stellungnahme

Stellungnahme zur LBAV des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern für eine

Erste Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Anerkennung europäischer Berufsqualifikationen als Laufbahnbefähigung (LBAV)

06.07.2015

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abt. Öffentlicher Dienst und Beamtenpolitik

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de/beamte

Die vorgesehenen Änderungen in der LBAV werden vom Deutschen Gewerkschaftsbund überwiegend begrüßt. Ihre Handhabbarkeit und ihre Verzahnung mit den übrigen Regelungen des Laufbahnrechtes und damit auch die tatsächliche Zahl der Anerkennungsverfahren erscheinen uns indes noch steigerungsfähig. Der DGB fordert dazu eine unmittelbare Integration der Qualifikationsanerkennung in die Bundeslaufbahnverordnung, eine Gebührenfreiheit für die Anerkennung und stärkere – auch dienstherrenübergreifende – Maßnahmen zur Ansprache potentieller Anerkennungssuchender.

1 Allgemeines

Fragen der laufbahnrechtlichen Qualifikationsanerkennung betreffen nicht nur die spanische Polizeianwärterin mit bestandener Prüfung oder den erfahrenen Bauassessor aus einer griechischen Hafenverwaltung, die in Deutschland BeamtInnen werden wollen. Diese Fragen betreffen jede und jeden, der oder die von der europaweiten Bildungsmobilität Gebrauch macht und einen Abschluss in einem Mitgliedsstaat der EU, des EWR bzw. eines anderweitigen Vertragsstaates erworben hat.

Vor diesem Hintergrund ist es überfällig, die Regelungen zur Qualifikationsanerkennung unmittelbar in die Bundeslaufbahnverordnung zu integrieren. Andernfalls droht das Recht auf Qualifikationsanerkennung auf dem Niveau der Richtlinie 2005/36/EG in der dienstrechtlichen Praxis leer zu laufen. Schon jetzt kann man die LBAV im Beamtenbereich nicht als mit Leben gefüllt ansehen. Auch die Regelungen bei den Ländern sind (abgesehen vom LehrerInnenbereich) enorm intransparent gestaltet und schrecken ab. Für Anerkennungssuchende ist das Verfahren äußerst bürokratisch gestaltet. Wer bundesweit ortsflexibel Arbeit im öffentlichen Dienst sucht, muss gebührenpflichtige Anerkennungsverfahren bei 17 Dienstherren durchlaufen – bevor es um Ausschreibungen und Bewerbungen geht. Dies ist nicht nur am Maßstab der effektiven Durchsetzung des Europarechts problematisch, sondern auch vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels und der Positionierung des Bundes auf dem europäischen Arbeitsmarkt.

Verantwortlich: Dr. Karsten Schneider, Abteilungsleiter Öffentlicher Dienst und Beamtenpolitik

Der bürokratischen Gestaltung des Verfahrens hilft auch der vorliegende Entwurf nur unzureichend ab. Immerhin erkennen wir die Anstrengungen hinsichtlich der Digitalisierung des Verfahrens an, hier besteht unseres Erachtens aber noch mehr Spielraum für bürgerfreundliche Lösungen.

Wir vermissen eine Bestimmung von vergleichbaren Laufbahnen anderer Dienstherrn, so dass in einem anderen Bundesland erhaltene Anerkennungen für diese auch unmittelbar beim Bund wirken und Doppelprüfungen ersparen.

Aus unserer Sicht erscheint es auch dringend geboten, darauf hinzuwirken, dass eine bundeseinheitliche dienstherrenübergreifende Stelle geschaffen wird, um Fragen der Qualifikationsanerkennung zu bündeln. Dies erscheint umso mehr angebracht, als zukünftig die „einheitlichen Ansprechpartner" auch Fragen der Berufsqualifikationsanerkennung bündeln sollen. Für das im Regierungsprogramm „Digitale Verwaltung 2020" vorgesehene Projekt „Einheitlicher Ansprechpartner 2.0" empfiehlt sich schon aus Effizienzgesichtspunkten eine solche Bündelung, um parallele Einzellösungen der übrigen Dienstherren und Unübersichtlichkeit für Anerkennungssuchende zu vermeiden.

Wir vermissen ferner Aussagen zu einer Berücksichtigung sämtlicher Bundesbeamtenlaufbahnen in der europäischen Datenbank der reglementierten Berufe und im Portal „www.anerkennung-in-deutschland.de" sowie weiteren Maßnahmen des öffentlichen Hinweises auf die europarechtlich verbrieften Rechte der Qualifikationsanerkennung auch für deutsche BeamtInnenlaufbahnen.

Eine Integration der Qualifikationsanerkennungsregeln in die BLV erscheint uns auch deshalb angebracht, weil so die Wechselwirkungen neuartiger europarechtlicher Regelungsansätze wie dem „partiellen Laufbahnzugang" oder der Berücksichtigung durch informelles Lernen erworbener Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen mit den etablierten laufbahnrechtlichen Prinzipien geklärt werden können. Bleiben sie ungeklärt, sind etwaige Spannungsverhältnisse nur von der Ebene der Qualifikationsanerkennung auf spätere Zeitpunkte der Bewerbung, Einstellung bis hin zur laufbahnrechtlichen Anerkennung von Zeiten verschoben. Auch dies entspräche nicht einer konsequenten Umsetzung der europäischen Vorgaben zur Bildungsanerkennung.

2 Einzelne Regelungen

2.1 „Anerkennungsverfahren in jedem Fall" (Streichung § 2 Abs. 2)

Die Entwurfsbegründung zur Streichung von § 2 Abs. 2 LBAV führt aus, dass nach der Änderung der Richtlinie 2005/36/EG durch die Richtlinie 2013/55/EU in jedem Fall ein Anerkennungsverfahren durchzuführen sei.

Diese Formulierung hat in der innergewerkschaftlichen Diskussion zu Irritationen geführt, da Befürchtungen geäußert wurden, dass die bisherige Praxis der unmittelbaren Anerkennung von ausländischen Studienabschlüssen im Zuge von Bewerbungsverfahren mittels Vorlage einer Gleichwertigkeitsbescheinigung der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) bei der KultusministerInnenkonferenz durch die Novelle entfallen könnte. Dies hätte zur Konsequenz, dass eine deutlich größere Zahl von BewerberInnen mit im Ausland erworbenen Abschlüssen zur Zahlung von Gebühren für ein Anerkennungsverfahren belastet würde. Eine weitere Kostenbelastung von KollegInnen kann aus gewerkschaftlicher Sicht nicht gut geheißen werden.

Wir haben den Entwurfstext selbst nicht in dieser Form interpretiert, bitten jedoch um eine Klarstellung zu der besagten Aussage in der Begründung.

2.2 Partieller Laufbahnzugang (§ 2 Abs. 4 LBAV-E)

Die Einführung des neuen Absatz 4 in § 2 LBAV stellt eine elementare Neuerung dar. Sie geht auf die neuen verpflichtenden Regelungen in Art. 4 Abs. 3 und Art. 4f der Richtlinie 2005/36/EG zurück die einen partiellen Zugang zu einer Laufbahn vorsehen – beschränkt auf eine bestimmte Berufstätigkeit.

Die Regelung vermeidet, dass Kolleginnen und Kollegen Ausgleichsmaßnahmen auferlegt werden, die dem Durchlaufen einer Ausbildung für die Laufbahn gleichkommen. Dies ist daran gekoppelt, dass AntragstellerInnen für die gegenständliche Berufstätigkeit im Qualifikationsstaat ohne Einschränkungen zur Ausübung qualifiziert sind und sich die Berufstätigkeit von anderen Tätigkeiten der Bundeslaufbahn objektiv trennen lässt.

Dass im Verordnungsentwurf im ersten Halbsatz indes der in der RL 2005/36/EG benutzte Begriff „Berufstätigkeit" ersetzt wird durch „eine bestimmte Tätigkeit", erscheint aus Sicht des DGB eine nicht tragbare Verengung. Es ist durchaus denkbar, dass in einem Qualifikationsstaat mehrere bestimmte Tätigkeiten zu einer eigenständigen Berufstätigkeit gehören, obgleich in einer Bundeslaufbahn noch weitere Tätigkeiten enthalten sind. Daher fordert der DGB, die Formulierung

> *„mit partiellem Zugang für die der Berufstätigkeit im Qualifikationsstaat entsprechenden bestimmten Tätigkeiten"*

zu verwenden.

Aus welcher Erwägung heraus in der Entwurfsbegründung die Rede davon ist, dass *„[v]oraussichtlich […] die Zahl der von der Regelung betroffenen Anträge gering sein"* wird, bleibt unklar. Bei Laufbahnen mit einem breiten Tätigkeitsspektrum - wie etwa im nichttechnischen Dienst in der allgemeinen und inneren Verwaltung des Bundes - erscheint es aus Sicht des DGB nicht unwahrscheinlich, dass entsprechende Sachverhalte vorliegen.

Vor diesem Hintergrund fordert der DGB dringend, die genauen Rechtsfolgen eines partiellen Zugangs zu klären. Während beispielsweise Aufstiege mit begrenzter Ämterreichweite ein Modell eines vertikalen partiellen Zugangs darstellen, liegt bei der gegenständlichen Regelung ein horizontal partieller Zugang vor. Auf mittlere Sicht stellt sich daher die Frage der Ausgestaltung von Beförderungen im Bereich der jeweiligen Berufstätigkeit. Hier wird es darauf ankommen, einen Widerspruch zum Effektivitätsgrundsatz des Europarechts auszuschließen, in dem eine Schlechterstellung von KollegInnen mit partiellem Zugang (wie auch ihrer MitbewerberInnen) durch ausgewogene Regelungen verhindert wird.

2.3 Elektronischer Antrag (§ 3 Abs. 1, 4 LBAV-E)

Bisher musste der Antrag auf Anerkennung einer Berufsqualifikation schriftlich gestellt und die erforderlichen Unterlagen in beglaubigter Kopie vorgelegt werden. Nun soll alternativ

zum schriftlichen auch der elektronische Antragsweg eröffnet werden (§ 3 Abs. 1 LBAV-E). Beglaubigte Kopien sollen nur noch verlangt werden dürfen, wenn Zweifel an der Echtheit der Unterlagen oder der Richtigkeit der Angaben bestehen (§ 3 Abs. 4 LBAV-E).

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften des öffentlichen Dienstes begrüßen nachdrücklich eine solche Regelung, wodurch sich sowohl der zeitliche Aufwand bei der Antragsstellung reduzieren lässt als auch unnötige Kosten vermieden werden.

Es besteht jedoch an einzelnen Punkten aus unserer Sicht Bedarf zur Präzisierung:

2.3.1 Sichere Datenübermittlung

Der Entwurf legt nicht fest, welches Niveau von Datensicherheit bei der elektronischen Übermittlung aus dem Ausland gewahrt wird. Da es hier um weitreichende personenbezogene Daten geht, halten wir es für unabdingbar, einen Kommunikationsweg mit Ende-zu-Ende-Verschlüsselung bereit zu stellen. Solange im EU-Projekt „E-Sens" noch kein europaweiter Weg gefunden wurde, DE-Mails und vergleichbare nationale europäische Dienste miteinander zu verbinden, geschweige denn die Ende-zu-Ende-Verschlüsselung der DE-Mail auch im Verkehr mit anderen nationalen Diensten nutzbar zu machen, braucht es andere Lösungen – ggf. im Zuge der Ausgestaltung des elektronischen „Einheitlichen Ansprechpartners 2.0". Diese Problematik zeigt erneut die begrenzte Reichweite eines geschlossenen nationalen Kommunikationsdienstes wie der DE-Mail auf.

2.3.2 Beglaubigte Übersetzung

Die Formulierung des Absatzes 4 Satz 1 (*„Die Unterlagen sind in Kopie vorzulegen"*) erscheint noch im Sinne elektronischer Kommunikation auslegungsfähig. Dies ist bei der Formulierung des Satzes 2 nicht der Fall. Hier wird die Beifügung einer beglaubigten Übersetzung fremdsprachlicher Unterlagen gefordert. Durch die Reihenfolge ist diese Regelung als lex specialis zu Satz 1 zu verstehen, mithin als Ausnahme von der „Vorlage" von Kopien. Jenseits Österreichs und der Schweiz liefe damit die Möglichkeit elektronischer Antragstellung ins Leere.

Wir fordern daher, auch die Übermittlung elektronisch beglaubigter Übersetzungen (soweit im Herkunftsland möglich) sowie von Kopien der beglaubigten Übersetzungen zuzulassen.

2.3.3 Elektronische beglaubigte Abschriften

Der Entwurf sieht in Absatz 4 Satz 3 LBAV-E die Einreichung beglaubigter Kopien im Zweifelsfall vor. Elektronische beglaubigte Abschriften sind in anderen Europäischen Staaten auf dem Vormarsch und sollten ebenfalls als geeigneter Nachweis anerkannt werden.

2.4 Erfahrung, Zusatzqualifikationen, informelles Lernen (§§ 3 Abs. 2 Nr. 5, 5 Abs. 1 S. 2, 8 Abs. 2 S. 5 Nr. 2 LBAV-E)

In Umsetzung der Richtlinienänderung sollen bei wesentlichen Unterschieden zwischen erworbener und bundesrechtlich geforderter Qualifikation nicht nur geprüft werden, ob diese durch Berufserfahrung oder Zusatzqualifikationen ausgeglichen worden sind, sondern auch, ob sie durch *„Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen, die durch informelles Lernen erworben und von einer einschlägigen Stelle anerkannt wurden"* ausgeglichen worden sind.

Die europarechtlich gebotenen Regelungen zum informellen Lernen begrüßt der Deutsche Gewerkschaftsbund – wie schon die bestehenden zur Berufserfahrung und Zusatzqualifikationen – ausdrücklich. Damit hält erneut auf europarechtlichem Wege eine zentrale Neuerung Einzug in das bundesdeutsche Laufbahnrecht. Gerade weil es mit der vorliegenden Verordnung aber bei einem Sonderrecht bleiben soll, klärt der Verordnungsentwurf nicht das Zusammenspiel mit dem geltenden Laufbahnrecht und damit auch nicht die Maßstäbe, anhand derer zu überprüfen und zu begründen ist, ob wesentliche Unterschiede (nicht) durch Berufserfahrung, Zusatzqualifikationen oder Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen, die durch informelles Lernen erworben wurden, ausgeglichen werden können.

Der DGB plädiert dafür, auch für Kolleginnen und Kollegen mit deutschen Bildungsabschlüssen und entsprechenden Kompetenzen die Grundlagen zu schaffen, um eine Berufserfahrung, Zusatzqualifikationen sowie durch informelles Lernen erworbene Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen stärker zu berücksichtigen und die vertikale Durchlässigkeit der Laufbahngruppen zu erhöhen.

Solange das allgemeine Laufbahnrecht auf derlei Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen selbst nicht eingeht, ergeben sich Folgefragen einer solchen Qualifikationsanerkennung für die laufbahnrechtliche Behandlung – etwa was die Gewichtung in Stellenbesetzungsverfahren angeht. Hier besteht dringender Bedarf für detailliertere Regelungen, damit der Geist der Neuregelungen bei der Qualifikationsanerkennung auch in der weiteren dienstrechtlichen Behandlung nachhaltig und effektiv Beachtung findet.

2.5 Wahlrecht bei Ausgleichsmaßnahmen (§ 5 LBAV-E)

Sofern keine unmittelbare Anerkennung der Qualifikation zu bescheiden ist, hat nach geltendem Recht eine Antragstellerin bzw. ein Antragsteller ein Wahlrecht zwischen einer Eignungsprüfung oder einem Anpassungslehrgang.

Als Folgeänderung zum Wegfall des Mindestqualifikationsniveaus des § 2 Abs. 2 LBAV schränkt der Änderungsentwurf diese Möglichkeiten bei Anerkennungssuchenden für Laufbahnen des gehobenen und höheren Dienstes ein. Bei einem Befähigungsnachweis unterhalb des Niveaus von Artikel 11 Buchstabe c der Richtlinie 2005/36/EG (bisheriges Mindestqualifikationsniveau) soll dem Bundesverwaltungsamt das Recht eingeräumt werden, die Art der Ausgleichsmaßnahme (Anpassungslehrgang *oder* Eignungsprüfung) zu bestimmen (§ 5 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2).

Bei einem Befähigungsnachweis des Niveaus von Artikel 11 Buchstabe a der Richtlinie 2005/36/EG soll dem BVA außerdem die Möglichkeit eingeräumt werden, einen Anpassungslehrgang *und* eine Eignungsprüfung festzulegen (§ 5 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1).

Im Ergebnis besteht damit eine Ausweitung der Rechte Anerkennungssuchender, obgleich die Entwurfsbegründung (*„wird der geänderte Artikel 14 Absatz 3 [der RL] umgesetzt"*) unerwähnt lässt, dass hier ein Handlungsspielraum besteht und eine Einschränkung des Wahlrechts in den Konstellationen unterhalb des bisherigen Mindestqualifikationsniveaus europarechtlich nur ermöglicht, nicht aber gefordert wird.

2.6 Durchführungsfrist Eignungsprüfung (§ 6 Abs. 1 S. 2 LBAV-E)

Die auf Artikel 14 Absatz 7 Richtlinie 2005/36/EG zurückgehende Schaffung einer Durchführungsfrist für Eignungsprüfungen von sechs Monaten begrüßt der DGB als Schritt in die richtige Richtung ausdrücklich. Ein solcher Zeitraum stellt Beschäftigungssuchende weiterhin vor große Herausforderungen. Daher sollten Inhalte und Durchführungsweise der Eignungsprüfungen zumindest in häufig zu erwartenden Konstellationen vorbereitet werden, um im Bedarfsfall einen schnelleren Vollzug zu ermöglichen.

2.7 Gebühren (§ 9 LBAV-E)

Für die Entscheidung über den Antrag sowie die Durchführung einer Eignungsprüfung oder eines Anpassungslehrgangs sollen die Gebühren von derzeit 60 Euro auf zukünftig 100 Euro angehoben werden (§ 9).

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften des öffentlichen Dienstes lehnen diese Erhöhung ab. Potentielle BewerberInnen, seien es nun Deutsche oder Nichtdeutsche mit im Ausland erworbenen Qualifikationen, die ortsflexibel sind und daher bei verschiedenen Dienstherren eine Bewerbung in Betracht ziehen wollen, müssen dafür nicht unerhebliche Beträge für Gebühren aufwenden – folgten alle Dienstherren dem Beispiel des Bundes, beliefen sich diese Gebühren auf 1.700 EUR, um sich bundesweit bewerben zu können. Neben den Gebühren für das Anerkennungsverfahren fallen regelmäßig Kosten für beglaubigte Kopien fremdsprachlicher Urkunden an.

Die Begründung führt an, mit der Erhöhung solle dem der bisherigen Erfahrung nach tatsächlich höheren Aufwand Rechnung getragen werden. Nach hiesiger Kenntnis hat das Bundesverwaltungsamt in den letzten Jahren eine nur überschaubare Anzahl von Anerkennungsverfahren durchgeführt. Wir halten eine Verallgemeinerung des dabei zu beobachtenden Aufwandes auf alle zukünftigen, hoffentlich zunehmenden Fälle für nicht unmittelbar geboten.

Aus Sicht des DGB sind die Gebühren gänzlich abzuschaffen.

Neben dieser politischen Grundsatzforderung erscheinen uns aus Gründen des „effet utile“ auch rechtlich zumindest drastische Ermäßigungstatbestände für Fälle geringeren Aufwandes geboten. Ein solcher sollte insbesondere dann vorliegen, wenn bereits bei einem anderen Dienstherrn ein Anerkennungsverfahren positiv abgeschlossen wurde und es lediglich darum geht, diese Anerkennung auch im Hinblick auf eine Laufbahn des Bundes zu prüfen.

3 Europäischer Vorwarnmechanismus (§ 29 Abs. 3 BDG-E)

Auch zu den in der Synopse angekündigten Änderungsvorhaben erlauben wir uns eine kurze Einschätzung.

Die angestrebte Ergänzung von § 29 Abs. 3 BDG betrifft ihrem Wortlaut nach nur die Information anderer europäischer Behörden nach Maßgabe des Artikels 56a der Richtlinie 2005/36/EG.

Wir bitten zur Sicherung der praktischen Umsetzung des Artikels 56a Abs. 6 RL 2005/36/EG in § 29 Abs. 3 BDG auch ausdrücklich die Information und Belehrung der Betroffenen aufzunehmen.

Die vorgesehene Regelung in § 29 Abs. 3 Nr. 2 Alt. 2 BDG-E sieht eine Warnmeldung auch bei Einstellung eines Disziplinarverfahrens gegen Beamtinnen und Beamte der Gesundheitsversorgung oder der Erziehung Minderjähriger vor, wenn das Disziplinarverfahren wegen der Entlassung auf Antrag der Beamtin oder des Beamten nach § 33 des Bundesbeamtengesetzes nicht zu Ende geführt wird. Ausgehend von der in der Entwurfsbegründung zu Grunde gelegten Fallgestaltung ist eine Löschung der Meldung vorzusehen, sobald in dem eingeleiteten gerichtlichen Strafverfahren ein Freispruch oder eine Einstellung ergangen ist. Andernfalls könnte die Meldung – bei europäischen Behörden, die mit den Feinheiten der Unterscheidung zwischen deutschem Disziplinar- und Strafrecht nicht vertraut sind – zu Unrecht weiter Beachtung finden.