

an dieser Stelle ebenso wenig verschwiegen werden wie die mögliche Ideologiefanfälligkeit¹⁶⁷ des Prinzips der wehrhaften Demokratie. Gerade diese Bedenken gebieten eine sensible Prüfung des Eintretens ausschließlich anhand des Maßstabs der fdGO sowie unter Vergegenwärtigung zum einen der steten Gefahr einer (bewussten oder unbewussten) gesellschaftspolitischen Beeinflussung in die eine wie in die andere Richtung¹⁶⁸ sowie zum anderen der bereits angesprochenen und immer größer werden Herausforderung bei der Ermittlung dessen, was im Zuge der zunehmend wahrgenommen „Verengung von Meinungskorridoren“¹⁶⁹ in Bezug auf die fdGO (noch) „richtig“ oder (schon) „falsch“ ist.

167) Dazu statt vieler *Lameyer*, Streitbare Demokratie, 1977, S. 145; *Dreier* (Fn. 143), S. 86, 94 ff.

168) Dazu statt vieler *Nitschke*, ZBR 2025, S. 73 (88); *Kingreen*, Jura 2025, S. 485, 500 f. m. w. N.; *Kirchhof*, NJW 2023, S. 1922, 1926 f. m. w. N.

169) Dazu statt vieler *Kingreen*, Jura 2025, S. 485 (501); vgl. auch *Maurer*, Verfassungsblog vom 22.5.2025, <https://verfassungsblog.de/drum-pruefe-wer-sich-ewig-bindet/>.

170) So im Ergebnis bereits *Heun*, ZBR 2024, S. 397, 399 ff. m. w. N.; *Schürmann* (Fn. 56), S. 8 f.; *Nitschke/Krebs*, PersV 2025, S. 115, 120 f. m. w. N.

171) Dazu statt vieler *Kingreen*, Jura 2025, S. 485, 494 f. m. w. N.

172) Zu den Herausforderungen bei der Abgrenzung von Sensibilität und Übersensibilität vgl. nur *Rostalski* (Fn. 150), S. 157 ff.

173) Zu moralisierenden „Diskussionstabus“ vgl. *Kirchhof*, NJW 2023, S. 1922, 1926 f. m. w. N.; *Majer*, RiA 1978, S. 161 (165) warnt vor ähnlichem Hintergrund vor „dem Gebrauch undifferenzierter Schlagworte“.

174) Zur Missbrauchsgefahr der Unterdrückung Andersdenkender bzw. politisch Unliebsamer statt vieler *Vofßkuhle*, NVwZ 2022, S. 1841 (1842); *Nitschke*, ZBR 2025, S. 73, 77 ff. m. w. N.

175) Ausführlicher dazu in Bezug auf das Verhalten in Chatgruppen *Krebs/Nitschke/Noak/Steinhorst/Zenger* (Fn. 3), S. 201 ff. m. w. N.

4. Zusammenfassung

Ausgehend von dem Verständnis des Eintretens in der Weimarer Republik, der Intention des Gesetzgebers bei Wiedereinführung des Eintretens nach 1945 sowie vor dem Hintergrund teleologischer Erwägungen dürften die besseren Argumente für eine objektive Interpretation dieses Tatbestandsmerkmals als reine Verhaltenspflicht streiten.¹⁷⁰

IV. Ausblick

Es bleibt abzuwarten, wie die Entwicklung in Bezug auf die Interpretation des Eintretens weitergehen wird. Nach hier vertretenem Verständnis – wobei die vorliegende Abhandlung ausdrücklich nicht den Anspruch erhebt, sämtliche Aspekte vollumfänglich und erschöpfend behandelt zu haben – spricht im Lichte der eben gemachten Ausführungen viel dafür, dass sich die im Soldatenrecht anerkannte Sichtweise, wonach die Pflicht zum Eintreten für die Erhaltung der fdGO ausschließlich als Verhaltenspflicht zu verstehen ist, auch im Beamtenrecht durchsetzen wird.

Eingedenk der damit einhergehenden Konsequenzen soll indes abschließend nicht versäumt werden noch einmal zu betonen, dass damit der zunehmend anspruchsvoller werdenden Prüfung, wann genau ein Verhalten als objektiv verfassungsuntreu – und damit als Verstoß gegen die Pflicht zum Eintreten für die fdGO – einzuordnen ist, unbedingt der ihr gebührende Stellenwert zukommen muss. Das bedeutet insbesondere, dass sie unter Ermittlung und Berücksichtigung sämtlicher Einzelfallumstände sowie der Bedeutung der Grundrechte auch im Beamtenverhältnis¹⁷¹ juristisch exakt und frei von Übersensibilitäten¹⁷² in Bezug auf sozialnormale bzw. -moralische Tendenzen¹⁷³ sowie selbstverständlich unter strikter Ausklammerung sachfremder Erwägungen¹⁷⁴ zu erfolgen hat. Dass und warum dies immer herausfordernder werden dürfte, hat diese Abhandlung anzudeuten versucht.¹⁷⁵

Auf ein Neues – Laufbahnreform in Nordrhein-Westfalen

Die Modernisierungsgesetze vom 27.05.2025 und 2.12.2025

Dr. Ludger Schrapper

Mit Wirkung vom 7.06.2025 und einem „Nachtrag“ vom 2.12.2025 hat Nordrhein-Westfalen eine zweite umfassendere Reform seines Laufbahnrechts seit der Föderalismusreform auf den Weg gebracht. Die Novelle vollzieht in mehreren Bereichen Regelungen nach, die beim Bund oder in anderen Ländern schon etabliert sind. Dies gilt etwa für die Öffnung von Regellaufbahnen oder Einstellungsmöglichkeiten im Beförderungssamt. Dennoch fällt auf, dass die Neuregelungen weniger mit den konkreten Anwendungserfahrungen anderer Dienstherren begründet werden. Vielmehr dominieren – wie überall in Bund und Ländern – als Motiv sog. Modernisierungsagenden mit Schlagwörtern wie *Flexibilisierung*, *Fachkräftemangel* und *Wettbewerbsfähigkeit*; nicht zu vergessen die *Stärkung des Leistungsprinzips*, die mantrahft als Leitmotiv

jeder Novelle beschworen wird. Dies gibt Veranlassung, die nordrhein-westfälischen Regelungen, auch wenn sie bundesweit kaum noch Neuigkeitsanspruch haben, näher zu betrachten.

I. Einleitung

Seit der Föderalismusreform hat sich das Laufbahnrecht den Ruf einer permanenten „Reformbaustelle“ erworben.¹ Dies liegt sicherlich an der Vervielfachung der Akteure mit Gestaltungsmacht seit 2006. Gleichzeitig fällt auf, dass sechzehn Länder und der Bund ihre „Modernisierungsagenden“ mit einem hohen Maß an inhaltlicher Übereinstimmung verfolgen. Fachkräfte sollen gewonnen, Quereinstiege ermöglicht, Laufbahnen durchlässiger und das Dienstrecht schlicht „moderner“ wer-

1) *Schrapper*, ZBR 2016, S. 397.

den.² Auch im Laufbahnrecht wirkt offenbar der Zeitgeist oder der Mainstream.

Nordrhein-Westfalen ist hier – einmal mehr³ – unter den Nachzüglern, zudem behaftet mit dem Ruf, bislang „eines der konservativsten Beamtenrechte überhaupt“⁴ zu haben. Die letzte umfassendere Überarbeitung des Laufbahnrechts datiert von 2016.⁵ Mit dem „Gesetz zur Modernisierung des öffentlichen Dienstes in Nordrhein-Westfalen NRW – Laufbahnrecht“ vom 27.05.2025⁶ will das Land wieder zum Hauptfeld aufschließen und sein Laufbahnrecht „zukunftsorientiert“ umgestalten. Damit erhofft man sich die Förderung von Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes, eine Antwort auf demografische Entwicklungen sowie die Erhöhung von Flexibilität und Eigenverantwortlichkeit und – was sonst – die Stärkung des Leistungsprinzips.⁷

Vorangegangen war seit August 2023 ein Dialogprozess mit Gewerkschaften und Verbänden, die sog. Werkstattgespräche. Allerdings ist die Novellierung des Laufbahnrechts offensichtlich vorgezogen und aus dem „dialogorientierten Verfahren ausgeklammert“ worden, wie der DBB NRW kritisch angemerkt hat.⁸ Das Modernisierungsgesetz enthält zahlreiche Änderungen des LBG NRW mit dem Schwerpunkt auf laufbahnrelevanten Regelungen, vor allem aber eine vollständige Neufassung der NRW-Laufbahnverordnung. Mit Gesetz vom 2.12.2025⁹ mussten kurz nach Inkrafttreten die Übergangsregelungen in § 53 neu LVO NRW nachgebessert werden.¹⁰ Daneben wollte der Gesetzgeber mit der Schaffung eines neuen § 92a LBG NRW auf aktuelle Rechtsprechung des BVerwG zum Beurteilungswesen reagieren.

II. Neuregelungen mit Laufbahnbezug

1. Öffnung des Zugangs zu Laufbahnen mit Vorbereitungsdienst – § 6 Abs. 4 LBG NRW¹¹

Unter den Zielen der Novelle steht an prominenter Stelle die „Öffnung des Zugangs zu Laufbahnen mit Vorbereitungsdienst“. Das LBG NRW regelt in § 6 die „Zugangsvoraussetzungen zu den Laufbahnen“. Folgerichtig ist hier ein neuer Absatz 4 eingefügt worden. Danach kann das laufbahnordnende Ressort durch Rechtsverordnung den Zugang zu Regellaufbahnen¹² auch für Bewerber öffnen, die keinen Vorbereitungsdienst und keine Laufbahnprüfung absolviert haben.

Solch alternative Bewerber müssen entweder

„1. über eine inhaltlich den Anforderungen des Vorbereitungsdienstes entsprechende Qualifikation verfügen oder

2. eine für die Laufbahn und Laufbahngruppe geeignete Qualifikation und eine hauptberufliche Tätigkeit von zwei Jahren für die Laufbahngruppe 1 und von zwei Jahren und sechs Monaten für die Laufbahngruppe 2 nachweisen (können). Die hauptberufliche Tätigkeit muss nach Art und Bedeutung der Tätigkeit in der angestrebten Laufbahn gleichwertig sein ...“

In der amtlichen Begründung¹³ heißt es dazu:

Mit dem neuen § 6 Absatz 4 wird das Ziel, in allen Laufbahnen Durchlässigkeit und Quereinstieg zu fördern, in den Blick genommen...Der Vorbereitungsdienst kann durch eine inhaltlich den Anforderungen des Vorbereitungsdienstes entsprechende Qualifikation ersetzt werden. Hierbei kann es sich um eine abgeschlossene Ausbildung oder ein abgeschlossenes Studium handeln, die unmittelbar für die Laufbahn qualifizieren.

Lässt man Schlagworte wie „Durchlässigkeit“, „Quereinstieg“ und „Flexibilität“ zur Rechtfertigung dieser Neuerung einmal beiseite, stellt sich die nüchterne Frage, welcher Mehrwert zu welchem Preis erzeugt wird. Dies gilt umso mehr, als mit der Gesetzesänderung dogmatisch gesicherte Strukturen des Laufbahnrechts mindestens „demoliert“ werden.

a) Zugang zu Regellaufbahnen ohne spezifische Berufsfähigkeit – § 6 Abs. 4 Nr. 1 LBG

Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 LBG NRW als zentraler Gestaltungsnorm des Laufbahnrechts¹⁴ ist zwischen *Regel- und Fachrichtungslaufbahnen* zu unterscheiden; den Unterschied macht der Vorbereitungsdienst. Ziel und Zweck dieses Vorbereitungsdienstes definiert nicht das Gesetz selbst, sondern wird durch die jeweiligen Ausbildungsvorschriften bestimmt. Exemplarisch sei genannt (für technische Laufbahnen) § 1 Abs. 2 VAP 2.2 Vermessung vom 1.04.2022¹⁵: „Die Ausbildung soll sich darauf erstrecken, das an der Hochschule erworbene Wissen in der Praxis anzuwenden, es gegebenenfalls zu ergänzen und umfassende Kenntnisse vor allem in Management und Führungsaufgaben ... zu vermitteln“. Als Beispiel für nicht-technische Laufbahnen ist § 39 Abs. 1 JAG NRW – „Ausbildungsziel“ – anzuführen: „Während des Vorbereitungsdienstes sollen Referendarinnen und Referendare lernen, auf der Grundlage ihrer im Studium erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten eine praktische Tätigkeit in Rechtsprechung, Verwaltung und Rechtsberatung wahrzunehmen“.

Es zeigt sich also, dass der Beitrag des Vorbereitungsdienstes zur Laufbahnbefähigung gerade darin besteht, auf der Vorbildung aufbauend die *Berufsfähigkeit* der Anwärtler/Referendare für eine bestimmte Bandbreite von Ämtern (Laufbahn) herzustellen¹⁶. Die Notwendigkeit dazu wird seit Generationen offensichtlich hoch eingeschätzt. Anders wäre nicht zu erklären, welche Aufwendungen die öffentlichen Haushalte für die Organisation der Vorbereitungsdienste und die Besoldung von Widerrufsbeamten zu schultern haben.¹⁷ Zukünftig dagegen

2) Vgl. nur Koalitionsvertrag NRW, 2022 – 2027, S. 144; Koalitionsvertrag Niedersachsen, 2022 – 2027; Koalitionsvertrag Bund 2025 – 2029, S. 58; s.a. die sog. Modernisierungsagenda Bund, BT-Drs. 21/2150, S. 12, 26, sowie das Ergebnisprotokoll der Besprechung des BK mit den Regierungschefs der Länder vom 4.12.2025, www.bundesregierung.de/resource/blob/975228/2397654/c57248be7fa2d-61ab6d8b12c0f29f05b/2025-12-04-mpk-staatsmodernisierung-data.pdf, Aufruf am 10.12.2025.

3) S.o. Schrappner, ZBR 2016, S. 397.

4) www.ver.di.de/wegweiser/personengruppen/beamte; Aufruf am 31.10.2025.

5) Vgl. Schrappner, ZBR 2016, S. 397; dens., RiA 2017, S. 158; Immich, RiA 2017, S. 102.

6) GV.NRW. S. 464.

7) LT-Drs. 18/12817, S. 105; zu Recht krit. dazu Immich, in: Michaelis/Buchmüller/ders./Lostermann/Masuch, Personalrecht des öffentlichen Dienstes in NRW, 2025, S. 83.

8) Vgl. LT-StN 18/1910; alle nicht anders gekennzeichneten Drucksachen, Stellungnahmen, Ausschussprotokolle oder Vorlagen sind Dokumente des Landtags NRW.

9) Gesetz zur Änderung des LBG und der LVO vom 2.12.2025, GV.NRW. S. 1126, in Kraft seit 13.12.2025.

10) Vgl. auch LT-Drs. 18/15919, S. 2.

11) LT-Drs. 18/12817, S. 2.

12) Zur Begrifflichkeit vgl. Schrappner/Günther, LBG NRW, 3. Aufl. 2021, § 6, Rn. 1.

13) LT-Drs. 18/12817, S. 106.

14) Schrappner/Günther (Fn. 12), § 5, Rn. 2.

15) GV.NRW 2022, 312.

16) So ausdrücklich § 9 VAP 2.1 allg. Verwaltungsdienst Land NRW.

17) Der Haushaltsplan NRW 2025 sieht ca. 36.400 Stellen für Beamte auf Widerruf vor.