

# Das beamtenrechtliche Laufbahnprinzip im Spiegel der verwaltungsgerichtlichen Spruchpraxis und der dienstrechtspolitischen Wirklichkeit

Jürgen Lorse\*

*Der Beitrag untersucht vor dem Hintergrund dienstrechtpolitischer Veränderungen der Föderalismusreform I und struktureller Veränderungen des Personalkörpers im öffentlichen Dienst den aktuellen Zustand des beamtenrechtlichen Laufbahnprinzips. Ist dieses eher Hindernis oder Motor für die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes in einer sich gesellschaftlich und technologisch rasant verändernden Verwaltung? Ausgehend von den verfassungsrechtlich gesetzten Rahmenbedingungen dieses hergebrachten Grundsatzes des Berufsbeamtentums wird der Blick auf das Laufbahnprinzip erweitert durch seine Behandlung in der verwaltungsgerichtlichen Spruchpraxis. Stimmt das in gerichtlichen Entscheidungen geprägte Bild dieses Prinzips noch mit der Verwaltungswirklichkeit überein? Abschließend gibt der Beitrag Empfehlungen zu einer verfassungskonformen Weiterentwicklung des Laufbahnprinzips.*

## I. Verfassungsrechtlicher Wesensgehalt des Laufbahnprinzips i. S. d. Art. 33 Abs. 5 GG

Das Laufbahnprinzip gehört nach einhelliger Auffassung<sup>1</sup> zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums i. S. d. Art. 33 Abs. 5 GG. Diese hergebrachten Grundsätze sind ihrerseits unmittelbar geltendes Recht und enthalten einen Regelsauftrag an den Gesetzgeber sowie eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums mit Anspruch auf Beachtung<sup>2</sup>. Die Erfordernisse der Traditionalität und Substanzialität, vom BVerfG zu Prüfsteinen für die Bejahung eines hergebrachten Grundsatzes i. S. d. Art. 33 Abs. 5 GG erhoben, lassen sich am Beispiel des Laufbahnprinzips in dem unstreitigen Mindestumfang ebenfalls nachweisen.

### 1. Traditionalität des Laufbahnprinzips

Die kontrovers erörterte Frage, ob eine vertikale, hierarchisch ausgerichtete Binnengliederung des Beamtenkörpers sowie eine horizontale, nach fachlichen Bildungsqualifikationen strukturierte Gliederung der Beamtenschaft bereits deutlich vor<sup>3</sup> oder erst ab<sup>4</sup> der Zeit der Weimarer Republik existierte, braucht an dieser Stelle nicht weiter vertieft zu werden, da beide Auffassungen in zeitlicher Hinsicht ausreichend sind, um dem Traditionalitätserfordernis zu genügen.

### 2. Substanzialität des Laufbahnprinzips

Das Erfordernis der Substanzialität umfasst – entsprechend dem Wesen einer institutionellen Garantie – den Kernbestand der Strukturprinzipien, die nicht hinweggedacht werden können, ohne dass damit zugleich die Einrichtung selbst in ihrem Charakter grundlegend verändert würde<sup>5</sup>. Was ist in diesem Sinne Substanz, was beamtenrechtliches Ornament, also nicht konstitutiv für die Anerkennung des Laufbahnprinzips? Womit steht und womit fällt das Laufbahnprinzip? Als Minimalkonsens ist anerkannt, dass zum strukturellen Kernbestand der

Laufbahnen „typisierte Mindestanforderungen“ gehören, die bei der Einstellung und dem beruflichen Fortkommen zu beachten sind und wegen ihres materiellen Leistungsbezugs die Bewertung rechtfertigen, das Laufbahnprinzip sei seinerseits „Ausdruck des Leistungsprinzips“<sup>6</sup>. Personeller Bezugspunkt der typisierten Mindestanforderungen ist der Bewerber um ein statusrechtliches Amt oder der Amtsträger. Statusrechtliches Amt und Laufbahnprinzip sind auf diese Weise osmotisch miteinander verbunden: Das Amt im statusrechtlichen Sinn ist u. a. durch die „Zugehörigkeit zu einer bestimmten Laufbahn oder Laufbahngruppe“ gekennzeichnet<sup>7</sup>.

## II. Das Laufbahnprinzip im Spiegel der Rechtsprechung

### 1. Position des Bundesverfassungsgerichts

Während das BVerfG im Laufe seiner Judikatur Gelegenheit hatte, andere hergebrachte Grundsätze einer tiefergehenden Prüfung zu unterziehen – so etwa das Leistungs- und Alimentationsprinzip oder aber den Grundsatz des Streikverbots – ist das Laufbahnprinzip hinsichtlich seines strukturellen Kernbestands bislang keiner abschließenden verfassungsrechtlichen Bestandsaufnahme zugeführt worden<sup>8</sup>. Dies gilt insbesondere für die kontrovers diskutierte Frage, ob die Existenz von Laufbahngruppen selbst einen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums darstellt, zum strukturellen Kernbestand des Laufbahnprinzips rechnet oder aber lediglich als beamtenrechtliche Verfügungsmasse fungiert. In dieses verfassungsrechtliche Vakuum ist daher die (höchst)verwaltungsgerichtliche Recht-

\* ) Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder und ist nicht in dienstlicher Funktion verfasst.

1) Vgl. *Badura*, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Komm. GG, Stand: 12/2013, Art. 33, Rn. 69; *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier, Komm. GG, 3. Aufl. 2015, Bd. II, Art. 33, Rn. 202.

2) BVerfG, Urteil vom 12.6.2018 – 2 BvR 1738/12 u. a. – juris, Rn. 118; zuvor Beschluss vom 17.1.2017 – 2 BvL 1/10 – juris, Rn. 17.

3) Dieser Auffassung zuneigend *Epping/Patzke*, ZBR 2012, S. 289 ff. (290 ff.); *Bochmann*, ZBR 2006, S. 69 ff. (73).

4) *Lecheler*, Das Laufbahnprinzip, Heft 3, AhD, Febr. 1981, S. 3, datiert die Begriffsbildung auf den Beginn der zwanziger Jahre des letzten Jahrhunderts; ähnlich die Argumentation bei *Güntner*, Laufbahnbewerber und Außenseiter, Diss. Bonn 2003, S. 118.

5) BVerfG, Urteil vom 12.6.2018 – 2 BvR 1738/12 u. a. – juris, Rn. 119.

6) BVerfGE 62,374 (384); Beschluss vom 16.12.2015 – 2 BvR 1958/13 – juris, Rn. 36; Beschluss vom 12.2.2003 – 2 BvR 709/99 – juris, Rn. 51.

7) BVerfG, Beschluss vom 17.1.2012 – 2 BvL 4/09 – juris, Rn. 63; ebs. schon BVerwG, Urteil vom 22.6.2006 – 2 C 26/05 – juris, Rn. 10.

8) Vgl. *Ziekow*, DÖV 2008, S. 569 ff. (570); *Schranner/Günther*, Komm. LBG NRW, 2. Aufl. 2017, § 5, Rn. 2; *Epping/Patzke*, ZBR 2012, S. 289 ff. (289); *Pechstein*, ZBR 2009, S. 20 ff. (22) spricht insoweit von einer „judikatfreien Zone“.