

Die sogenannte Einheitslaufbahn – Sonderrecht des Polizeidienstes oder überholte Leerformel?

Ministerialdirigent Dr. Ludger Schrapper

Im Dienstrecht einiger, längst nicht aller Bundesländer findet sich der Rechtsbegriff der „Einheitslaufbahn“. Er scheint eine besondere, von allgemeinen Grundsätzen abweichende Gestaltung des Laufbahnrechts der Polizei zu legitimieren. An einer gesetzlichen Konkretisierung der Begrifflichkeit, geschweige denn einer Legaldefinition fehlt es. Der Beitrag versucht eine Begriffsklärung und geht der Frage nach, welche Rechtswirkungen die „Einheitslaufbahn“ tatsächlich entfaltet.

I. Einleitung

Die Einheitslaufbahn als Rechtsbegriff findet sich in den Landesbeamtenengesetzen Hamburgs (§ 106 Abs. 3), Nordrhein-Westfalens (§ 110 Abs. 1) und des Saarlands (§ 124 Abs. 2), den entsprechenden polizeilichen Laufbahnverordnungen dieser Länder¹ sowie in Art. 68 Abs. 2 LbG Bayern. Durchweg lässt sich zur Erläuterung nachweisen, mit diesem Rechtsbegriff werde ein besonderes, vom allgemeinen Laufbahnrecht abweichendes Laufbahnmodell für den Polizeivollzugsdienst legitimiert².

Daneben ist der Begriff der Einheitslaufbahn auch im Kontext berufspolitischer Diskussionen nachzuweisen. So wird damit im Bereich der polizeilichen Ausbildung ein Ausbildungskonzept beschrieben, das nicht zwischen Schutzpolizei und Kriminalpolizei unterscheidet – und je nach Sichtweise gravierende Nachteile oder evidente Vorteile haben soll³. Ganz offenkundig hat sich diese Diskussion des Begriffs der Einheitslaufbahn eher bemächtigt als ihn geschaffen. Der Begriff ist nämlich deutlich älter als diese Debatte; und eine normative, laufbahnrechtliche Bedeutung wird ihm von den Beteiligten dieser Diskussion auch nicht zugemessen. Dies gilt grosso modo auch für die Forderung nach einer Einheitslaufbahn für Rechtspfleger. Dahinter verbirgt sich die Forderung, die Sonderlaufbahn der Rechtspfleger wegen behaupteter Parallelen zum Richterdienst nicht über mehrere Beförderungsstufen zu staffeln, sondern analog dem Amt R 1 in einem Amt zu bündeln. Der Aufwuchs in der Besoldungsbemessung ergäbe sich dann wie bei Richterinnen und Richtern über die Jahre, legitimiert als Erfahrungsstufen⁴.

In einem engeren laufbahnrechtlichen Sinne dagegen taucht der Begriff der Einheitslaufbahn in der Diskussion um die Reform des bayerischen Laufbahnrechts im Jahr 2009 auf⁵. Bayern hatte sich im Rahmen der bundesweiten Bemühungen um eine Neukonzeption des Laufbahnrechts für eine formal laufbahngruppenfreie sog. Leistungslaufbahn entschieden. Um die Verwendungstiefe der unterschiedlichen Befähigungen jedoch nicht überzustrapazieren, sieht auch die Leistungslaufbahn vier Qualifikationsebenen vor und orientiert sich damit erkennbar am tradierten Laufbahngruppensystem. Die Bewertung eines solchen Konzepts als Einheitslaufbahn hat dem bayerischen Konzept daher deutliche Kritik eingetragen⁶. Immerhin zuzugestehen ist, dass das bayerische Leistungslaufbahngesetz den Begriff an keiner Stelle (normativ) verwendet.

Gegenstand der weiteren Ausführungen soll nach dem Gesagten die „Einheitslaufbahn“ als laufbahnrechtliche Kategorie insbesondere im Bereich des Polizeivollzugsdienstes sein. Dabei ist der Frage nachzugehen, welcher normative Gehalt sich

mit dem Begriff verbindet und ob in der Folge Rechtswirkungen davon ausgehen können.

II. Die Einheitslaufbahn als laufbahnrechtliche Kategorie

1. Der Begriff der Einheitslaufbahn

Soweit ersichtlich entstammt die inhaltliche Idee der Einheitslaufbahn dem Soldatenrecht⁷. Beschrieben wird damit ein Personalentwicklungskonzept, nach dem Rekruten regelmäßig als Mannschaftsdienstgrade in die Laufbahn eintreten und danach entweder als designierte Unteroffiziere alle Ämter dieser Funktionsgruppe bis in niedrige Offiziersränge oder als Offiziersanwärter alle Offiziersdienstgrade bis zum Generalsrang durchlaufen können („vom Grenadier zum General“). Dieses Konzept einer offenen, nicht binnendifferenzierten einheitlichen Laufbahn ohne horizontale Gliederung durch Laufbahngruppen weicht vom allgemeinen laufbahnrechtlichen Grundsatz erkennbar ab, wonach im inhaltlichen Rahmen der Fachrichtung alle Ämter mit derselben Vor- und Ausbildung erreichbar sein müssen⁸. Es beruht auf der Vorstellung einer Personalentwicklung, die vor allem auf breites, in unterschiedlichen Verwendungen auf den verschiedenen Ebenen erworbenes Erfahrungswissen zur praktischen Bewältigung von Einsatzlagen baut⁹. Damit einher geht eine Abschottung gegenüber Quereinsteigern durch die Notwendigkeit des Eintritts im niedrigsten Amt der Laufbahn. Die unabweisbare Erweiterung der Befähigung als Voraussetzung für höhere Ämter wird vor allem intern organisiert (Unteroffiziers- oder Offiziersschule, Generalstabsausbildung – von Praktikern für Praktiker), dies nicht zuletzt auch als eine Form von Personalbindung¹⁰.

- 1) Vgl. §§ 1, 2 Abs. 1, 6 LVOPol HH, § 2 Abs. 1 S. 1 LVOPol NRW; § 1 Abs. 1 LVOPol SL.
- 2) Vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 4.7.2019 – 2 C 34/18 – juris, Rn. 16; OVG Münster, Urteil vom 1.8.2003 – 6 A 1579/02 – juris; *Scheerbarth/Höffken/Bauschke/Schmidt*, Beamtenrecht, 6. Aufl. 1992, S. 325; *Brockhaus*, in: Schütz/Maiwald, Beamtenrecht, Stand 07/2021, Erl. 2.1 Einheitslaufbahn.
- 3) Vgl. *Antholz*, Kriminalistik 2021, S. 232.
- 4) Vgl. dazu etwa LT NRW, Vorlage 17/2589.
- 5) Vgl. etwa *Kathke/Eck*, ZBR 2009, S. 361; *Lorse*, ZBR 2009, S. 368; *Pechstein*, ZBR 2009, S. 20; vgl. auch *Schrappner/Günther*, LBG NRW, 1. Aufl. 2013, § 7, Rn. 7.
- 6) Vgl. nur *Pechstein*, ZBR 2009, S. 28 – „Etikettenschwindel“; *Lorse*, ZBR 2009, S. 369 – „suggestiver Name“; *ders.*, DÖV 2010, S. 829 (833) – „eingewebter Systemfehler“.
- 7) Zum Verständnis der Einheitslaufbahn in Verbindung Entstehung des Soldatengesetzes im Jahr 1956 vgl. *Eicher/Metzger/Sohm*, Soldatengesetz, 4. Aufl. 2021, § 27, Rn. 2.
- 8) Vgl. nur BVerwG, Urteil vom 4.7.2019 – 2 C 34/18 – juris; s. a. *Schrappner/Günther*, LBG NRW, 3. Aufl. 2021, § 5, Rn. 3 m. w. N.
- 9) Vgl. auch OVG Münster, Urteil vom 1.8.2003 – 6 A 1579/02 – juris; *Scheerbarth/Höffken/Bauschke/Schmidt* (Fn. 2).
- 10) Vgl. dazu BVerwG, Beschluss vom 12.9.2018 – 2 B 23/18 – juris: für bestimmte Soldatengruppen hat dies den Vorteil, dass ihnen ein Vorbereitungsdienst mit Anwärterbezügen erspart bleibt und sie ihre Ausbildungszeiten als Dienstzeit mit Dienstbezügen absolvieren.