



Sachstand

Ausgewählte Aspekte zur Bundespolizei-Laufbahnverordnung

Ausgewählte Aspekte zur Bundespolizei-Laufbahnverordnung

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 103/20
Abschluss der Arbeit: 31. März 2021
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | Einleitung | 4 |
| 2. | Verkürzter Aufstieg in den gehobenen Polizeivollzugsdienst in der Bundespolizei | 4 |
| 2.1. | Rechtliche Grundlagen | 4 |
| 2.2. | Verkürzter Aufstieg nach § 16 BPolLV | 5 |
| 2.2.1. | Ausbildung und Prüfung | 5 |
| 2.2.1.1. | Ausbildung und Prüfung beim Aufstieg nach § 15 BPolLV | 5 |
| 2.2.1.2. | Ausbildung und Prüfung beim verkürzten Aufstieg nach § 16 BPolLV | 6 |
| 2.3. | Begrenzter Praxisaufstieg nach §§ 28, 30 Abs. 5 BPolLV a.F. | 7 |
| 2.4. | Verwendung auf sogenannten gebündelten Dienstposten | 7 |
| 3. | Vereinbarkeit der Begrenzung der Ämterreichweite mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums | 8 |
| 3.1. | Hergebrachte Grundsätze nach Art. 33 Abs. 5 GG | 8 |
| 3.2. | Vereinbarkeit mit Art. 33 Abs. 5 GG | 9 |
| 4. | Vereinbarkeit mit dem Prinzip des Vorbehalts des Gesetzes | 11 |

1. Einleitung

Die Bundespolizei-Laufbahnverordnung (BPolLV) sieht für Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte in der Bundespolizei unter anderem die Möglichkeit eines verkürzten Aufstiegs in den gehobenen Polizeivollzugsdienst in der Bundespolizei vor. Allerdings können Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte, die die Befähigung für die nächsthöhere Laufbahn in diesem Rahmen erworben haben, höchstens ein Amt der Besoldungsgruppe A 11 erreichen. Mit der vorliegenden Arbeit soll vor diesem Hintergrund insbesondere darauf eingegangen werden, inwiefern diese Begrenzung der Ämterreichweite mit den Grundsätzen des Berufsbeamtentums und dem Prinzip des Vorbehalts des Gesetzes vereinbar ist.

2. Verkürzter Aufstieg in den gehobenen Polizeivollzugsdienst in der Bundespolizei

2.1. Rechtliche Grundlagen

Gesetzliche Grundlage des Laufbahnrechts für Beamtinnen und Beamte des Bundes ist das Bundesbeamtengesetz (BBG) und insbesondere die hierzu ergangene Bundeslaufbahnverordnung (BLV).

Nach § 1 BBG gilt das Bundesbeamtengesetz allerdings für die Beamtinnen und Beamten des Bundes nur, soweit nicht gesetzlich etwas anderes bestimmt ist. Das Bundespolizeibeamtenengesetz (BPolBG) trifft unter anderem für Polizeivollzugsbeamte und Polizeivollzugsbeamtinnen in der Bundespolizei entsprechende Sonderregelungen.¹ Soweit das Bundespolizeibeamtenengesetz jedoch keine Sonderregelungen trifft, regelt § 2 BPolBG korrespondierend zu § 1 BBG, dass die allgemein geltenden Vorschriften - mithin die des Bundesbeamtengesetzes - im Übrigen Anwendung finden.²

§ 3 Abs. 1 Nr. 1 BPolBG bestimmt die Laufbahnen für die Polizeivollzugsbeamten im Sinne des § 1 BPolBG und enthält damit Sonderregelungen zum Abschnitt 3 des Bundesbeamtengesetzes, insbesondere zu § 26 BBG und der auf dieser Grundlage erlassenen Bundeslaufbahnverordnung (BLV)³. Er gestaltet in Verbindung mit §§ 16 ff. BBG und den gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 BPolBG erlassenen Verordnungen das Laufbahnprinzip aus, das zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG zählt (siehe unter Punkt 3.1).⁴ In § 3 Abs. 2 Satz 1 BPolBG wird die Bundesregierung ermächtigt, die allgemeinen Vorschriften über die Laufbahnen durch Rechtsverordnungen zu regeln. § 3 Abs. 2 Satz 2 BPolBG zählt hier nicht abschließend folgende Regelungsgegenstände auf: die Gestaltung der Laufbahnbefähigung, einschließlich der regelmäßig zu durchlaufenden Ämter, der Erwerb der Laufbahnbefähigung, Altersgrenzen für die

1 Vgl. Hebler in: Battis, Bundesbeamtengesetz, 5. Auflage 2017, § 1, Rn. 5.

2 Vgl. Hebler in: Battis, Bundesbeamtengesetz, 5. Auflage 2017, § 1, Rn. 5; Wehr in: Bundespolizeibeamtenengesetz, 3. Online-Ausgabe 2018, § 2, Rn. 1.

3 Wehr in: Bundespolizeibeamtenengesetz, 3. Online-Ausgabe 2018, § 3, Rn. 1.

4 Wehr in: Bundespolizeibeamtenengesetz, 3. Online-Ausgabe 2018, § 3, Rn. 1.

Einstellung in einen Vorbereitungsdienst, die Voraussetzungen und das Verfahren für den Aufstieg, die Voraussetzungen für den Laufbahnwechsel und Grundsätze der Fortbildung.

Auf Grundlage von § 3 Abs. 2 Satz 1 BPolBG wurde insbesondere die Bundespolizei-Laufbahnverordnung (BPolLV) erlassen. Danach gelten für die Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten in der Bundespolizei, soweit nicht in der Verordnung selbst etwas anderes bestimmt ist, die Vorschriften der Bundeslaufbahnverordnung.

2.2. Verkürzter Aufstieg nach § 16 BPolLV

§ 16 Abs. 1 BPolLV bestimmt, dass Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte zu einem verkürzten Aufstieg in den gehobenen Polizeivollzugsdienst zugelassen werden können, wenn ein dienstliches Bedürfnis besteht und wenn sie bei Beginn des Aufstiegs noch nicht 57 Jahre alt sind, sie sich in einer Dienstzeit von mindestens zehn Jahren bewährt haben, sie sich im Amt der Polizeihauptmeisterin oder des Polizeihauptmeisters mindestens drei Jahre bewährt haben, sie in den letzten beiden dienstlichen Beurteilungen überdurchschnittlich bewertet worden sind und sie erfolgreich an einem Auswahlverfahren teilgenommen haben. Diejenigen, die die Befähigung für die nächsthöhere Laufbahn in dieser Weise erworben haben, können nach § 16 Abs. 4 BPolLV höchstens ein Amt der Besoldungsgruppe A 11 erreichen.⁵

2.2.1. Ausbildung und Prüfung

Die Ausbildung für den verkürzten Aufstieg ist im Vergleich zum Regelaufstieg hinsichtlich Dauer und Umfang deutlich eingeschränkt, die Prüfung deutlich erleichtert.

2.2.1.1. Ausbildung und Prüfung beim Aufstieg nach § 15 BPolLV

Der Aufstieg in die nächsthöhere Laufbahn mit voller Ämterreichweite ist in § 15 BPolLV geregelt. § 15 Abs. 3 BPolLV sieht für die Aufstiegsausbildung in den gehobenen Polizeivollzugsdienst in der Bundespolizei eine Dauer von mindestens zwei Jahren vor, wobei die zum Aufstieg Zugelassenen an Teilen des Vorbereitungsdienstes der zu erreichenden Laufbahn nach § 7 BPolLV teilnehmen.

⁵ Im Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat vom 12. März 2020, Verordnung zur Änderung der Bundespolizei-Laufbahnverordnung und der Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für den verkürzten Aufstieg in den gehobenen Polizeivollzugsdienst in der Bundespolizei ist in Bezug auf die Einführung einer Erfahrungszeit in § 16 BPolLV insbesondere ausgeführt, dass die Möglichkeit des vereinfachten Aufstieges in die nächsthöhere Laufbahn (hier vom mittleren Polizeivollzugsdienst in den gehobenen Polizeivollzugsdienst) historisch aus dem alten Laufbahnrecht auf ausdrücklichen Wunsch der Verbände in der damaligen Novellierung der Bundespolizei-Laufbahnverordnung entstanden sei. Unterstützt werden sollte nach dem Willen der Verbände die Möglichkeit der laufbahnübergreifenden Entwicklung und zwar nicht nur über den Regelaufstieg. Ein Großteil der Planstellen in der Laufbahn des gehobenen Polizeivollzugsdienstes sei mit Blick auf die Aufgaben und sehr verantwortungsvollen Führungsfunktionen mit A 12 und A 13g bewertet. Dies bedinge eine Laufbahnstruktur, an die die Verwaltung gebunden sei. Bei der Zusammensetzung des gehobenen Polizeivollzugsdienstes werde ein sogenannter Drittelmix zu je einem Drittel aus Regellaufbahnbewerbern gemäß § 7 BPolLV, Aufstiegsbeamten gemäß § 15 BPolLV (mit voller Ämterreichweite) und Beamtinnen und Beamten des verkürzten Aufstiegs nach § 16 BPolLV und künftig auch des § 16a BPolLV angestrebt.

Die Verordnung über den Vorbereitungsdienst für den gehobenen Polizeivollzugsdienst in der Bundespolizei (GBPolVDVDV) regelt nach § 1 GBPolVDVDV zum einen den Vorbereitungsdienst der Polizeianwärterinnen und -anwärter nach §§ 5, 7 BPolLV sowie zum anderen die Ausbildung der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten, die sich für den Aufstieg in den gehobenen Polizeivollzugsdienst in der Bundespolizei nach § 15 BPolLV beworben haben. § 46

Abs. 4 GBPolVDVDV bestimmt insbesondere, dass für die Ausbildung der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten im Vergleich zum Vorbereitungsdienst zwar die Basisausbildung, die praxisbezogene Lehrveranstaltung I und die praktische Verwendung I entfallen, aber die Ausbildung mit dem Grundstudium beginnt und die Studierenden ab dem Hauptstudium I in den weiteren Studienverlauf der Studierenden im Rahmen des Vorbereitungsdienstes der Polizeikommissaranwärterinnen und -anwärter für den gehobenen Polizeivollzugsdienst in der Bundespolizei integriert werden. § 3 GBPolVDVDV sieht insbesondere vor, dass das Studium in enger Verbindung von Wissenschaft und Praxis die wissenschaftlichen Methoden und Kenntnisse sowie die berufspraktischen Fähigkeiten und Kenntnisse vermittelt, die für die Erfüllung der Aufgaben im gehobenen Polizeivollzugsdienst in der Bundespolizei erforderlich sind. Dies schließt insbesondere die Vermittlung von Führungsbefähigung ein.

Nach § 27 GBPolVDVDV ist die Diplomprüfung die Laufbahnprüfung für den gehobenen Polizeivollzugsdienst in der Bundespolizei.

2.2.1.2. Ausbildung und Prüfung beim verkürzten Aufstieg nach § 16 BPolLV

Gemäß § 16 Abs. 3 S. 1 BPolLV dauert die Ausbildung für den verkürzten Aufstieg sechs Monate und ist damit gegenüber dem Regelaufstieg nach § 15 BPolLV erheblich verkürzt. Ferner bestimmt § 16 Abs. 3 Satz 2 BPolLV, dass die Ausbildung eine theoretische und eine praktische Ausbildung umfasst. Die Verordnung über Ausbildung und Prüfung für den verkürzten Aufstieg in den gehobenen Polizeivollzugsdienst in der Bundespolizei (GBPolVDAufstV) sieht gemäß § 2 Abs. 1 GBPolVDAufstV für die Ausbildung die Vermittlung der Kenntnisse vor, die für die Erfüllung von Aufgaben im Schnittstellenbereich der Laufbahn des mittleren und der des gehobenen Polizeivollzugsdienstes erforderlich sind und die in der Regel keine Führungs- und Fortbilderbefähigung erfordern. Zu ihnen gehören zum Beispiel Aufgaben als Kontroll- und Streifenbeamtin oder Kontroll- und Streifenbeamter, als Ermittlungsbeamtin oder Ermittlungsbeamter oder als Sachbearbeiterin oder Sachbearbeiter.

Für einen erfolgreichen Aufstieg nach § 16 BPolVO ist das Bestehen eines Prüfungsgesprächs nach Abschnitt 3 der Verordnung über Ausbildung und Prüfung für den verkürzten Aufstieg in den gehobenen Polizeivollzugsdienst in der Bundespolizei erforderlich.

2.3. Begrenzter Praxisaufstieg nach §§ 28, 30 Abs. 5 BPolLV a.F.

Die gemäß §§ 28, 30 Abs. 5 BPolLV a.F.⁶ bestehende Möglichkeit des begrenzten Praxisaufstiegs, der eine entsprechende begrenzte Ämterreichweite vorsah, ist zum 31. Dezember 2014 ausgelaufen. Ab dem 1. Januar 2015 war nur noch die Möglichkeit des verkürzten Aufstiegs gemäß § 16 BPolLV vorgesehen. Die Bundespolizei-Laufbahnverordnung sah entsprechende Übergangsregelungen vor. Diese sind zum 1. April 2020 entfallen.⁷ Seit dem 1. April 2020 besteht neben der Möglichkeit des verkürzten Aufstiegs nach § 16 BPolLV nach §§ 16a und 17 BPolLV, die Möglichkeit des verkürzten Aufstiegs von Spitzensportlerinnen und Spitzensportlern in den gehobenen Polizeivollzugsdienst in der Bundespolizei sowie die zeitlich befristete Möglichkeit des verkürzten Aufstiegs in den höheren Polizeivollzugsdienst der Bundespolizei. Ferner wurde mit § 18 BPolLV eine ebenfalls zeitlich befristete Ausnahmeregelung für besonders leistungsstarke Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte des mittleren Dienstes geschaffen.⁸

2.4. Verwendung auf sogenannten gebündelten Dienstposten

Haben Beamtinnen und Beamte eine Laufbahnbefähigung für den gehobenen Polizeivollzugsdienst in der Bundespolizei mit begrenzter Ämterreichweite erworben, so ergibt sich alleine daraus, dass es sich bei den von ihnen bekleideten Dienstposten, soweit es sich um sogenannte gebündelte Dienstposten der Bewertung A 10 bis A 12 handelt, gleichwohl für sie keine - über die begrenzte Ämterbefähigung hinausgehende - Befähigung auch für Ämter der Besoldungsgruppe A 12.⁹ Mithin dürften sie auch nicht in Beförderungsauswahlentscheidungen für ein Statusamt der Besoldungsgruppe A 12 einzubeziehen sein, da es ihnen insoweit an den entsprechenden erforderlichen laufbahnrechtlichen Voraussetzungen für ein entsprechendes Auswahlverfahren fehlt. Von einem gebündelten Dienstposten beziehungsweise gebündelter Dienstpostenbewertung spricht man dann, wenn ein Dienstposten mehreren Statusämtern und Besoldungsgruppen zugeordnet ist, vgl. § 18 Abs. 1 Satz 2 BBesG.¹⁰ Die Dienstpostenbündelung steht in keinem Zusam-

6 Bundespolizei-Laufbahnverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 2003 (BGBl. I S. 143), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 4. Juni 2009 (BGBl. I S. 1237) geändert worden ist (im Folgenden: BPolLV a.F.).

7 Mit dem Wegfall der Übergangsregelung in § 17 Abs. 3 BPolLV in der Fassung vom 2. Dezember 2011 ist nicht indiziert, dass damit auch die nach § 30 Abs. 5 Satz 2 BPolLV a.F. bestimmte Ämterbegrenzung wegfällt. Da für Absolventinnen und Absolventen des begrenzten Praxisaufstiegs in den gehobenen Polizeivollzugsdienst in der Bundespolizei nach §§ 28, 30 Abs. 5 BPolLV a.F. die eingeschränkte Ämterreichweite mit jeweiligem Bescheid zuerkannt wurde, gilt mithin auch nach Wegfall der Übergangsregelung die Ämterbegrenzung für die Beamtinnen und Beamten, die ihren Aufstieg nach §§ 28, 30 Abs. 5 BPolLV a.F. gemacht haben, fort.

8 Verordnung zur Änderung der Bundespolizei-Laufbahnverordnung und der Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für den verkürzten Aufstieg in den gehobenen Polizeivollzugsdienst in der Bundespolizei vom 25. März 2020 (BGBl. I S. 664).

9 Vgl. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Beschluss vom 23. Oktober 2008 - 2 B 114/07, Rn. 9 (zitiert nach juris).

10 Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss vom 16. Dezember 2015 - 2 BvR 1958/13, Rn. 2 (zitiert nach juris) mit weiteren Nachweisen aus Rechtsprechung und Schrifttum.

menhang mit der Befähigung der Beamten. Sie muss sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus einem sachlichen Grund ergeben.¹¹ Der Einsatz auf einem gebündelten Dienstposten stellt grundsätzlich für Beamte und Beamtinnen in jedem der zugeordneten Statusämter eine amtsangemessene Beschäftigung dar.¹²

3. Vereinbarkeit der Begrenzung der Ämterreichweite mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums

3.1. Hergebrachte Grundsätze nach Art. 33 Abs. 5 GG

Art. 33 Abs. 5 GG bestimmt, dass das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums in diesem Sinne der Kernbestand von Strukturprinzipien gemeint, die allgemein oder doch ganz überwiegend während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums, mindestens unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind. Art. 33 Abs. 5 GG ist unmittelbar geltendes Recht und enthält einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber sowie eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums.¹³ Dabei wird nicht jede Regelung des Beamtenrechts, die sich als hergebracht erweist, von der institutionellen Garantie erfasst. „Geschützt sind daher nur diejenigen Regelungen, die das Bild des Berufsbeamtentums in seiner überkommenen Gestalt maßgeblich prägen, sodass ihre Beseitigung auch das Wesen des Berufsbeamtentums antasten würde. Dies ergibt sich bereits aus dem Wesen einer Einrichtungsgarantie, deren Sinn gerade darin liegt, den Kernbestand der Strukturprinzipien - mit hin die Grundsätze, die nicht hinweggedacht werden können, ohne dass damit zugleich die Einrichtung selbst in ihrem Charakter grundlegend verändert würde - dem gestaltenden Gesetzgeber verbindlich als Rahmen vorzugeben. Bei diesen Grundsätzen verlangt Art. 33 Abs. 5 GG nicht nur

11 Ein solcher Grund könne insbesondere dann angenommen werden, so das Bundesverfassungsgericht, wenn der von der Dienstpostenbündelung betroffene Bereich Teil der sogenannten „Massenverwaltung“ ist, bei der Dienstposten in der Regel mit ständig wechselnden Aufgaben einhergehen. Der Dienstherr müsse sich bewusst machen, welche Dienstposten von der Bündelung betroffen sind und welche Aufgaben in dieser Spannweite anfallen. Andernfalls bestehe nicht die - für die Zulässigkeit einer Dienstpostenbündelung wiederum erforderliche - Möglichkeit einer angemessenen Leistungsbewertung. Von einer solchen Möglichkeit sei grundsätzlich auszugehen, wenn in die Bündelung höchstens drei Ämter derselben Laufbahngruppe einbezogen werden. Werden mehr als drei Ämter einbezogen (vgl. § 18 Satz 2 Alternative 2 BBesG), bedürfe es dafür einer besonderen, nur in Ausnahmefällen denkbaren Rechtfertigung, BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2015 - 2 BvR 1958/13, Rn. 54.

12 BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2015 - 2 BvR 1958/13, Rn. 48 mit Verweis auf BVerwG, Urteil vom 25. Januar 2007 - 2 A 2.06, Rn. 12 (jeweils zitiert nach juris).

13 BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2017 - 2 BvR 905/14, Rn. 63 (zitiert nach juris) mit weiteren Nachweisen aus der Rechtsprechung des Gerichts.

"Berücksichtigung", sondern auch "Beachtung" [...].¹⁴ Dem Gesetzgeber verbleibt aber auch bei hergebrachten Grundsätzen ein Gestaltungsspielraum, um die Beamtengesetzgebung den Erfordernissen des freiheitlichen demokratischen Staates sowie seiner fortschreitenden Entwicklung anpassen zu können. „Solange keine strukturelle Veränderung an den für die Institution des Berufsbeamtentums wesentlichen Regelungen vorgenommen wird, steht Art. 33 Abs. 5 GG einer Fortentwicklung des Beamtenrechts nicht entgegen [...].“¹⁵ Zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählt das Bundesverfassungsgericht unter anderem auch das Laufbahnprinzip.¹⁶

3.2. Vereinbarkeit mit Art. 33 Abs. 5 GG

Die Begrenzung der Ämterreichweite im Falle eines vom Regelaufstieg abweichenden, erleichterten Aufstieges, verstößt nach hiesiger Auffassung nicht gegen das hier in Frage kommende Laufbahnprinzip.¹⁷

Dabei kann dahin gestellt bleiben, ob § 16 Abs. 4 Satz 1 BPolLV in einer Gesamtschau mit den anderen Regelungen zum verkürzten Aufstieg in den gehobenen Dienst der Bundespolizei nicht als begünstigende Regelung ohne einen Eingriffscharakter vor dem Hintergrund angesehen werden könnte, als das er im Vergleich zum Regelaufstieg in den gehobenen Polizeivollzugsdienst der Bundespolizei eingeschränkte Voraussetzungen vorsieht. Der verkürzte Aufstieg ermöglicht Beamtinnen und Beamten, für die aus den verschiedensten Erwägungen ein Regelaufstieg im Hinblick auf die Dauer und den Umfang der entsprechenden Ausbildung sowie der vorgesehenen Prüfung nicht in Betracht kommt, gleichwohl die Möglichkeit eines - wenn auch in der Ämterreichweite begrenzten - Fortkommens über die Möglichkeiten ihrer bestehenden Laufbahn hinaus. Letztlich muss diese Frage hier jedoch nicht beantwortet werden, da in beiden Fällen eine Verletzung des Laufbahnprinzips nicht vorliegen dürfte.¹⁸

Das Laufbahnprinzip verlangt, dass für die Einstellung und das berufliche Fortkommen der Beamtinnen und Beamten Laufbahnen mit jeweils typisierenden Mindestanforderungen bestehen.¹⁹

14 BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2017 - 2 BvR 905/14, Rn. 64 (zitiert nach juris) mit weiteren Nachweisen aus der Rechtsprechung des Gerichts.

15 BVerfG, Urteil vom 12. Juni 2018 - 2 BvR 1738/12, 2 BvR 1395/13, 2 BvR 1068/14, 2 BvR 646/15, Rn. 125 (zitiert nach juris).

16 BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2017 - 2 BvR 905/14, Rn. 65 (zitiert nach juris) mit weiteren Nachweisen aus der Rechtsprechung des Gerichts.

17 So im Ergebnis BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018 - 2 C 52/17 im Hinblick auf die damalige Regelung des § 18 Abs. 4 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Laufbahn des Polizeivollzugsdienstes des Freistaates Sachsen vom 22. November 1999 (Laufbahnverordnung der Beamten des Polizeivollzugsdienstes - SächsLVOPol), wonach sächsische Polizeivollzugsbeamte, die prüfungserleichtert in den gehobenen Polizeivollzugsdienst aufgestiegen sind, nur bis zum Polizei - oder Kriminalkommissar der Besoldungsgruppe A 11 befördert werden konnten.

18 BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018 - 2 C 52/17, Rn. 21 (zitiert nach juris).

19 BVerfG, Beschluss vom 12. Februar 2003 - 2 BvR 709/99, Rn. 51 (zitiert nach juris) mit weiteren Nachweisen.

Es ist dabei Ausdruck des - ebenfalls zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählenden - Leistungsprinzips,²⁰ das in seinem Kern vor allem das Prinzip der Bestenauslese bezeichnet, wie es ausdrücklich in Art. 33 Abs. 2 GG verankert ist.²¹

Das Laufbahnprinzip folgt der Annahme, dass ein hoher Leistungsstand am ehesten erreicht werden kann, wenn jeder Beamte die Vorbildung besitzt, die den Aufgaben seiner Laufbahn am ehesten entspricht.²² Es verlangt, so das Bundesverwaltungsgericht, „[...] bestimmte Vorbildungen und bestimmte fachbezogene Ausbildungen (in der Regel einen Vorbereitungsdienst), die zur Erlangung der Laufbahnbefähigung in der jeweiligen Laufbahn erfolgreich mit einer Laufbahnprüfung abgeschlossen werden müssen.“²³ Ferner, so das Bundesverwaltungsgericht, ergibt sich aus dem Laufbahnprinzip, dass ein Beamter aufgrund seiner Befähigung für eine bestimmte Laufbahn regelmäßig als geeignet anzusehen ist, jedenfalls diejenigen Dienstposten auszufüllen, die seinem Statusamt entsprechen oder dem nächsthöheren Statusamt zugeordnet sind.²⁴ Dabei gilt die Laufbahnbefähigung grundsätzlich für die gesamte Laufbahn in der jeweiligen Laufbahngruppe.²⁵

Bei der Ermöglichung des verkürzten Laufbahnaufstiegs ergibt sich vor diesem Hintergrund ein „gewisses Spannungsverhältnis“ zum Laufbahnprinzip, welches gerade „durch entsprechende Anforderungen an die Qualität der Bewerber oder Beamten die Qualität des Öffentlichen Dienstes sicherstellen und einer Ämterpatronage entgegenwirken will“²⁶, denn bei dem verkürzten Aufstieg nach § 16 BPoLV sind die laufbahnrechtlichen Voraussetzungen im Vergleich zum Regelaufstieg deutlich reduziert. Der verkürzte Aufstieg stellt insbesondere - wie oben bereits dargestellt - sowohl aufgrund der eingeschränkten fachlichen Inhalte als auch des zeitlichen Aufwandes eine erhebliche Beschränkung gegenüber dem Regelaufstieg dar, so dass eine materielle Gleichwertigkeit mit dem Regelaufstieg, bei welchem die Befähigung für alle Ämter der Laufbahn erworben wird, nicht vorliegt. Wenn sich insofern aber eine solche erhebliche Beschränkung im Vergleich zum Regelaufstieg in einer entsprechenden Begrenzung der Beförderungsmöglichkeit durch die begrenzte Ämterreichweite spiegelt, wird damit dem Leistungsgrundsatz und mithin auch dem Qualitätssicherungszweck des Laufbahnprinzips Rechnung getragen.²⁷ Anders als in

20 BVerfG, Beschluss vom 17. Januar 2017 - 2 BvL 1/10, Rn. 21 (zitiert nach juris) mit weiteren Nachweisen aus der Rechtsprechung.

21 BVerfG, Beschluss vom 28. Mai 2008 - 2 BvL 11/07, Rn. 48 (zitiert nach juris) mit weiteren Nachweisen aus der Rechtsprechung des Gerichts.

22 Leppek in: Lemhöfer/Leppek, Das Laufbahnrecht der Bundesbeamten, Stand: 47. Aktualisierung September 2020, BLV 2009, § 6, Rn. 17.

23 BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018 - 2 C 52/17, Rn. 22 (zitiert nach juris).

24 BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018 - 2 C 52/17, Rn. 22 (zitiert nach juris) mit weiteren Nachweisen aus der Rechtsprechung des Gerichts.

25 BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018 - 2 C 52/17, Rn. 22 (zitiert nach juris).

26 Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018 - 2 C 52.17, Rn. 23 (zitiert nach juris).

27 Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018 - 2 C 52.17, Rn. 23 (zitiert nach juris).

der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts²⁸ vom 21. April 2015 in Bezug auf Einstellungshöchstaltersgrenzen im Öffentlichen Dienst, handelt es sich damit nicht um einen nicht im Leistungsgrundsatz verankerten, leistungsfremden Belang. Eine solche Regelung verstößt mithin auch nicht gegen Art. 33 Abs. 5 GG.²⁹

4. Vereinbarkeit mit dem Prinzip des Vorbehalts des Gesetzes

Die Regelung zur Begrenzung der Ämterreichweite nach § 16 Abs. 4 BPolLV im Rahmen des verkürzten Aufstiegs in den gehobenen Polizeivollzugsdienst dürfte auch mit dem Prinzip des Vorbehalts des Gesetzes vereinbar sein.³⁰

Nach der von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Wesentlichkeitslehre, die als Ausprägung des Grundsatzes des Vorbehalts des Gesetzes gesehen wird³¹, ist der Gesetzgeber durch das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratiegebot verpflichtet, die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen im Wesentlichen selbst zu treffen und diese nicht der Exekutive zu überlassen. Wann es aufgrund der Wesentlichkeit einer Entscheidung einer Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber bedarf, hänge vom jeweiligen Sachbereich und der Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes ab. Die verfassungsrechtlichen Wertungskriterien sind dabei, so das Gericht, den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes, insbesondere den darin verbürgten Grundrechten, zu entnehmen. Dabei bedeute wesentlich im grundrechtsrelevanten Bereich in der Regel „wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte“. Insbesondere, wenn betroffene Grundrechte nach dem Wortlaut ohne Gesetzesvorbehalt gewährleistet sind, sei der Gesetzgeber verpflichtet, die Schranken jedenfalls so weit zu bestimmen, wie eine solche Festlegung für die Ausübung dieser Freiheitsrechte wesentlich ist.³²

„Grundsätzlich können zwar auch Gesetze, die zu Rechtsverordnungen und Satzungen ermächtigen, den Voraussetzungen des Gesetzesvorbehalts genügen, die wesentlichen Entscheidungen müssen aber durch den parlamentarischen Gesetzgeber selbst erfolgen. Mithin beantwortet die Wesentlichkeitstheorie nicht nur die Frage, ob überhaupt ein bestimmter Gegenstand gesetzlich zu regeln ist. Sie ist vielmehr auch dafür maßgeblich, wie genau diese Regelungen im Einzelnen sein müssen [...]. Das Erfordernis der hinreichenden Bestimmtheit der Ermächtigungsgrundlage bei Delegation einer Entscheidung auf den Ordnungsgeber stellt insoweit eine notwendige Ergänzung und Konkretisierung des Gesetzesvorbehalts und des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit

28 BVerfG, Beschluss vom 21. April 2015 - 2 BvR 1322/12, 2 BvR 1989/12.

29 Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018 - 2 C 52.17, Rn. 23 (zitiert nach juris).

30 Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018 - 2 C 52.17, Rn. 14 ff. (zitiert nach juris).

31 Siehe dazu: Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste vom 4. Dezember 2020 „Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung für die Priorisierung bestimmter Bevölkerungsgruppen bei der Verteilung eines Impfstoffs gegen COVID-19, WD 3 - 3000-271/20, S. 6 mit weiterem Nachweis aus dem Schrifttum.

32 BVerfG, Beschluss vom 21. April 2015 - 2 BvR 1322/12, 2 BvR 1989/12, Rn. 52 (zitiert nach juris) mit weiteren Nachweisen aus der Rechtsprechung des Gerichts.

der Verwaltung dar [...].³³ Die parlamentarische Leitentscheidung ist, so das Gericht, an Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG zu messen, wonach Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden müssen. Die Bestimmtheit der Ermächtigungsnorm müsse der Grundrechtsrelevanz der Regelung entsprechen, zu der ermächtigt wird: Je erheblicher diese in die Rechtstellung des Betroffenen eingreift, desto höhere Anforderungen müssen an den Bestimmtheitsgrad der Ermächtigung gestellt werden. Diese Grundsätze gelten, so das Gericht, auch im Beamtenverhältnis. Neben den auch hier in gleicher Weise geltenden Grundrechten, seien die grundrechtsgleichen Berechtigungen nach Art. 33 GG zu beachten. So treffe Art. 33 Abs. 2 GG eine Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG ergänzende Regelung, wonach jedem Deutschen das Recht auf gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt nach Eignung, Befähigung und Bewährung im Fach zu gewährleisten ist.³⁴ Es ist, so das Gericht, vorrangig Aufgabe des Parlamentsgesetzgebers, die Abwägung und den Ausgleich zwischen dem Leistungsgrundsatz und anderen in der Verfassung geschützten Belangen vorzunehmen. Ausnahmen vom Leistungsgrundsatz beim Zugang zum Beamtenverhältnis bedürften demnach grundsätzlich einer (parlaments-)gesetzlichen Regelung.³⁵

Unter Berücksichtigung dieser Grundsätze, ist davon auszugehen, dass § 16 Abs. 4 BPolLV mit § 3 Abs. 2 BPolBG auf einer hinreichend bestimmten Ermächtigungsgrundlage beruht.³⁶

Der Gesetzgeber hat dem Bedürfnis besonderer laufbahnrechtlicher Regelungen durch die gemäß § 1 BBG nur eingeschränkte Geltung des Bundesbeamtengesetzes Rechnung getragen und entsprechend durch das Bundespolizeibeamtengesetz auf die beamtenrechtlichen Besonderheiten des Polizeivollzugsdienstes abgestimmte Regelungen geschaffen.³⁷ Er hat in § 3 Abs. 1 Nr. 1 BPolBG für die Polizeivollzugsbeamten und Polizeivollzugsbeamtinnen die Laufbahnen abweichend von den allgemeinen Vorschriften des Bundesbeamtengesetzes geregelt und hier festgelegt, dass in der Bundespolizei die Laufbahn des mittleren, des gehobenen und des höheren Polizeivollzugsdienstes bestehen. In § 3 Abs. 2 Satz 1 BPolBG hat er bestimmt, dass der Verordnungsgeber ermächtigt wird, die allgemeinen Vorschriften über die Laufbahnen zu erlassen und hat ihm insbesondere die Regelung für die Gestaltung der Laufbahnen, einschließlich der regelmäßig

33 BVerfG, Beschluss vom 21. April 2015 - 2 BvR 1322/12, 2 BvR 1989/12, Rn. 54 (zitiert nach juris) mit weiteren Nachweisen aus der Rechtsprechung des Gerichts.

34 BVerfG, Urteil vom 21. April 2015 - 2 BvR 1322/12, 2 BvR 1989/12, Rn. 57 ff. (zitiert nach juris).

35 BVerfG, Urteil vom 21. April 2015 - 2 BvR 1322/12, 2 BvR 1989/12, Rn. 60 (zitiert nach juris).

36 Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018 - 2 C 52/17, Rn. 19 (zitiert nach juris) im Hinblick auf die Verordnungsermächtigung § 145 des Sächsischen Beamtengesetzes (SächsBG) a.F.

37 Vgl. Wehr, Kommentar zum Bundespolizeibeamtengesetz (BPolBG), 3. Auflage 2018, Einleitung Rn. 1; siehe bereits schon im Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Polizeivollzugsbeamten des Bundes (Bundes-Polizeibeamtengesetz - BPolBG), Bundestagsdrucksache 3/1425 vom 24. November 1959, Zu § 3 (Laufbahnen), wonach für den Polizeivollzugsdienst bereits damals ein besonderes Laufbahnrecht mit wesentlichen Abweichungen gegenüber dem allgemeinen Laufbahnrecht galt, und mit § 3 die Bundesregierung ermächtigt werden sollte, die besonderen Bestimmungen zu erlassen.

zu durchlaufenden Ämter sowie den Erwerb der Laufbahnbefähigung ausdrücklich übertragen.³⁸ Im Übrigen ist - wie oben bereits erläutert - davon auszugehen, dass in der Beschränkung der Ämterreichweite beim verkürzten Aufstieg nach § 16 BPolLV gerade deshalb keine Verletzung des Laufbahnprinzips anzunehmen ist, weil es sich bei der Begrenzung der Ämterreichweite bei dem verkürzten Aufstieg in den gehobenen Polizeivollzugsdienst der Bundespolizei um keinen leistungsfremden Belang handelt und mithin auch keine Ausnahme vom Leistungsgrundsatz darstellt.

Auch vor dem Hintergrund der Ausführungen in dem Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt (Oder)³⁹ ergibt sich nach hiesiger Auffassung keine andere Betrachtungsweise. Gegenstand der Entscheidung war - kurz zusammengefasst - die Zuerkennung einer Laufbahnbefähigung für den gehobenen Polizeivollzugsdienst nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 BPolLV in Verbindung mit Anlage 2 im Hinblick auf eine bestehende besondere Fachverwendung als Hubschrauberpilot. Nachdem der Kläger nicht mehr flugtauglich war, vertrat die Bundespolizeidirektion die Auffassung, dass sich die zuerkannte Laufbahnbefähigung ausschließlich auf die besondere Fachverwendung beziehe und der Beamte zurück in den mittleren Dienst zu überführen sei. Das Gericht hatte unter Hinweis auf die grundsätzliche Unteilbarkeit der Laufbahnbefähigung bezüglich der zuerkannten Laufbahnbefähigung nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 BPolV entschieden, dass dem Kläger eine uneingeschränkte Laufbahnbefähigung zuerkannt worden sei. Im konkreten Fall sei eine nur auf bestimmte Verwendungen beschränkte Laufbahnbefähigung weder gesetzlich noch verordnungsrechtlich vorgesehen. Ein entsprechender Erlass des Bundesministeriums des Innern sei jedenfalls hier keine ausreichende Grundlage. Daher könne der Kläger nicht in den mittleren Dienst zurückgestuft und ihm auch nicht aufgegeben werden, ein verkürztes Aufstiegsverfahren nach § 16 BPolLV zu durchlaufen. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts betraf mithin nicht die Frage, ob eine in der Bundespolizei-Laufbahnverordnung bestehende Regelung zum verkürzten Aufstieg mit begrenzter Ämterreichweite in § 3 Abs. 2 BPolBG eine hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage findet. Das Gericht hat sich vielmehr mit der Frage der Einschränkung der Laufbahnbefähigung bezogen auf bestimmte Verwendungen befasst.

38 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf für Beamtinnen und Beamte des Bundes und Soldatinnen und Soldaten sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften, Bundestagsdrucksache 18/8517, S. 34, wonach die ausdrückliche Aufzählung von möglichen Regelungsgegenständen in § 3 Abs. 2 Satz 2 BPolBG vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 21. April 2015 - 2 BvR 1322/12, 2 BvR 1989/12 erfolgen soll.

39 Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder), Urteil vom 21. Februar 2019 - VG 2 K 806/16.