

§ 2 – Begründung und Beendigung des Beamtenverhältnisses

1. Begründung des Beamtenverhältnisses

1.1 Begriff der Ernennung

Der Begriff der Ernennung ist ein Oberbegriff, der mehrere Verwaltungsakte umfasst. Durch die Ernennung wird der allgemeine Status des Beamten festgelegt. Gleichzeitig wird der besondere Status des Beamten (das **status-rechtliche Amt**) im Wesentlichen durch eine Ernennung begründet und verändert.

Auch wird die Rechtsbeziehung zwischen dem Beamten und dem Dienstherrn maßgeblich durch die Ernennung gestaltet. Die Ernennung ist die grundlegende und entscheidende Maßnahme für die Art und den Inhalt des Rechtsverhältnisses des einzelnen Beamten zu seinem Dienstherrn.

Die Ernennung ist ein **Verwaltungsakt nach § 35 S. 1 VwVfG** mit vier weiteren speziellen Merkmalen:

Merkmal		Kurzerläuterung
1.	Rechtsgestaltend	= begründet oder verändert das Beamtenverhältnis
2.	Bedingungsfeindlichkeit	= es gilt nur die in der Urkunde vorgeschriebene Formulierung. Die Ernennung ist bedingungslos wirksam. ► Beispiel für eine Bedingung: POM Dominik Meyer wird zum PHM ernannt, unter der Bedingung, dass er für die nächsten fünf Jahre den Dienst bei der BPOLI XY versieht.
3.	Mitwirkungsbedürftigkeit	= bedeutet, dass der Beamte zustimmen muss. Die Zustimmung muss spätestens zum Zeitpunkt der Aushändigung der Ernennungsurkunde vorliegen. Es genügt jedoch (in der Praxis) eine widerspruchslose Entgegennahme der Urkunde, sog. stillschweigende Zustimmung. Entgegennahme und damit Zustimmung werden im Regelfall durch Unterzeichnung eines Empfangsbekenntnisses dokumentiert. ►

Merkmal	Kurzerläuterung
4.	Formgebundenheit = Aushändigung der Urkunde äußere bzw. innere Wirksamkeit (Zeitpunkt der Ernennung, gem. § 12 II S. 1 BBG) und die sog. Formstrenge der Urkunde (Urkundenprinzip, § 10 II BBG). Nach § 10 II S. 1 BBG erfolgt die Ernennung durch Aushändigung der Ernennungsurkunde. Demnach erlangt die Ernennung erst dann Rechtskraft, wenn die Ernennungsurkunde dem Beamten rechtmäßig übergeben wurde. Der Beamte muss sich im Besitz des Originals der Urkunde befinden. Der Unterzeichner muss die Urkunde jedoch nicht selbst aushändigen. Die Aushändigung durch einen Beauftragten ist zulässig, um z. B. keine unnötige Verzögerung bei Ernennungen hervorzurufen. Im Ernennungsrecht gilt das Urkundenprinzip, d.h., zwingende Voraussetzung ist die Fertigung und Aushändigung einer Urkunde. Der Inhalt muss dem gesetzlichen Wortlaut entsprechen: ■ § 10 II S. 2 Nr. 1 BBG: Bei der Begründung des Beamtenverhältnisses die Wörter „unter Berufung in das Beamtenverhältnis“ mit dem die Art des Beamtenverhältnisses bestimmenden Zusatz „auf Lebenszeit“, „auf Probe“, „auf Wiederruf“ oder als „Ehrenbeamtin“ oder als „Ehrenbeamter“ oder „auf Zeit“ mit der Angabe der Zeitdauer der Berufung. ■ § 10 II S. 2 Nr. 2 BBG: Bei der Umwandlung des Beamtenverhältnisses in ein solches anderer Art die diese Art bestimmenden Wörter nach Nummer 1. ■ § 10 II S. 2 Nr. 3 BBG: Bei der Verleihung eines Amtes die Amtsbezeichnung.

Ein Anspruch auf eine Ernennung existiert **nicht**, die Entscheidung darüber steht im Ermessen des Dienstherrn (Personalhoheit/Ämterhoheit). Das Grundgesetz gewährt nur das Recht, sich zu bewerben (Art. 33 II GG). Der Bewerber hat jedoch ein Recht auf die sachgerechte Beurteilung der Bewerbung.

1.2 Arten der Ernennung (Anlässe)

Arten der Ernennung – § 10 I BBG			
Begründung des Beamten- verhältnisses § 10 I Nr. 1 BBG	Umwandlung des Beamten- verhältnisses § 10 I Nr. 2 BBG	Verleihung eines anderen Amtes mit anderem Endgrund- gehalt und anderer Amtsbezeichnung (Beförderung als Regelfall) § 10 I Nr. 3 BBG	Aufstieg § 10 I Nr. 4 BBG

1.2.1 Begründung

Eine Ernennung unter Begründung eines Beamtenverhältnisses ist gem. § 2 I BLV eine Einstellung.

► **Beispiel:**

Einstellung von Laufbahnbewerbern in den Vorbereitungsdienst (mittlerer/gehobener/höherer Polizeivollzugsdienst) ◀

Bewerber werden unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf in den Vorbereitungsdienst ihrer Laufbahn eingestellt (siehe dazu auch: § 6 IV BBG, § 11 S. 1 BLV, § 5 I BPollV). Mit der Einstellung treten die besonderen Rechtsbeziehungen zwischen dem Dienstherrn und dem Beamten in Kraft, die das Beamtenverhältnis kennzeichnen. Gemäß § 11 S. 2 BLV führen Bewerber als Dienstbezeichnung die Amtsbezeichnung ihres Eingangsamtes mit dem Zusatz „Anwärter“.

Nach § 3 II BPollV i. V. m. Anlage 1 ist das Eingangsamt des mittleren Dienstes der Polizeimeister. Die Bewerber führen gem. § 5 II Nr. 1 BPollV die Dienstbezeichnung „Polizeimeisteranwärterin/-anwärter“ (PMA),

- für den gehobenen Dienst: Polizeikommissaranwärterin/-anwärter (PKA),
- für den höheren Dienst: Polizeiratanwärterin/-anwärterin (PRA).

Die Ernennung als Begründung des Beamtenverhältnisses ist an formelle und materielle Voraussetzungen geknüpft:

Formelle Voraussetzungen:

Die Begründung als Verwaltungsakt muss die unter 1.1. bereits erwähnten Merkmale erfüllen.

Materielle Voraussetzungen:

Es gelten folgende grundlegende Voraussetzungen für die Berufung:

1. Staatsangehörigkeit § 7 I Nr. 1 BBG
2. Eintreten für die FDGO § 7 I Nr. 2 BBG
3. Vorbildung § 7 I Nr. 3 BBG

1. Staatsangehörigkeit (§ 7 I Nr. 1 BBG)

In das Beamtenverhältnis darf berufen werden, wer

- **Deutscher** nach Art. 116 GG ist **oder**
- Staatsangehöriger eines **Mitgliedstaates der Europäischen Union** gem. § 7 I Nr. 1a BBG.

Regelmäßig werden bei der BPOL Anwärter eingestellt, auf die diese Vorschrift zutrifft (z. B. Personen mit griechischer oder österreichischer Staatsangehörigkeit). Hintergrund dieser Regelung im BBG ist Art. 45 AEUV, der die Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union regelt. Insoweit ist § 7 I Nr. 1a BBG als Konsequenz dessen zu verstehen.

EXKURS

Einflüsse des EU-Rechts

Die wichtigste Vorschrift in diesem Zusammenhang ist Art. 45 AEUV⁵²:

Artikel 45

- (1) Innerhalb der Union ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gewährleistet.
- (2) Sie umfasst die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen.
- (3) Sie gibt – vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen – den Arbeitnehmern das Recht,

⁵² Text abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (zuletzt abgerufen am 12. September 2019).

- a) sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben;
- b) sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen;
- c) sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine Beschäftigung auszuüben;
- d) nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats unter Bedingungen zu verbleiben, welche die Kommission durch Verordnungen festlegt.

(4) Dieser Artikel findet keine Anwendung auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung.

Der Absatz 1 beschreibt die Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union. Gemäß dem Wortlaut des Absatzes 4 findet die Arbeitnehmerfreizügigkeit **keine** Anwendung bei **Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung**. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) legt diese Ausnahmenvorschrift eng aus und bezieht diese Ausnahmeregelung nur auf den Kernbereich der hoheitlichen Verwaltung, also die Eingriffsverwaltung (Polizei und Justiz).⁵³

Alternativ kann eine Person auch die Staatsangehörigkeit eines anderen

- Vertragsstaates des Abkommens über den **Europäischen Wirtschaftsraum** haben, § 7 I Nr. 1b BBG.

Diejenigen Staaten, die nur EWR-Staaten sind, ohne EU-Staat zu sein, sind Island, Liechtenstein und Norwegen.

Denkbar wäre auch noch

- die Staatsangehörigkeit eines **Drittstaates**, dem die Bundesrepublik Deutschland oder die Europäische Union einen Anspruch auf Anerkennung der Berufsqualifikationen eingeräumt haben, § 7 I Nr. 1c BBG.

Als Beispiel lässt sich die Schweiz⁵⁴ anführen, die weder EU- noch EWR-Staat ist.

⁵³ EuGH, Urt. v. 30. September 2003 – C 405/01 (Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española).

⁵⁴ Grundlage dafür sind die entsprechenden Freihandelsabkommen zwischen der EG und der Schweiz.

§ 7 I Nr. 1 BBG	§ 7 II BBG
a) Deutsche b) EU-Staater c) EWR-Staater	Nur Deutsche, wenn es die Auf- gaben erfordern.

Es gibt jedoch bestimmte Funktionen, die kraft Gesetz ausschließlich deutschen Staatsangehörigen vorbehalten sind. So bestimmt § 7 II BBG:

„Wenn die Aufgaben es erfordern, darf nur eine Deutsche oder ein Deutscher im Sinne des Artikels 116 GG in ein Beamtenverhältnis berufen werden.“

Unter den Stellenvorbehalt für deutsche Staatsangehörige fallen die klassischen Laufbahnen der Hoheitsverwaltung wie der Polizeivollzugsdienst, die Steuerverwaltung oder die Tätigkeiten als Rechtspfleger – und dann bezogen auf besondere Geheimnisträger bzw. Positionen mit herausgehobener Leitungsfunktion.

In den Laufbahnen der Allgemeinen Verwaltung (Gemeinden, Landkreise, etc.) und der Sozialverwaltung wird man danach unterscheiden müssen, ob die konkrete Funktion (überwiegend) eingreifender Natur ist (dann gilt der Stellenvorbehalt) oder rein verwaltende Tätigkeiten umfasst. Dagegen fallen die Lehrerlaufbahnen, der überwiegende Teil der technischen Laufbahnen und der Gesundheitsdienst nicht unter den Stellenvorbehalt.

§ 7 I Nr. 1 BBG	§ 7 II BBG	§ 7 III BBG	Weitere persönliche Voraussetzungen
a) Deutsche b) EU c) EWR	Nur Deutsche, wenn es die Auf- gaben erfordern.	Verzicht auf das Staatsangehörigkeits- erfordernis bei drin- gendem dienstlichen Bedürfnis	■ Fähigkeit zur Beklei- dung öffentlicher Ämter (§ 45 StGB) ■ Altersgrenzen (BPolLV)

Eine Ausnahme von der in § 7 I Nr. 1 BBG geforderten Staatsangehörigkeit gilt jedoch nach § 7 III BBG bei dringendem dienstlichen Bedürfnis. Hauptanwendungsfall ist der Hochschulbereich und die Gewinnung von ausreichend spezialisiertem Personal. Für den Bereich der BPOL ist dies – zumindest was die Zukunft betrifft – theoretisch denkbar, insbesondere wenn es um die Gewinnung von technisch versiertem Personal geht (z. B. in der Informations- und Kommunikationstechnik).

2. Eintreten für die FDGO (§ 7 I Nr. 2 BBG)

Der Bewerber muss gemäß § 7 I Nr. 2 BBG die Gewähr dafür bieten, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten. Diese Norm korrespondiert mit der Verfassungstreuepflicht gem. § 60 I S. 2 BBG. Die Verfassungstreuepflicht selber ist ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums, Art. 33 V GG.⁵⁵

Das Bundesverfassungsgericht beschreibt die Merkmale der freiheitlich-demokratischen Grundordnung folgendermaßen:

„Dies ist eine Ordnung, die unter Ausschluss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt.“⁵⁶

Zu den grundlegenden Prinzipien sind mindestens zu rechnen:⁵⁷

- die Achtung vor den im Grundgesetz verankerten Menschenrechten
- die Volkssouveränität
- die Gewaltenteilung
- die Verantwortlichkeit der Regierung
- die Gesetzmäßigkeit der Regierung
- die Unabhängigkeit der Gerichte
- das Mehrparteienprinzip
- die Chancengleichheit für alle politischen Parteien
- das Recht auf Bildung und Ausübung von Opposition.

Das **Eintreten** für diese Ordnung erfordert gem. einem Beschluss des BVerfG aus dem Jahr 1975 mehr als eine nur formal korrekte, im Übrigen uninteressierte, kühle, innerlich distanzierte Haltung gegenüber dem Staat.⁵⁸

► **Negativ-Beispiele:**

Ein Polizeikommissar-Anwärter, der in einem Chatroom seines Ausbildungskurses an der Fachhochschule rassistische und menschenverachtende Bilder und Wortbeiträge weiterleitet, ist für den Polizeivollzugsdienst charakterlich ungeeignet und darf aus dem Vorbereitungsdienst **entlassen** werden.⁵⁹

55 BVerfGE 39, 349, 352.

56 BVerfG, Urteil vom 23. Oktober 1952 – 1 BvB 1/51, 2. Leitsatz.

57 Siehe dazu auch § 4 II Bundesverfassungsschutzgesetz.

58 BVerfG, Urteil vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73.

59 VG Aachen, Urteil vom 30. April 2015 – 1 K 2241/14.

Ein Polizeimeister (im Beamtenverhältnis auf Probe) äußert während einer dienstlichen Veranstaltung lautstark die Worte „Siggi Heil!“ und hat damit eine Straftat nach § 86a StGB begangen. **Folge:** Entlassung aus dem Polizeivollzugsdienst.⁶⁰ ◀

3. Entsprechende Vorbildung (§ 7 I Nr. 3 BBG)

Gemäß Nr. 3 darf in das Beamtenverhältnis berufen werden, wer

- die für die entsprechende Laufbahn vorgeschriebene Vorbildung besitzt oder
- die erforderliche Befähigung durch Lebens- und Berufserfahrung erworben hat.

4. Weitere persönliche Voraussetzungen

Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter, § 45 StGB

Diese sog. **Amtsunfähigkeit** liegt vor, wenn ein Gericht im Zusammenhang mit der Verurteilung zu einer Strafe dies entscheidet. Gemäß §§ 45, 45a StGB tritt eine befristete Amtsunfähigkeit kraft Gesetzes ein, wenn der Straftäter wegen eines Verbrechens zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt wurde. Bei anderen Delikten kann dies ausdrücklich ausgesprochen werden.

Mit dieser Regelung soll verhindert werden, dass Personen, die zu hohen Freiheitsstrafen verurteilt wurden und deshalb aus dem Dienst treten müssen, unter Verschweigen dieser Situation möglicherweise bei einem anderen Dienstherrn eingestellt werden. Wird dies nachträglich bekannt, tritt die Nichtigkeit der Ernennung ein.

Einhaltung von Altersgrenzen, § 5 BPolLV

Zusätzlich gelten noch besondere Altersgrenzen für die Einstellung in den Polizeivollzugsdienst des Bundes, § 5 BPolLV:

In den Vorbereitungsdienst für den mittleren Polizeivollzugsdienst in der BPOL kann eingestellt werden, wer mindestens **16 Jahre** und **noch nicht 28 Jahre** alt ist. In den Vorbereitungsdienst für den gehobenen oder höheren Polizeivollzugsdienst in der BPOL kann eingestellt werden, wer **noch nicht 34 Jahre** alt ist.

60 OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 14. Juni 2013 – 6 S 1.13.

Ausnahmen vom Alterserfordernis sind geregelt im Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 2 (Soldaten) als auch im Abs. 4 (Zeiten des Mutterschutzes, der Kinderbetreuung sowie der Pflege).

1.2.2 Umwandlung

Eine Umwandlung des Beamtenverhältnisses liegt vor, wenn einem Beamten ein anderer Beamtenstatus verliehen werden soll. Dabei wird sein bisheriger Beamtenstatus nicht unterbrochen. Diese Umwandlung des Beamtenverhältnisses bedarf einer besonderen Ernennung gem. § 10 I Nr. 2 BBG.

► **Beispiel:**

Ernennung eines Beamten auf **Probe** zum Beamten auf **Lebenszeit** ◄

1.2.3 Beförderung

Die Beförderung ist eine Ernennung, durch die dem Beamten ein anderes Amt verliehen wird, ihm ein anderes Endgrundgehalt gezahlt wird und er eine andere Amtsbezeichnung erhält. (Rechtsgrundlage: § 10 I Nr. 3 BBG und §§ 32, 33 BLV)

► **Beispiel:**

Beförderung eines Polizeimeisters (PM) zum Polizeiobermeister (POM) ◄

Bei einem Wechsel eines PHK (A11) zu einem PHK (A12) handelt es sich ebenfalls um eine Beförderung. Da sich hierbei nicht die Amtsbezeichnung ändert, bedarf diese Maßnahme aber nicht einer Ernennung i. S. d. § 10 I Nr. 3 BBG. Sie erfolgt im Rahmen einer Einweisung in ein neues (statusrechtliches) Amt (s. auch § 2 VIII BLV).

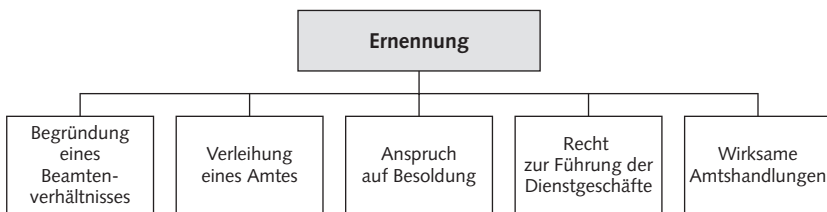
1.2.4 Aufstieg

Auch der Aufstieg bedarf gem. § 10 I Nr. 4 BBG einer Ernennung. Beamte des mittleren und gehobenen Dienstes können nach erfolgreicher Aufstiegsausbildung die Laufbahngruppe wechseln. Voraussetzungen und Bedingungen regeln die §§ 35–41 BLV und §§ 15–17 BPolIV.

► **Beispiel:**

Ernennung eines POM zum PK oder eines EPHK zum PR ◄

Rechtsfolgen der Ernennung im Überblick



1.3 Fehlerhafte Ernennungen und Rechtsfolgen

Der Begriff der Rechtswidrigkeit nach dem allgemeinen Verwaltungsrecht umfasst sowohl die bloße Anfechtbarkeit als auch die Nichtigkeit des Verwaltungsaktes (§§ 43 ff. VwVfG). Bei Ernennungen gilt jedoch die abschließende Aufzählung der rechtserheblichen Fehler im BeamStG (§§ 11, 12 BeamStG) als auch in den §§ 13, 14 BBG. Die allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrenes entfallen.

Die Ernennung kann wie jeder andere Verwaltungsakt auch an Fehlern leiden. Weil die Ernennung an besonders strenge formelle und inhaltliche Voraussetzungen geknüpft ist und zudem die Wirkungen der Ernennung sich über mehrere Jahrzehnte erstrecken können, bedarf es einer gesonderten Fehlerfolgenregelung. Insgesamt lassen sich drei Fallgruppen von Ernennungsmängeln benennen, wobei die sog. Nichternennung gesetzlich nicht geregelt ist.

Ernennungsmängel (Fallgruppen)		
Nichternennung	Nichtigkeit	Rücknahme
Dem Ernennungsakt fehlt eine wesentliche Tatbestandsvoraussetzung.	Nichtigkeitsgründe (§ 13 I BBG) Heilungsvorschriften (§ 13 II BBG)	Obligatorische Rücknahme (§ 14 I BBG) Fakultative Rücknahme (§ 14 II BBG)

1.3.1 Nichternennung

Bei der sog. Nichternennung (auch **Nichtakt** genannt) fehlt dem Ernennungsakt eine wesentliche Tatbestandsvoraussetzung. Zum Beispiel könnte der ernennenden Stelle die Dienstherrnfähigkeit (§ 2 BBG) fehlen. Dies wäre