

DGB Bundesvorstand | Henriette-Herz-Platz 2 | 10178 Berlin  
Bundesministerium des Innern  
Herrn Referatsleiter Dirks  
Referat D2  
ausschließlich per E-Mail an: D2@bmi.bund.de

**Stellungnahme zum Entwurf einer zweiten Verordnung zur Änderung der Bundeslaufbahnverordnung (BLV)** 14. Oktober 2015

Sehr geehrter Herr Dirks,  
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Übersendung des o.g. Verordnungsentwurfs und das freundliche Beteiligungsgespräch am 5. Oktober.

Aus Sicht des DGB setzt der vorliegende Entwurf die Festlegungen des Koalitionsvertrages nur sehr begrenzt um (siehe 1). Für eine Beschränkung auf Bereiche mit BewerberInnenmangel besteht unseres Erachtens kein sachlicher Grund (siehe 2). Wir fordern daher, für **Laufbahnen jeder Fachrichtung** eine **Promotion** nebst Bachelorabschluss als Laufbahnbefähigung für den höheren Dienst **anzuerkennen** (siehe 3).

Hinsichtlich der Anerkennung von durch Berufserfahrung gewonnenen Qualifikationen (siehe 4) beobachten wir eine paradoxe Entwicklung: Mit dem vorliegenden Entwurf sollen die Berufserfahrungen von BachelorabsolventInnen für eine **Einstellung** in den höheren Dienst **anererkennungsfähig werden**. Beim Aufstieg soll diese Anerkennung in Form des **Praxisaufstiegs** in einem gesonderten Teilnahmeverfahren **abgeschafft** werden.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften setzen sich seit Jahren für mehr Durchlässigkeit im Laufbahnrecht und eine bessere Anerkennung von Berufserfahrungen ein – beim Aufstieg wie bei der Neueinstellung gleichermaßen. Berufsverläufe innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes sind gleich zu behandeln (siehe 4.2). Der vorliegende Entwurf lässt indes problematische Steuerungseffekte (siehe 4.3) und Signale (4.4) befürchten.

Wir fordern daher, **BachelorabsolventInnen** mit der im Entwurf genannten **Erfahrung** in das **Endamt des gehobenen Dienstes einzustellen**, sofern dies „nach dem individuellen fiktiven Werdegang erreichbar“ wäre (siehe 4.5). Der weitere Aufstieg hätte dann über die allgemeinen Regeln zu erfolgen.

Gleichfalls fordern wir, leistungsadäquate Voraussetzungen zu schaffen, um innerhalb des **gehobenen Dienstes** auf Grund von **Berufserfahrung** in den höheren Dienst **aufzusteigen** (siehe hierzu unsere Stellungnahme im gesonderten Teilnahmeverfahren).

**Alexander Haas**  
Politischer Referent Allgemeines  
Laufbahnrecht, E-Government,  
Gesundheitsmanagement und Vielfalt  
Abt. Öffentlicher Dienst und  
Beamtenpolitik

Alexander.Haas@dgb.de

Telefon: 030 24060-450  
Telefax: 030 24060-266  
Mobil: 0151 18241420

oeb/ah

Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin

Raum A 5.08

www.dgb.de/beamte

## 1 Gegenstand von Koalitionsvertrag und VO-Entwurf

Die Festlegung des Koalitionsvertrages, „*die Zugangsvoraussetzungen künftig auch stärker an gewonnenen berufspraktischen Erfahrungen oder besonderen wissenschaftlichen Qualifikationen [zu] orientieren und beispielsweise den Zugang zum höheren Dienst des Bundes auch für Bachelor-Absolventen mit Promotion oder mehrjähriger beruflicher Erfahrung [zu] öffnen*“, wurde von uns begrüßt.

Während diese Festlegung des Koalitionsvertrages eine grundlegend ergänzte Orientierung verspricht und dafür Beispielregelungen nennt, beschränkt sich der von Ihrem Haus vorgelegte Entwurf auf einen fachspezifischen Ausschnitt dieser zwei Beispiele. Die Öffnungen sollen nur gelten in den Laufbahnen des höheren

- technischen Verwaltungsdienstes,
- naturwissenschaftlichen Dienstes,
- agrar-, forst- und ernährungswissenschaftlichen sowie
- ärztlichen und gesundheitswissenschaftlichen Dienstes.

Beschränkt auf diese Laufbahnen soll ein Zugang zum höheren Dienst im Ergebnis auch möglich sein mit:

- einem Bachelorabschluss, einer Promotion, sowie (der von § 21 Abs. 1 BLV weiterhin geforderten) zweieinhalbjährigen Berufserfahrung oder
- einem Bachelorabschluss und einer fünfjährigen Berufserfahrung (davon 2,5 Jahre gem. § 23 Abs. 3 BLV-E und 2,5 Jahre gem. § 21 Abs. 1 BLV).

Der gewählte Ansatz ist weder systematisch überzeugend, noch ist er hinreichend, um die Herausforderungen bei der Gewinnung des Fachkräftenachwuchses für den öffentlichen Dienst zu bewältigen.

## 2 Beschränkung auf Mangelbereiche

Wir haben erhebliche Zweifel, wie zukunftstauglich eine Festlegung auf konkrete Mangelbereiche zu einem Zeitpunkt ist, zu dem die ressortweite Personalbedarfsanalyse der Bundesverwaltung erst als Konzept vorliegt. Diese Frage kann aber letztlich dahinstehen. Denn der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsorganisationen des öffentlichen Dienstes treten einem nur auf bestimmte Fachrichtungen begrenzten Regelungsansatz aus grundsätzlichen Erwägungen entgegen.

Ob eine Bewerberin oder ein Bewerber die nötige Eignung, Befähigung und fachliche Leistungsfähigkeit für eine Beamtenlaufbahn im höheren Dienst aufweist, ist unabhängig von einem etwaigen BewerberInnenmangel zu beurteilen.

## 2.1 Qualifikationsanforderungen unabhängig von Mangel

Beim jüngsten Beteiligungsgespräch konnten wir uns vergewissern, dass es keinem der Beteiligten in diesem Änderungsverfahren darum geht, Qualifikationsstandards abzusenken. Es kann hiernach nicht darum gehen, dass sich der Dienstherr in Fachrichtungen mit einem BewerberInnenmangel ausnahmsweise auch mit etwas weniger qualifizierten BewerberInnen zufrieden geben möchte.

Es geht vielmehr darum, ob die zu Recht hohen Qualifikationsstandards auch auf anderem Wege erreicht werden. Entscheidend dafür ist aber nicht die Fachdisziplin und ob hier BewerberInnenmangel herrscht oder nicht. Entscheidend ist, was die Kolleginnen und Kollegen wissenschaftlich und beruflich vorweisen können. Das Gewicht einer Promotion oder von Berufserfahrungen unterscheidet sich indes nicht zwischen den vom Änderungsverordnungsentwurf erfassten und den übrigen Laufbahnen.

## 2.2 § 17 Abs. 5 BBG lässt fachrichtungsübergreifende Ausnahmen zu

Im Anschreiben zum Teilnahmeverfahren wird die Beschränkung auf bestimmte Fachlaufbahnen auch damit begründet, dass „eine breite Öffnung nicht mit § 17 Absatz 5 des Bundesbeamtengesetzes (BBG) in Einklang steht“. Diese Ansicht überzeugt nicht. Denn schon jetzt nimmt § 23 Abs. 1, 2 Nr. 3, 4 BLV Öffnungen vor, die inhaltlich die volle Breite der bestehenden Fachlaufbahnen betreffen.

Selbst wenn man dieser Ansicht folgen wollte, so wäre doch eine Änderung des § 17 Abs. 5 BBG angesichts der klaren Festlegung des Koalitionsvertrages ein gangbarer Weg.

## 3 Orientierung an besonderen wissenschaftlichen Qualifikationen

Eine Bachelorabsolventin oder ein Bachelorabsolvent, die/der zur Promotion zugelassen wurde und diese erfolgreich abgeschlossen hat, hat nachgewiesen, dass sie/er in der Lage ist, eine wissenschaftliche Leistungen zu erbringen, die mindestens jener einer Masterabsolventin bzw. eines Masterabsolventen vergleichbar ist. Dafür sorgen schon die hohen Hürden in den Promotionsordnungen. Eine Nichtzulassung dieser Person zum höheren Dienst käme einer Misstrauenserklärung gegenüber den Hochschulen mit Promotionsrecht gleich. Diesen Personenkreis zum höheren Dienst zuzulassen, schließt also nur eine Lücke im Laufbahnrecht, die durch die neuerdings zugelassene Möglichkeit entstanden ist, in Ausnahmefällen auch BachelorabsolventInnen zur Promotion zuzulassen. Das muss selbstverständlich in allen Fachrichtungen gelten.

Auch mangelt es promovierten BachelorabsolventInnen nicht an möglicher Verwendungsbreite. Eine übermäßige wissenschaftliche Spezialisierung wird bereits an den Hochschulen dadurch verhindert, dass BachelorabsolventInnen im Rahmen des Promotionsstudiums Lehrveranstaltungen auf Masterniveau im Umfang von überwie-

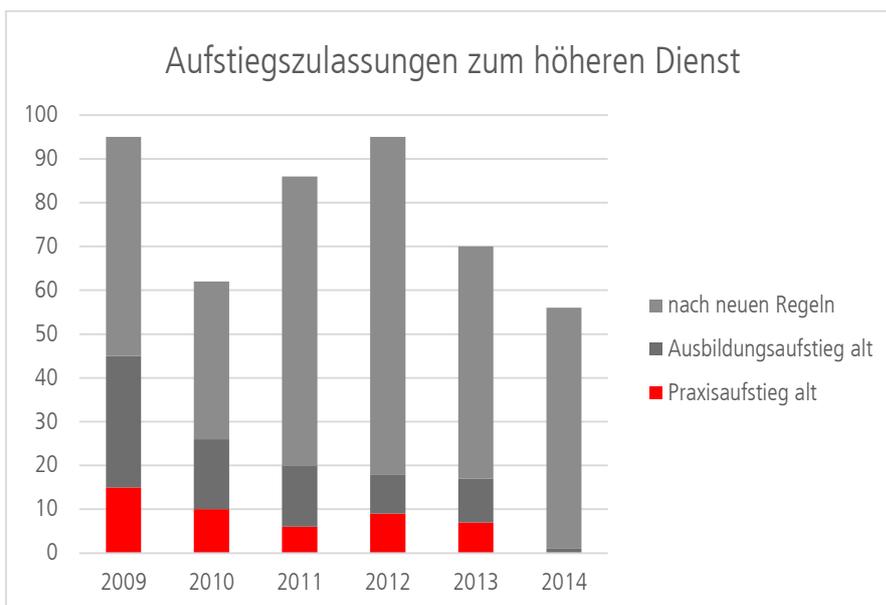
gend der Hälfte des Pflichtstundenumfangs eines Masterstudiums absolvieren müssen.

## 4 Orientierung an berufspraktischen Erfahrungen

Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften des öffentlichen Dienstes fordern seit langem mehr Durchlässigkeit und eine stärkere Berücksichtigung des im Rahmen berufspraktischer Erfahrungen erlangten Qualifikationsstandes. Aufstrebende BachelorabsolventInnen sollen auf einen öffentlichen Dienst treffen, **innerhalb dessen** sie die Chance haben, weitere Qualifikationen – durch Erfahrungen oder formelle Weiterqualifikation – zu sammeln und weiter aufzusteigen.

### 4.1 Personalpolitischer Kontext

Leider ist die Realität eine andere, wie zuletzt die Evaluation der neuen Aufstiegsinstrumente der BLV gezeigt hat:



Die Zulassungszahlen zum Aufstieg in den höheren Dienst sind – trotz ohnehin schon bescheidenem Niveau – rückläufig.

Wer als BachelorabsolventIn in Erwägung zieht, sich im öffentlichen Dienst zu bewerben, kann auf Grund unzureichender Beförderungsmöglichkeiten und mangelhafter leistungsorientierter Führung nur von einer geringen Chance ausgehen, sich beruflich über den gehobenen Dienst hinaus entwickeln zu können.

Statt aber die Einstiegsämter des gehobenen Dienstes attraktiver zu machen und leistungsadäquate Beförderungs- und Aufstiegswege von dort aus zu eröffnen, soll mit dem vorliegenden Vorschlag offenbar auf erfahrene BachelorabsolventInnen aus der Privatwirtschaft zurückgegriffen werden. Denn nach Einschätzung des DGB und seiner Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes lassen sich innerhalb des öffentli-

chen Dienstes mit einem Bachelor keine Tätigkeitszeiten *mit einer Schwierigkeit entsprechend des höheren Dienstes* sammeln. Nicht im Beamtenverhältnis, weil es ihm an Durchlässigkeit mangelt. Nicht im Angestelltenverhältnis, weil die Vergütung akademischer Berufe im Tarifrecht des öffentlichen Dienstes in weiten Teilen nicht wettbewerbsfähig mit der Bezahlung vergleichbarer Tätigkeiten in der Privatwirtschaft ist.

Statt diese Kernprobleme des öffentlichen Dienstes anzugehen, will der Entwurf die schwersten Symptome durch einen punktuellen Rückgriff auf die Flexibilität des privaten Sektors lindern. Dort erscheint es möglich, dass leistungsfähige BachelorabsolventInnen in überschaubarer Zeit an anspruchsvollere Aufgaben herangeführt werden und schließlich durch gewonnene berufspraktische Erfahrungen (mit einer Schwierigkeit entsprechend des höheren Dienstes) ein mit dem Master vergleichbares Niveau erreichen.

## 4.2 Gleichbehandlung interner und externer Berufsverläufe

Wir begrüßen, dass berufliche Praxis von angemessener Dauer und Schwierigkeit das Fehlen formaler Abschlüsse kompensieren können soll. Dies muss jedoch auf Tätigkeiten innerhalb wie außerhalb des öffentlichen Dienstes gleichermaßen praktisch anwendbar sein. Wer nach einem Bachelorabschluss praktische Erfahrungen im öffentlichen Dienst sammelt, darf nicht schlechter stehen als jemand, der zunächst außerhalb dessen beginnt und sich erst später für den öffentlichen Dienst entscheidet.

Dieses Prinzip ist bereits in der jetzigen Fassung der BLV fest verankert: Wenn sich BachelorabsolventInnen mit beispielsweise fünfjähriger Berufserfahrung im öffentlichen Dienst bewerben, müssen sie sich an § 25 BLV messen lassen. Sie können sich auf ein Beförderungsamts oberhalb des Einstiegsamtes des gehobenen Dienstes bewerben. Neben der Gleichwertigkeit ihrer Berufserfahrung geht es dabei um ein weiteres Kriterium: Das Beförderungsamts muss nach dem individuellen fiktiven Werdegang erreichbar sein. Dieses Kriterium des § 25 Abs. 1 Nr. 3 BLV ist uns wichtig und wir wollen es auch zum Maßstab dieser Verordnungsänderung machen.

## 4.3 Steuerungseffekte des Verordnungsentwurfes

Gleichzeitig zu diesem Beteiligungsverfahren läuft eines zur endgültigen Abschaffung des Praxisaufstieges. Während also mit dem vorliegenden Verfahren die Berufserfahrungen von BachelorabsolventInnen aus dem Privatsektor stärker anerkannt werden sollen, werden sich die Aufstiegsperspektiven von BachelorabsolventInnen innerhalb des öffentlichen Dienstes weiter verschlechtern. Wir befürchten, dass hierdurch ein problematischer Anreiz entstehen wird: Wer als BachelorabsolventIn frisch von der Hochschule kommt, wird sich lieber nicht direkt im öffentlichen Dienst bewerben. Denn schließlich erschiene es aussichtsreicher, sich zunächst im Privatsektor zu bewerben und dort Erfahrungen zu sammeln. Das böte eine bessere Aussicht auf eine spätere Tätigkeit im höheren Dienst.

Es kann nicht im Interesse des Dienstherrn sein, dass er aufstrebende BachelorabsolventInnen von einer Bewerbung für den gehobenen Dienst abhält. Schon deshalb ist

es angezeigt, die Aufstiegsperspektiven innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes im Kontext zu betrachten und für gleiche Chancen zu sorgen.

#### 4.4 Zeitraum zur Kompensation des Masters durch Erfahrung

Der Entwurf geht davon aus, dass BachelorabsolventInnen regelmäßig in einer lediglich zweieinhalbjährigen Berufstätigkeit Qualifikationen durch Berufserfahrung sammeln können, die der Qualifikation auf Masterniveau entsprechen. Wir halten es für fragwürdig, inwiefern diese generelle Vermutung tragfähig ist.

Unseres Erachtens sollte der Eindruck vermieden werden, das Masterniveau könne in der Regel recht schnell durch praktische Berufserfahrung erreicht werden. Dies wäre ein bildungspolitisch nicht wünschenswertes Signal.

#### 4.5 Regelungsalternative des DGB

Unbeschadet unserer Zustimmung zur Änderung des § 23 BLV hinsichtlich einer uneingeschränkten Berücksichtigung von Promotionen (siehe 2.) lehnen wir diese hinsichtlich der Berufserfahrung ab. Wir regen aus den o.g. Gründen stattdessen an, BachelorabsolventInnen mit hinreichender Berufserfahrung ins Endamt des gehobenen Dienstes einzustellen. Hierzu erscheint eine Ergänzung des § 25 BLV um einen neuen Absatz 3 angebracht:

*(3) Unbeschadet des Absatzes 1 Ziffer 3 sind die beruflichen Erfahrungen gemäß Absatz 1 Ziffer 1 bei einer Einstellung von Bewerberinnen und Bewerbern mit einem mit Bachelor abgeschlossenen Hochschulstudium in das Endamt des gehobenen Dienstes gleichwertig, wenn sie in einer hauptberuflichen Tätigkeit von zwei Jahren und sechs Monaten erworben wurden, die nach Fachrichtung und Schwierigkeit der Tätigkeit einer Beamtin oder eines Beamten dieses Amtes entspricht.*

Wählt man eine solche Regelung, dann hat es der Dienstherr selbst in der Hand, durch eine erhöhte Durchlässigkeit dafür zu sorgen, dass auch bereits nach zweieinhalb Jahren die Prüfung des individuellen fiktiven Werdegangs positiv ausfällt und eine Außeneinstellung ins Endamt des gehobenen Dienstes möglich wird.

Der weitere Aufstieg in den höheren Dienst würde demnach nach den gleichen Regeln verlaufen wie der Aufstieg der LaufbahnbeamtInnen. Hierzu verweisen wir auf unsere noch abzugebende Stellungnahme zur Änderung der BLV hinsichtlich der Aufstiegsverfahren.

Mit freundlichen Grüßen



Alexander Haas