVG Koblenz ZBR 1975, 117; VGH Kassel VwRspr. 3, 692). Der wirksam Ernannte und seine Hinterbliebenen haben jedoch Schadensersatzansprüche wegen Amtspflichtverletzung, wenn sie eine schuldhaft Verletzung der Formvorschriften nachweisen können (BGH ZBR 1971, 300; VGH Kassel Hess. VwRspr 1976, 11; *Schenke*, Fälle zum Beamtenrecht, S. 34). Gem. BVerwG Buchholz 237.6, § 86 NBG Nr. 4 gebieten es Vertrauensschutz und Billigkeit, dass der gutgläubige, nicht wirksam Berufene sich auf die Haftungsbeschränkungen des § 75 berufen kann; weitergehend *J. Beckmann*, Die Haftung des Beamten gegenüber seinem Dienstherrn, 2002, S. 108, der in jedem Fall auch bei Bösgläubigkeit, zB arglistiger Täuschung, Bestechung, § 75 analog anwenden will. Da Art. 34 GG keine Beamteneigenschaft im statusrechtlichen Sinne voraussetzt, greift die Haftung für in Ausübung des anvertrauten öffentlichen Amtes begangene Amtspflichtverletzungen nach Art. 34 GG, § 839 BGB ein, nicht aber die persönliche nach § 839 BGB. Für die Dauer des

faktischen öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses ist der Entlassene bei der gesetzlichen Rentenversicherung nachzuversichern.

## VII. BeamtStG

- 9 Das BeamtStG enthält keine § 15 entsprechende Regelung. Die Rechtsfolgen der Nichtigkeits- und Rücknahmegründe werden nicht unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG subsummiert (*Peters/Grumewald/Lösch*, § 15 BBG Rn. 193). Die Länder können insoweit eigene Regelungen treffen, z. B. Art. 21 BayBG, §§ 14, 15 BerlBG (siehe *Schmeltenbach/Bodanowitz*, *Beamtenrecht in der Praxis*, § 2 Rn. 39).

### Abschnitt 3. Laufbahnen

#### § 16 Laufbahn

(1) Eine Laufbahn umfasst alle Ämter, die verwandte und gleichwertige Vor- und Ausbildungen voraussetzen.

(2) <sup>1</sup>Die Befähigung für die Laufbahn, in die eingestellt, gewechselt oder von einem anderen Dienstherrn versetzt werden soll, ist festzustellen und der Beamtin oder dem Beamten schriftlich mitzuteilen. <sup>2</sup>Gleiches gilt, wenn die Beamtin oder der Beamte infolge der Umbildung einer Körperschaft übernommen wird oder kraft Gesetzes in den Dienst der aufnehmenden Körperschaft übertritt.

**Parallelvorschriften:** BaWü § 14 I; Bbg § 9 I, III; Bre § 13 I, III; Hbg § 13 I, III; Hess § 13 I; MV § 13 I, III; Nds § 13 I, III; NRW § 5 I; RhPf § 14 I; Sa § 10 I; Sachs § 15 I; LSA § 13 I; SchlH § 13 I, III

**Schrifttum:** *Denninger/Frankenberger*, Grundsätze der Reform des öffentlichen Dienstes, 1997; *Kahlen/Koehler*, Laufbahnrechtliche Aufstiegs- und Entwicklungsmöglichkeiten in Bund und Ländern, ZBR 2019, 109; *Leppek/Steinz*, Die Fortentwicklung des Laufbahnrechts des Bundes von 2009 bis heute, RiA 2018, 101; *Lorse*, Personalmanagement im öffentlichen Dienst, DöD 2002, 49; ders., Das beamtenrechtliche Laufbahnprinzip im Spiegel der verwaltungsgerichtlichen Spruchpraxis und der dienstrechtspolitischen Wirklichkeit, ZBR 2020, 181; *Murmann*, Grundlagen des Laufbahnrechts, RiA 1991, 157; *Pechstein*, Laufbahnrecht in Bund und Ländern, 5. Aufl. 2020; *Peters ua*, Paradigmenwechsel im Laufbahnrecht des Bundes, ZBR 2009, 1; *Schraper*, Die (kommunale) Amtsbefähigung, ZBR 2019, 187; *Wunder*, Die Rekrutierung der Beamtenschaft in Deutschland, 1979.

#### Übersicht

	Rn.
I. Systematik	1
II. Das Laufbahnprinzip	2
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen	2
2. Reform des Laufbahnrechts	4
III. Der Laufbahnbegriff, Abs. 1	8
1. Aufgabe der Unterscheidung zwischen Fach- und Regellaufbahn	9
2. Verwandte und gleichwertige Vor- und Ausbildung	10
3. Sonderlaufbahnen	12
IV. Feststellung der Laufbahnbefähigung, Abs. 2	13
V. BeamtStG	14

## I. Systematik

Die Definition der Laufbahn in Abs. 1 eröffnet das Laufbahnrecht des Bundes in §§ 16–26 BBG, das wesentlich ergänzt wird durch die ebenfalls mit dem DNeuG (→ Einl. Rn. 39) aufgrund § 26 neu erlassene BLV v. 12.2.2009 (BGBl. I S. 284). Die Neufassung des Kompetenzrechts durch das Föderalismusreformgesetz v. 28.8.2006 (BGBl. I S. 2034) weist den Ländern in Art. 74 I Nr. 27 GG die Kompetenz für das Laufbahnrecht in den Ländern zu (hierzu *Pechstein* ZBR 2008, 73), die insoweit teils deutlich abweichende Regelungen erlassen haben (→ Rn. 7). Das Beamtenstatusgesetz regelt das Laufbahnrecht konsequenterweise nicht. §§ 16–26 gelten nur für den Bund.

## II. Das Laufbahnprinzip

### 1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Das **Laufbahnprinzip** gehört zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, die vom Gesetzgeber zu berücksichtigen und fortzuentwickeln sind (Art. 33 V GG). Das Laufbahnprinzip verlangt, dass für die Einstellung und das berufliche Fortkommen des Beamten Laufbahnen mit jeweils typisierenden Mindestanforderungen bestehen (BVerfGE 107, 257 (273) = NJW 2003, 3335 (3337); BVerfG, NVwZ 2017, 392 (395); BVerwG, NVwZ 2021, 1237 (1240); *Plog/Wiedow* § 15 Rn. 10). Die aus der Erfüllung der Mindestanforderungen sich ergebende Laufbahnbefähigung bildet den Kern der Eignung eines Bewerbers für die der Laufbahn zugeordneten Ämter (vgl. BVerwGE 147, 20 = NVwZ 2014, 75 (78); BVerwG, NVwZ-RR 2019, 655 (657)). Dem entspricht eine berufliche Entwicklung der Beamten, bei der die unteren Ämter einer Laufbahn durch Einstellungen besetzt werden, die höher dotierten Ämter dagegen grundsätzlich mit Inhabern der unteren Ämter im Wege der Beförderung. Das Laufbahnprinzip steht danach in enger Verbindung mit dem Lebenszeitprinzip (→ § 6 Rn. 3). Es legt die Grundlage für die Professionalität des Berufsbeamtentums und für die Geltung des Leistungsprinzips bei Einstellungs- und Beförderungsentscheidungen. Es wirkt insoweit objektivrechtlich den Gefährdungen unsachlicher Ämterpatronage entgegen und schützt subjektivrechtlich den leistungsbezogenen Zugangsanspruch aus Art. 33 II GG.

Das Laufbahnprinzip, nicht aber das jeweilige Laufbahnsystem, zählt zu den verfassungsrechtlich gesicherten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums iSv Art. 33 V GG (BVerfGE 12, 334; 62, 383; 64, 351; *Leisner*, Legitimation des Berufsbeamtentums, 1988, S. 131; *Murmann* RiA 1991, 157; *Bochmann* ZBR 2007, 1; *Ziekow* PersV 2007, 344 [352]; *Günther* RiA 2007, 97 [102]; *Wolff* DÖV 2007, 504; *Baßlspurger* PersV 2007, 424 [440]; *Peters ua* ZBR 2009, 1). Bislang hatten die Gerichte kaum Anlass, die verfassungsrechtlichen Grenzen gesetzgeberischer Gestaltungsspielräume zu definieren, sodass das Laufbahnprinzip als Gesetzgebungsdirektive weitgehend farblos bleibt (zum Laufbahnprinzip als Maßstab für Regelungen des Laufbahnaufstiegs: BVerwGE 164, 99 = NVwZ-RR 2019, 655 (657)). Dies hat sich zumindest bislang auch nicht in Folge der Ausdifferenzierung des Laufbahnrechts in Bund und Ländern geändert (vgl. zum Laufbahnprinzip als Schranke für Landesgesetzgeber: *Pechstein* FS Siedentopf, 2008, 671; ders. ZBR 2009, 20; ausführlich zur jüngeren Entwicklung: *Lorse*, ZBR 2020, 181; zur historischen Entwicklung *Wunder*, Die Rekrutierung der Beamtenschaft in Deutschland, 1979, S. 8).

## 2. Reform des Laufbahnrechts

- 4 Das überkommene Laufbahnsystem ist bereits seit den sechziger Jahren zunehmend auf Kritik gestoßen. Dabei wurde das Laufbahnrecht zwar für reformbedürftig, aber überwiegend auch für reformfähig erachtet (weitergehend *Thieme*, 48. DJT D 27: Widerspruch zur demokratischen, auf dem Gleichheitsprinzip beruhenden Gesellschaftsordnung, Widerspruch zum Leistungsprinzip durch Überbewertung der Vor- und Ausbildung; weniger krit. *Mayer* FS Ule, 335; *Dagdoglou* StK VI S. 85; *König* VerwArch 1977, 25; *Lemhöfer* ZBR 1971, 294). Mit dem 2. Gesetz zur Änderung beamtenrechtlicher Vorschriften v. 18.8.1976 (BGBl. I S. 2209) griff die Bundesregierung Vorschläge der **Studienkommission** zur Reform des öffentlichen Dienstrechts auf (dazu *Kroppenstedt* DÖV 1977, 12; *Battis* DVBl 1977, 663; *Wiese* ZRP 1977, 226; *Schmidt* ZBR 1977, 117; *Geyer* DV 1977, 216; *Siedentopf* DV 1979, 459; zur weiteren Reform sa *Loschelder* ZBR 1978, 133; *Rödel* ZBR 1978, 130; sowie → Einl. Rn. 25). Darin und durch die **BLV 1978** wurden die Zugangs- und Ausbildungsvoraussetzungen für Laufbahnen des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der Fachhochschulentwicklung und weiterer Veränderungen der Bildungsgänge und -abschlüsse neu geregelt (dazu *Schröder* ZBR 1978, 292; krit. *Kruis* BayVBl. 78, 563).
- 5 Während die NRW-Regierungskommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes“ mangels hinreichender Flexibilität die **Abschaffung** des Laufbahnprinzips vorschlug (Bericht der Kommission 2003, S. 50; anders aber *Denninger/Frankenberger*, Grundsätze der Reform des öffentlichen Dienstes, 1997, S. 34), beschränkte sich die Reformdiskussion überwiegend auf das Laufbahngruppenprinzip (s. zB *Leisner* Legitimation S. 139, 148; *Murmann* RiA 1991, 157; *Lecheler*, HdbStR, V 3. Aufl. § 110 Rn. 92: Tendenz zu zwei Laufbahngruppen, mittlerer und unterer Teil des gehobenen sowie oberer Teil des gehobenen und höheren Dienstes).
- 6 Dagegen hält das Bundesrecht im Kern weiter an der Einteilung aller Laufbahnen in die vier **Laufbahngruppen** des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes mit je mehreren Besoldungsgruppen fest (*Wichmann/Langer* öD-R S. 280). Die Zugehörigkeit einer Laufbahn zu einer Laufbahngruppe richtet sich nach dem im BBesG bestimmten **Eingangsamte** (§ 6 I 2 BLV). Die Unterscheidung zwischen Regellaufbahn und Laufbahn besonderer Fachrichtung im Sinne eines Regel-Ausnahme-Prinzips gibt § 17 auf (→ § 17 Rn. 1). Die **Eingangsamter** können einer höheren Besoldungsgruppe zugewiesen werden. Zum Beispiel ist im mittleren Polizeivollzugsdienst das Eingangsamte der Besoldungsgruppe A 6 zugeordnet, in der Laufbahn des Gerichtsvollziehers im mittleren Dienst A 8. Das **Endamte** (Spitzenamte) markiert das Ende der Laufbahngruppe zB A 5 (Oberamtsmeister), A 9 (Amtsinspektor) mit Amtszulage nach Fn. 3 zur Besoldungsgruppe A 9 BBesG. Das Endamte einer Laufbahngruppe entspricht in seiner Besoldungsgruppe dem Eingangsamte der nächsthöheren Laufbahngruppe zB A 13 als Endamte für Oberamtsrat und Regierungsrat als Eingangsamte des höheren Dienstes – sog. **Verzahnungsamte**.
- Der Kritik am Laufbahngruppenprinzip wird durch eine bereits durch die BLV 1978 eingeleitete **größere Durchlässigkeit** der Laufbahngruppen Rechnung getragen, die durch die **Novelle 2002** und die **BLV 2009** verstärkt wurde. Allerdings ist der 2002 eingeführte prüfungsfreie Praxisaufstieg (§ 33b BLV) mangels praktischer Bewährung zugunsten eines nun wieder einheitlichen Aufstiegsverfahrens (§§ 35ff. BLV) wieder entfallen (vgl. *Pechstein*, Laufbahnrecht in Bund und Ländern, 5. Aufl. 2020, S. 127). Die jedenfalls nominell wohl wichtigste laufbahnrechtliche Änderung durch das DNeuG liegt in der Einführung eines fachrichtungsübergreifenden Laufbahnbegriffs (dazu unten → Rn 8). Durch diese Öffnung wollte der Gesetzgeber die Zahl von 125 auf Bundesebene bestehenden Laufbahnen (mit rund 50 verschiedenen Laufbahn-, Ausbildungs- und Prüfungsordnungen) zugunsten von Flexibilität und Transparenz verringern, ohne dabei die Existenz „bewährter Sonderlaufbahnen“ in Frage zu stellen (vgl. BT-Drs. 16/7076, S. 93, 103f.). Zusammen mit anderen lauf-

bahnrechtlichen Weichenstellungen – Überarbeitung der Vor- und Ausbildungsabschlüsse (§ 17), Einstellung in ein höheres Amt als das Eingangsamts (§ 20), gesetzliche Regelung der dienstlichen Beurteilung (§ 21), Neuregelung der Beförderung einschließlich der Erleichterung der Sprungbeförderung (§ 22 VI), Ausweitung des Anwendungsbereichs der Führungssämter auf Probe sowie Verkürzung der Probezeit (§ 24), Benachteiligungsverbote (§ 25) und stärkere Trennung von Laufbahn- und Ausbildungsvorschriften (§ 26) – ergeben sich insgesamt aus dem DNeuG Ansätze für eine durchaus auch konzeptuelle Erneuerung des Laufbahnrechts. Insoweit von einem „Paradigmenwechsel“ (so *Peters ua ZBR* 2009, 1) bzw. von einem „Systemwechsel“ (so *Plog/Wiedow Rn.* 3) zu sprechen, scheint aber zumindest übertrieben. Zur Entwicklung seit 2009: *Leppke/Stenz RiA* 2018, 101.

Anders als der Bund haben die **Länder** dagegen die überkommene Ordnung des Laufbahngruppensystems teilweise weitgehend modifiziert (übersichtlich dazu: *Kahlen/Koehler ZBR* 2019, 109). So haben etwa die Küstenländer (Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein) die Laufbahngruppen auf zwei reduziert und unterscheiden nur noch zwischen Laufbahnen, die einen Hochschulabschluss (oder einen gleichwertigen Bildungsstand) erfordern, und Laufbahnen, die keinen Hochschulabschluss voraussetzen. Allerdings finden sich innerhalb der Laufbahnen jeweils zwei qualifikationsdifferenzierende Einstiegsstufen. Diesem Modell haben sich auch Berlin, Sachsen-Anhalt, Sachsen und zuletzt Nordrhein-Westfalen angeschlossen. Bayern hat mit dem Leistungslaufbahngesetz v. 5.8.2010 (GVBl. 410, 571) die Laufbahngruppen abgeschafft und durch eine einheitliche Leistungslaufbahn (Art. 5 LlbG) ersetzt. Der Bildungsabschluss entscheidet hier über die Einstufung in vier Qualifikationsebenen (Art. 7 LlbG). Entsprechendes gilt für Rheinland-Pfalz (Landesbeamtengesetz v. 20.10.2013, GVBl. S. 319). Baden-Württemberg hält zwar am System der Laufbahngruppen fest, hat aber mit dem Dienstrechtsreformgesetz v. 9.11.2010 (GBl. S. 793) die Laufbahngruppe des einfachen Dienstes abgeschafft. Gleiches gilt für Hessen nach § 13 HBG i. d. F. v. 27.5.2013 (GVBl. I S. 218) und für Thüringen.

### III. Der Laufbahnbegriff, Abs. 1

§ 16 I bildet die Auftaktvorschrift zur Reform des Laufbahnrechts, die aber die lange eingeforderten grundlegenden Änderungen nicht enthält. Dafür führt die Vorschrift eine neue Beschreibung des Laufbahnbegriffs ein. Während gem. § 2 II BLV aF eine Laufbahn alle Ämter derselben Fachrichtungen umfasste, die die gleiche Vor- und Ausbildung oder eine diesen Voraussetzungen gleichwertige Befähigung erfordern, verzichtet § 16 I nun auf das Kriterium „derselben Fachrichtung“. Unabhängig von der Fachrichtung umfasst eine Laufbahn nun alle Ämter, die verwandte und gleichwertige Vor- und Ausbildungen voraussetzen.

#### 1. Aufgabe der Unterscheidung zwischen Fach- und Regellaufbahn

Das gesetzgeberische Ziel, die Zahl der Laufbahnen zu verringern wird insbesondere durch die Aufgabe des Fachrichtungskriteriums erreicht. Diesem Kriterium lag die Unterscheidung zwischen (allgemeinen) Regellaufbahnen und spezialisierten Fachlaufbahnen zugrunde. Der jahrzehntelangen Ausdifferenzierung der vom öffentlichen Dienst wahrzunehmenden öffentlichen Aufgaben (dazu *Bull.* Die Staatsaufgaben nach dem GG, 3. Aufl., 1978) entsprach die Einrichtung von **Laufbahnen besonderer Fachrichtungen** zur Wahrnehmung dieser besonderen Dienste. Darin zeigt sich, dass die Personalstruktur nicht indifferent ist gegenüber den zu vollziehenden Sachprogrammen (*König VerwArch* 1977, 20; *Leisner* in *Beamtentum* 1995, S. 163; *Wittkämper/Biesemann*, Die technisch-naturwissenschaftlichen Verwaltungs-



bereiche der Bundesrepublik Deutschland, 1989; sa *Stober*, Hochschulabschluss und technische Laufbahn, 2. A. 1993; ders. ZBR 2005, 181 u. ZBR 2002, 373; *Schuppert* AK GG Art. 33 IV Rn. 18 – Aufgabenabhängigkeit des öffentlichen Dienstrechts). Der damit einhergehenden Überregulierung ist der Gesetzgeber nun entgegengetreten. Nach § 6 II BLV werden in jeder Laufbahngruppe höchstens neun Laufbahnen eingerichtet, die sich im Wesentlichen an den Fächergruppen in der Hochschulstatistik des Statistischen Bundesamtes orientieren. Danach differenzieren sich die Laufbahnen des gehobenen und höheren Dienstes durch ihre Zuordnung zu Studiengängen aus. Für den einfachen und mittleren Dienst soll die Schul- und Berufsbildungsstatistik kompatible Differenzierungskriterien bereitstellen. Die Auffächerung der Laufbahnen orientiert sich also im Ausgangspunkt an den Bildungsabschlüssen und nicht mehr an den ausdifferenzierten Staatsaufgaben. An die Stelle eines nachfrageorientierten Laufbahnsystems ist also gewissermaßen ein angebotsorientiertes Laufbahnsystem getreten. Den Vorteilen, die mit dieser Entdifferenzierung verbunden sind, steht eine Einbuße der Steuerungsfähigkeit des Laufbahnprinzips gegenüber: Die auf einem Bildungsabschluss beruhende Laufbahnbefähigung gewährleistet zumindest nicht mehr in gleichem Maße die Eignung des Bewerbers für alle der Laufbahn zugeordneten Ämtern (vgl. BVerwG NVwZ 2014, 75 Rn. 35; kritisch: *Plog/Wiedow* § 16 Rn. 5). Jedenfalls werden dadurch die Anforderungen an die personalführende Stelle im Hinblick auf Ausschreibung und Bestenauslese deutlich erhöht (*Pechstein*, Laufbahnrecht in Bund und Ländern, Anm. zu § 6 BLV, S. 49f.).

## 2. Verwandte und gleichwertige Vor- und Ausbildung

- 10 Der Verzicht auf das Kriterium der Fachrichtung verlagert die Steuerungsleistung des Laufbahnprinzips auf die Qualifikation des Bewerbers, aus der sich seine Eignung für ein Laufbahnamt ergeben soll. Dabei ergeben sich aus dem Gesetz zwei Differenzierungen: Zum einen unterscheidet der Gesetzgeber zwischen **Vorbildung und Ausbildung**. Während die **Vorbildung** außerhalb des öffentlichen Dienstes erworben wird, kann unter **Ausbildung** sowohl ein Vorbereitungsdienst im öffentlichen Dienst wie eine Berufsausbildung außerhalb des öffentlichen Dienstes verstanden werden. Allerdings ist die Trennschärfe der Begriffe stark relativiert, weil sich aus § 17 ergibt, dass etwa ein Hochschulabschluss sowohl als **Vorbildung** zu den „Bildungsvoraussetzungen“ (§ 17 V Nr. 1a) als auch als eine den Vorbereitungsdienst ersetzende **Ausbildung** eingestuft werden kann (§ 17 IV Nr. 2a). Die Kumulation von Vor- und Ausbildung indiziert aber zumindest, dass neben einem Schul- bzw. Hochschulabschluss immer noch ein weiteres (Aus-)Bildelement für die Laufbahnbefähigung vorausgesetzt wird.
- 11 Die für eine Laufbahnqualifikation vorausgesetzten Bildungsabschlüsse müssen untereinander „verwandt und gleichwertig“ sein. Die **Gleichwertigkeit** zielt auf die Einheitlichkeit des Niveaus des geforderten Abschlusses im gestuften Schul-, Hochschul- und Berufsbildungssystem ab. Es ermöglicht gleichermaßen die Differenzierung zwischen konsekutiven Hochschulabschlüssen (Bachelor/Master) wie die Einordnung überkommener Hochschulabschlüsse. Daneben eröffnet es Spielräume für die Parallelisierung von Schul- und Berufsausbildung und beruflicher Praxis, die der Gesetzgeber bei der Ausformulierung der Voraussetzungen für die Laufbahngruppen in § 17 II–V konkretisiert hat. Die daneben geforderte **Verwandtschaft** indiziert dagegen eine fachliche Nähe der einer Laufbahn zugeordneten Bildungsabschlüsse. Durch die Verwandtschaft soll zwar das weggefallene Kriterium der „Fachrichtung“ nicht ersetzt, aber doch ein Mindestmaß teilweiser Kompatibilität gewährleistet werden. Diese Kompatibilität ist Voraussetzung dafür, dass die von der Verschlinkung des Laufbahnsystems erhofften Flexibilitätsgewinne erzielt werden können. Verwandtschaft setzt deshalb ein gewisses Maß an inhaltlicher Überschneidung voraus, wie sie etwa bei den in § 6 II BLV zugrundegelegten Fächergruppen erwartet werden kann.