

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes hinsichtlich der Entscheidung über die Fortführung der Aufstiege nach §§ 33 bis 33b der Bundeslaufbahnverordnung (BLV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 2002 sowie der Vorschläge zur Änderung der neuen Aufstiegsregelungen und des § 24 BLV

Schreiben des BMI vom 9. Oktober 2015

DGB-Position für die Fortführung eines praxisorientierten Aufstiegsformates

21.10.2015

Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften des öffentlichen Dienstes treten nachdrücklich gegen das Auslaufen des derzeit noch als Übergangsvorschrift bis 31.12.2015 fortgeltenden Praxisaufstieges ein.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand

Als Alternative zum bisherigen Praxisaufstieg kann nach Ansicht des DGB auch ein praxisorientiertes Aufstiegsformat wie der „Leistungsaufstieg“ dienen.

**Abt. Öffentlicher Dienst und
Beamtenpolitik**

OEB@dgb.de

Der Dienstherr steht am Scheideweg. Er muss angesichts des demografischen Wandels und der sich schon jetzt abzeichnenden Mangelbereiche (siehe 1) schnell dafür sorgen, ausreichend internen Fachkräftenachwuchs zu generieren.

Telefon: 030 24060-450
Telefax: 030 24060-266

Doch die Zahl der Aufstiegszulassungen insgesamt hat in den letzten Jahren drastisch abgenommen (siehe 4). Daher ist die rasche Umsetzung der Koalitionsfestlegung, „*die Zugangsvoraussetzungen künftig auch stärker an gewonnenen berufspraktischen Erfahrungen [zu] orientieren*“, auch hinsichtlich der Aufstiege geboten. Tatsächlich steht das vorliegende Beteiligungsverfahren aber in deutlichem Widerspruch zum Koalitionsvertrag (siehe 2).

oeb/ah

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Dass die Anerkennung von Berufserfahrung aus dem Ausland sowie (hinsichtlich des höheren Dienstes) aus der Privatwirtschaft verbessert werden soll, zeitgleich aber innerhalb des Bundesdienstes gesammelte Berufserfahrungen abgewertet werden, überschreitet auch rechtliche Grenzen (siehe 3). Wie der Bericht selbst, so führen auch wir zahlreiche Argumente für die Beibehaltung des Praxisaufstieges auf (siehe 5) und sind gerne bereit, uns über Kriterien zu dessen zeitgemäßer Fortentwicklung hin zu einem echten „Leistungsaufstieg“ (siehe 6) auszutauschen.

www.dgb.de/beamte

1 Personalpolitische Herausforderungen

Der demografische Wandel wirft seine Schatten voraus. Inzwischen hat auch der Dienstherr reagiert und ein Konzept zur Personalbedarfsanalyse im Bundesdienst beschlossen. Ohne der Umsetzung dieses überfälligen Projekts vorgreifen zu wollen, kann prognostiziert werden, dass der öffentliche Dienst zukünftig deutlich mehr als heute tun muss, um ausreichend Fachkräftenachwuchs zu gewinnen.

Die Möglichkeiten hierfür sind begrenzt. Dies gilt zuvorderst für die – abnehmende – Zahl von **Fachkräften auf dem Arbeitsmarkt**. Die zentrale Herausforderung besteht also darin, dass der öffentliche Dienst selbst Fachkräftenachwuchs generiert. Dort auch hierfür sind die Möglichkeiten begrenzt. Dies gilt, wie Ihre Anlage 2 selbst aufzeigt, für die Anzahl der

Studienplätze an der Hochschule des Bundes wie auch für die Anzahl von deren **Studienstandorten**.

Eine dritte Ressource ist begrenzt: Die **Zeit**, in der Dienststellen auf Beschäftigte verzichten können, damit diese beispielsweise **Aufstiegsstudiengänge absolvieren**. Denn die Kolleginnen und Kollegen fehlen währenddessen im operativen Dienst.

Die hohen Qualitätsstandards im öffentlichen Dienst dürfen angesichts dieser Zwänge nicht zur Debatte gestellt werden. Wir wollen De-Qualifizierungen verhindern – solche sind z.B. immer dann in den Bundesländern in der Diskussion, wenn der Nachwuchsmangel eklatant geworden ist (Bsp.: Diskussion über „SeiteneinsteigerInnen im Berliner Schuldienst“).

Es ist aus unserer Sicht daher dringend erforderlich, rechtzeitig alle bestehenden Qualifikationen – seien sie nun durch Fortbildungen, Berufserfahrungen oder andere, informelle Formen des Lernens erworben – zu erkennen, zu fördern und passgenau zu ergänzen, um das Qualifikationsniveau der nächsthöheren Laufbahngruppe zu erreichen. Dies ist ressourceneffizienter als beispielsweise das komplette Durchlaufen eines standardisierten Aufstiegsstudienganges.

2 Widerspruch zum Koalitionsvertrag

Vor dem Hintergrund dieser personalpolitischen Herausforderungen setzt der Koalitionsvertrag den Entwicklungsimpuls *„die Zugangsvoraussetzungen künftig auch stärker an gewonnenen berufspraktischen Erfahrungen oder besonderen wissenschaftlichen Qualifikationen [zu] orientieren“*.

Leider mussten wir in dem gesonderten Beteiligungsverfahren zur 2. BLV-ÄnderungsVO feststellen, dass nicht einmal eine Umsetzung aller in dieser Koalitionsfestlegung als Beispiele genannten Vorhaben angestrebt wird. Anstatt *„den Zugang zum höheren Dienst des Bundes auch für Bachelor-Absolventen mit Promotion oder mehrjähriger beruflicher Erfahrung [zu] öffnen“*, wurde uns ein Entwurf vorgelegt, der sich bloß auf einzelne Fachlaufbahnen beschränkt.

Mehr noch: mit dem hier vorliegenden Beteiligungsverfahren soll der Praxisaufstieg endgültig abgeschafft werden. Der Zugang zu einer Laufbahngruppe soll also künftig weniger als derzeit an gewonnenen berufspraktischen Erfahrungen orientiert werden – **das glatte Gegenteil der Festlegung des Koalitionsvertrages**.

Vor dem Hintergrund der ohnehin schon überschaubaren dienstrechtlichen Reformagenda der Bundesregierung muss angesichts dieses offenen Widerspruchs die Frage gestellt werden, wie die Regierung in den Augen ihrer Beamtinnen und Beamten – die gerade in diesen Zeiten Großes leisten – weiterhin glaubwürdig bleiben kann.

Die Entwicklung ist – zurückhaltend formuliert – paradox: Während in dem gesonderten Beteiligungsverfahren zur 2. BLV-ÄnderungsVO die Berufserfahrungen von BachelorabsolventInnen aus der Privatwirtschaft für eine Einstellung direkt in den höheren Dienst anerkannt werden sollen, werden die Berufserfahrungen von BachelorabsolventInnen im gehobenen Dienst gering geschätzt.

3 Rechtliche Systematik

Neben dem bereits dargestellten Rechtsetzungsverfahren zur Öffnung des höheren Dienstes für BachelorabsolventInnen mit Berufserfahrung (Entwurf 2. BLV-ÄndVO) sorgt auch das **Europarecht** für eine verbesserte Anerkennung von **Berufserfahrungen** und **informell** erworbenen Qualifikationen beim **Zugang zu sämtlichen Laufbahngruppen**.

Auch war ein Entwurf zur Umsetzung ins Laufbahnrecht des Bundes (LBAV-ÄndVO) bereits kürzlich Gegenstand eines beamtenrechtlichen Beteiligungsverfahrens. Die durch die Richtlinie 2013/55/EU novellierte Richtlinie 2005/36/EG sorgt dafür, dass der Dienstherr zukünftig bei der Zulassung zu einer Laufbahn auch „*Berufserfahrung, Zusatzqualifikationen oder Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen, die durch informelles Lernen erworben und von einer einschlägigen Stelle anerkannt wurden*“ zu berücksichtigen hat. Dies ist jedoch auf solche Qualifikationen beschränkt, die von einem deutschen oder ausländischen Beschäftigten im EU/EWR/Drittstaats-Ausland erworben wurden.

In der nachfolgenden Tabelle sind exemplarisch für den höheren Dienst die unterschiedlichen (zukünftigen) Anerkennungspraxen für Berufserfahrung und informell erworbene Qualifikationen dem bisherigen Praxisaufstieg gegenüber gestellt. Daraus wird deutlich: Der bisherige Praxisaufstieg setzt in vielerlei Hinsicht höhere Standards als sie für (externe) BewerberInnen mit Berufserfahrung oder solche mit ausländischem Qualifikationsursprung gelten (sollen).

Zugang zum höheren Dienst auf Grund von Berufserfahrung für...	(externe) BewerberInnen in best. Fachlaufbahnen gem. Entwurf 2. BLV-ÄndVO	Aufstiegsbeamten aus dem gehobenen Dienst gem. bisherigem § 33b BLV	BewerberInnen mit im EU/EWR-Ausland erworbenen Qualifikationen gemäß Entwurf LBAV-ÄndVO	
formale (Mindest-) Qualifikation	Bachelor o. Äquivalent		Art. 11 lit c) RL 2005/36/EG [es kann bereits postsekundäre einjährige Ausbildung + begleitende Berufsausbildung ausreichen]	...
Zeitraum , in dem Tätigkeiten auf dem Niveau der höheren Laufbahn mindestens ausgeübt worden sein müssen	2,5 Jahre gem. § 23 Abs. 3 BLV-E und 2,5 Jahre gem. § 21 Abs. 1 BLV	2,5 Jahre Einführung gemäß § 33b Abs. 2 Ziff. 3 BLV a.F.	kein konkreter Mindestzeitraum	

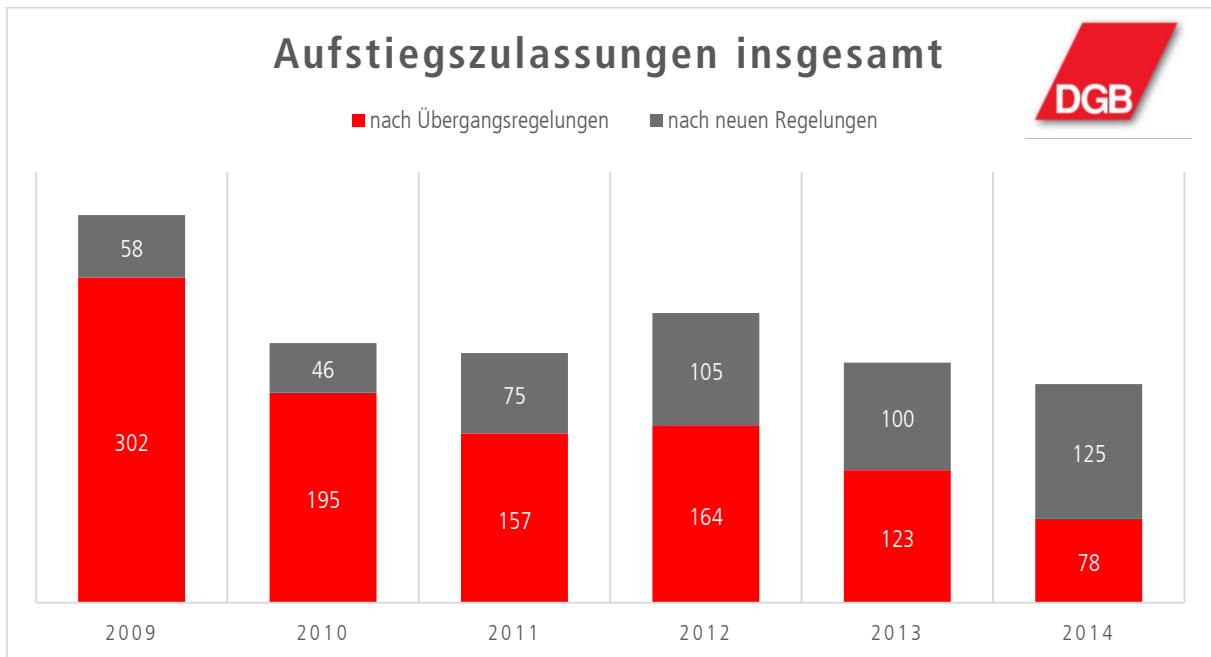
nur, wenn Unterschiede zum hD-Niveau **nicht** durch Berufserfahrung, Zusatzqualifikationen oder **informelles** Lernen ausgeglichen:

stets:				
zusätzliche Lehrveranstaltungen	X	zehnwöchiger Lehrgang an der BAKöV	höchstens dreijähriger Anpassungslehrgang oder	
formalisierte Prüfungselemente	X	Feststellung der erfolgreichen Lehrgangsteilnahme durch BAKöV; Abschließend BPA-Feststellungsverfahren	Ablegung einer Eignungsprüfung (Wahlrecht des/der Bewerbers/in)	

Eine solche Ungleichbehandlung ließe sich derzeit noch rechtfertigen. Würde der Verordnungsgeber indes die Möglichkeit des Praxisaufstieges gänzlich auslaufen lassen, überschritte dieses Ausmaß unterschiedlicher Bewertung vergleichbarer Sachverhalte die Schwelle des verfassungsrechtlichen Willkürverbots. Ein rechtliches Spannungsverhältnis entsteht nicht zuletzt im Hinblick auf die Verwirklichung des Leistungsgrundsatzes und der Bestenauslese.

4 Bewertung des Berichts

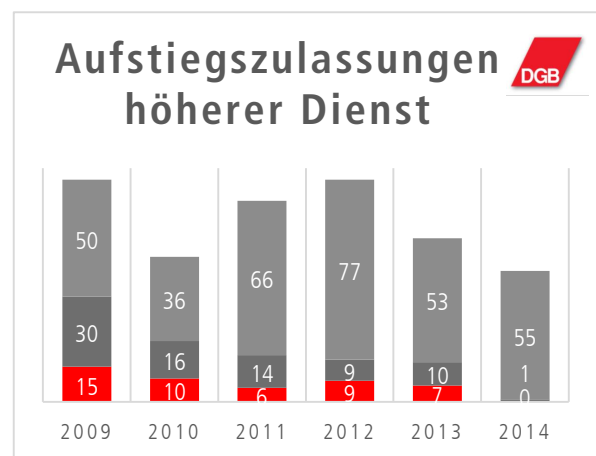
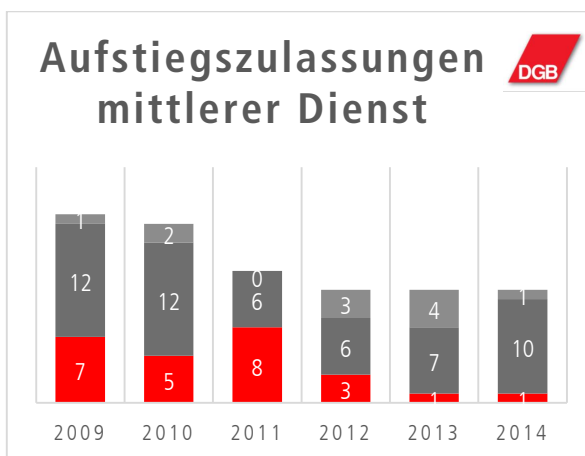
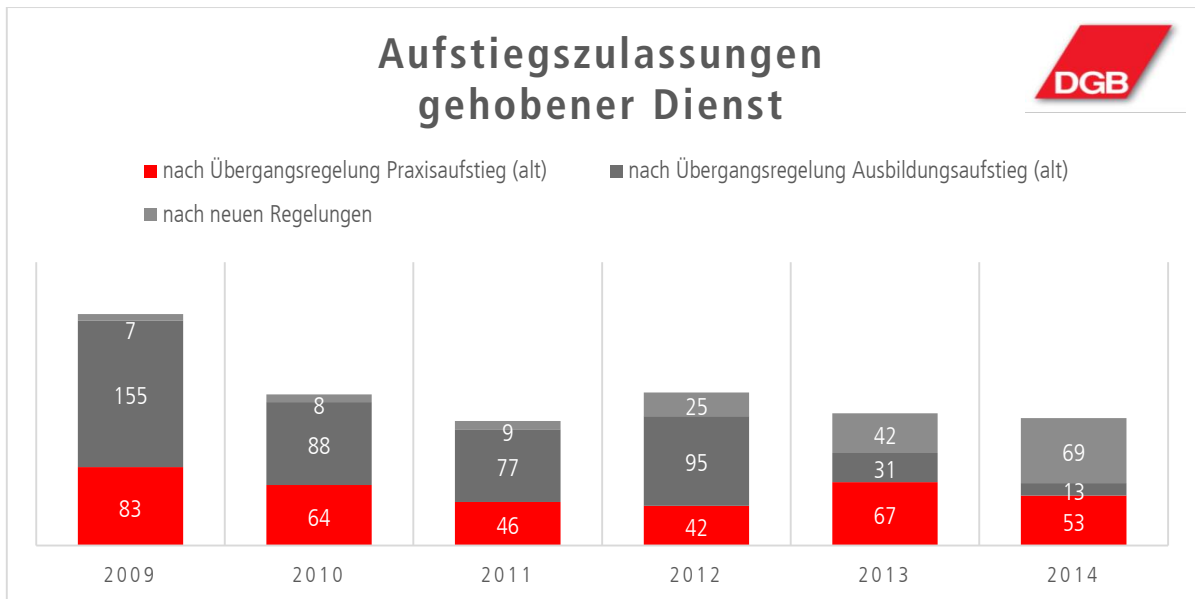
Als Begründung für die endgültige Abschaffung des Praxisaufstieges wird auf den „Bericht über die Erfahrungen mit der Neuregelung des Aufstiegsverfahrens und des § 24 BLV“ verwiesen. Darin wird mehrfach herausgestellt, dass die Zahl der Aufstiegszulassungen nach den Übergangsvorschriften abgenommen und die Nutzung der neuen Aufstiegsinstrumente zugenommen hat. Unbeleuchtet bleibt, dass letztgenannte Entwicklung die erstgenannte Entwicklung nicht auffängt:



Wir haben demnach in den zurückliegenden sechs Jahren einen **drastischen Rückgang der Aufstiegsverfahren insgesamt** erlebt.

Dies ist nicht nur für die Karriereperspektiven der Beschäftigten und ihre Motivation äußerst misslich. Eine solche Entwicklung ist auch vor dem Hintergrund der Funktionsfähigkeit der Bundesverwaltung (siehe 1) besorgniserregend.

Ein Blick beispielsweise auf den Aufstieg in den gehobenen Dienst legt nahe, dass zwar der überkommene Ausbildungsaufstieg in der Praxis zum Teil ersetzt werden konnte, aber nach wie vor der Praxisaufstieg unverzichtbar ist.



Bei den Aufstiegszahlen in den mittleren und in den höheren Dienst hingegen waren die drei bzw. zwei Jahre mit den höchsten Gesamtaufstiegszahlen auch jene Jahre mit den höchsten Zahlen an Praxisaufstiegen. Die Einschränkungen beim Gebrauch der Praxisaufstiegsregelungen wurden nicht durch andere Instrumente kompensiert.

Dass das Jahr 2014 mit beinahe vollständiger Ersetzung der überkommenen durch die neuen Aufstiegsinstrumente in den höheren Dienst gleichzeitig das Jahr mit den niedrigsten Aufstiegszulassungen ist, beunruhigt uns. Die Rückmeldungen aus der Mitgliedschaft unserer Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes legen nahe, dass dies nicht nur eine Frage der Studienplätze ist (s.u.).

5 Argumente für die Beibehaltung des Praxisaufstieges

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften des öffentlichen Dienstes bleiben bei ihrer jahrelangen Linie, für die Beibehaltung des Praxisaufstieges einzutreten. Der Praxisaufstieg ist zumindest beim Wechsel vom mittleren in den gehobenen Dienst ein Verfahren, das nach wie vor häufig in Anspruch genommen wird. Er bietet zudem das Potential, Familie und Beruf besser zu vereinbaren.

5.1 Eintreten der Ressorts für den Praxisaufstieg

Viele der auch von unserer Mitgliedschaft artikulierten guten Gründe für eine Beibehaltung des Praxisaufstiegs nennt auch der Bericht selbst (S. 18):

- Der Praxisaufstieg ist besonders geeignet zur Qualifizierung von berufs- und lebenserfahrenen Beamtinnen und Beamten.
- Der Praxisaufstieg entlastet die Behörden, indem die Beamtinnen und Beamten für die Wahrnehmung von Aufgaben zur Verfügung stehen.
- Beim Aufstieg in Laufbahnen des gehobenen Dienstes ist die Verfahrensdauer kürzer als bei den neuen Aufstiegsverfahren.
- Der Praxisaufstieg ergänzt die übrigen Verfahren ideal zu einem breiten Angebot an Aufstiegsmöglichkeiten.
- Der Praxisaufstieg kann sehr gut als Instrument der Personalentwicklung und -steuerung genutzt werden.
- Die Absolventinnen und Absolventen des Praxisaufstiegs haben sich bewährt.
- Das Studienplatzangebot der HS Bund ist nominal zu gering.
- Der Praxisaufstieg lässt sich familienfreundlich gestalten.

Des Weiteren benennt der Bericht selbst Probleme, die vor allem bei älteren AufsteigerInnen bzw. solchen mit Familienpflichten bei Verfahren nach §§ 35-39 BLV entstehen (S. 23/24). In der Zusammenfassung findet sich deshalb auch der Hinweis, dass mehrere Ressorts die Fortführung eines praxisorientierten Aufstiegsformats für erforderlich halten (S. 32).

5.2 Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Pflege als besondere Herausforderung

Der demografische Wandel zwingt den Dienstherrn nicht nur dazu, stärker als früher die Potenziale aller Beschäftigtengruppen – insbesondere jener mit Fürsorgeaufgaben – zu nutzen. Die Gruppe der Beschäftigten, die Regelungen für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Pflege benötigen, wird gleichzeitig größer und die Dauer ihrer Inanspruchnahme durch die Pflege von nahen Angehörigen nimmt zu. Die Vereinbarkeit von Aufstieg, Familie und Pflege ist daher längst kein Nischenthema mehr, sondern wird zum zentralen Erfolgsfaktor für ein zukunftsfähiges Laufbahnrecht.

Wir wiederholen gern unsere Wertschätzung für die beachtlichen Anstrengungen, durch Fernstudiengänge die Familienfreundlichkeit zu erhöhen. Doch dieser Ansatz stößt an strukturelle Grenzen. Beamtinnen und Beamte können noch so leistungswillig sein. Wenn die Gegebenheiten ihrer Pflege- und Erziehungsaufgaben ein Aufstiegsstudium nicht zulassen, z.B. wegen der Präsenzzeiten an einem weit entfernten Hochschulstandort, dann muss der Dienstherr Alternativen schaffen. Ausweislich des Vorschlages in Anlage 2 Ziffer 6 besteht keine Aussicht auf Schaffung zusätzlicher und damit wohnortnäherer Hochschulstandorte. Hiernach sind also andere Aufstiegsverfahren in Betracht zu ziehen.

Der Hinweis aus dem Anschreiben, „dass ein Studiengang naturgemäß nicht ohne Belastungen zu absolvieren“ sei, darf nicht die Fürsorgepflicht des Dienstherrn verengen. Auch in Fernstudiengängen leiden viele Kolleginnen und Kollegen unter einer enormen Dreifachbelas-

tung aus familiären Fürsorgeaufgaben, beruflichen Aufgaben und dem begleitenden Fernstudium. Diese unter Arbeitsschutzgesichtspunkten bedenkliche Belastungseinwirkung wird noch verstärkt, weil Sozialkontakte – eine wichtige gesundheitsförderliche Ressource – der Dreifachbelastung zum Opfer fallen. Auch fehlt manchen Kolleginnen und Kollegen eine Einbindung in Lerngruppen mit anderen Studierenden.

6 Kriterien für ein zukünftiges praxisorientiertes Aufstiegsformat

Als einzig erwägenswerte Alternative zur Fortführung des Praxisaufstieges in der bisherigen Form erscheint uns ein Leistungsaufstieg als adäquates praxisorientiertes Aufstiegsformat.

Es muss insgesamt darum gehen, mithilfe des Laufbahnrechts sowohl attraktive, praktikable und familienfreundliche berufliche Entwicklungsmöglichkeiten durch eine breite Palette von diskriminierungsfreien Aufstiegsformen anzubieten als auch die Folgen des demografischen Wandels abzufangen. All dies verlangt flexible und durchlässige laufbahnrechtliche Vorschriften. Keinesfalls darf es gegenüber den jetzigen Übergangsvorschriften zu einer wesentlichen Verschlechterung der Aufstiegschancen kommen.

Auf Grund der unter 1. genannten personalpolitischen Herausforderungen gilt es daher, *passgenaue* berufsbegleitende Qualifizierungsmodule für Beschäftigte anzubieten, die auf ihre umfangreichen *bisherigen Erfahrungen* und *informell erworbenen Fähigkeiten* aufbauen. Ein als „training on the job“ angelegter Leistungsaufstieg, verbunden mit der grundsätzlichen Perspektive zur Erreichung der vollen Ämterreichweite der höheren Laufbahn und bereits aus dem vorletzten Amt der Ursprungslaufbahn heraus, wäre das ideale Instrument zur Verwirklichung einer leistungsorientierten Führungskultur. Damit könnten attraktive Entwicklungsperspektiven geschaffen werden, die eine Abwanderung angesichts der sich verschärfenden Fachkräftekonkurrenz mit der Privatwirtschaft unwahrscheinlicher machen.

7 Auswertung der Vorschläge des Berichts (Anlage 2)

Obwohl die Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von Studienplätzen eine der essentiellen Bedingungen für ein zukunftsfähiges Aufstiegssystem ist, verspricht Ziffer 5 lediglich eine „entsprechende Überprüfung“. In Ziffer 6 wird indes schon definitiv ausgeschlossen, dass zum Zwecke einer verbesserten Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Pflege weitere Studienstandorte geschaffen werden. Beide Verfahrensvorschläge stufen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften als enttäuschend ein.

Der DGB begrüßt den unter Ziffer 2 genannten Verfahrensvorschlag des BMI, die Zulassungsvoraussetzung „vierjährige Mindestdienstzeit nach Ablauf der Probezeit“ an die von der Rechtsprechung für zulässig erachtete Mindestdienstzeit im Umfang der Dauer eines Beurteilungszeitraumes (drei Jahre nach Ablauf der Probezeit) anzupassen.

Der DGB begrüßt die mit Ziffer 8 beabsichtigte Klarstellung, dass nach Absolvieren des Verfahrens im Rahmen der besetzbaren Planstellen ein Amt der höheren Laufbahn zu übertragen ist.



Der DGB begrüßt ferner, dass für Beamtinnen und Beamte des einfachen Dienstes, die eine abgeschlossene Berufsausbildung besitzen, eine dem § 24 BLV entsprechende Regelung zur Zulassung zu einer Laufbahn des mittleren Dienstes geschaffen werden soll (Ziffer 10 der Anlage 2).