

## **„Mehr Flexibilität beim Wechsel beruflich Qualifizierter in höhere Laufbahngruppen“**

### **Positionspapier des Bundesfachausschusses Bildung, Forschung und Innovation**

**Beschluss vom 16. Dezember 2019**

Vielerorts muss dringend in Straßen, Schulen, Kitas, Sportstätten oder leistungsfähige Breitbandnetze investiert werden. Neben der Auslastung der Bauunternehmen bremsst auch der Personalmangel in den Kommunalverwaltungen eine zeitnahe Umsetzung, wie das KfW-Kommunalpanel 2019<sup>1</sup> feststellt. Dies führt dazu, dass Projekte nicht geplant, dadurch Fördermittel nicht beantragt und Aufträge nicht ausgeschrieben werden. Wie aktuelle Zahlen zeigen, konnten Städte, Gemeinden und Landkreise im Jahr 2018 ein Drittel der geplanten Investitionen<sup>2</sup> nicht realisieren.

Die mangelnde Durchlässigkeit und Flexibilität im Laufbahnrecht<sup>3</sup> sind für Personalengpässe mitverantwortlich, insbesondere im technischen Verwaltungsdienst. So kommt beispielsweise ein Maurer- und Betonbauermeister mit einschlägiger Berufserfahrung im Hoch- und Tiefbau kaum als Leiter einer kommunalen Hochbauabteilung des Bauamtes in Frage, weil er keinen akademischen Abschluss als Bachelor im Bauingenieurwesen

---

<sup>1</sup> KfW-Kommunalpanel 2019. S. 22. „Zusätzliches Personal, insbesondere in den Bauverwaltungen, wird von 18 % der Kommunen als eine der drei hilfreichsten Maßnahmen zum Abbau investitionspolitischer Hemmnisse genannt“.

<sup>2</sup> KfW-Kommunalpanel 2019. S. 1.

<sup>3</sup> Die Berufswege der Beamtinnen und Beamten sind in Laufbahnen geordnet. Beim Bund gibt es die Laufbahngruppen des einfachen, des mittleren, des gehobenen und des höheren Dienstes. Für die Einstellung in die jeweilige Laufbahngruppe sieht das Laufbahnrecht Mindestanforderungen vor. Darüber hinaus gibt es eigene Laufbahnregelungen der Länder und der Kommunen. Siehe auch: „Übersicht über das Laufbahnrecht des öffentlichen Dienstes“. Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages. WD 6 – 3000 – 104/18 vom 24. Oktober 2018.

vorweisen kann. Ausgeblendet wird, dass die Fachkraft bereits in einem privatwirtschaftlichen Unternehmen Mitarbeiter geführt, Baumaßnahmen geleitet, Bauwerke bewertet, die Bau-Umsetzung und Instandsetzung fachlich überprüft, mit Handwerksbetrieben verhandelt und eigenverantwortlich Aufträge ausgeschrieben hat. Auch für geprüfte Betriebswirtinnen und Betriebswirte IHK ist der Zugang zu einer Laufbahn des höheren Dienstes aufgrund der fehlenden Gleichwertigkeit mit einem Hochschulabschluss nicht möglich. Die formale Begründung hierfür lautet: Mit einer Fortbildung zum Meister oder Fachwirt wird erst die allgemeine Hochschulzugangsberechtigung erworben<sup>4</sup>. „Eine Qualifizierung, die eine Hochschulzugangsberechtigung vermittelt, kann nicht gleichwertig mit einem Hochschulabschluss sein. Insofern sind bei einer Fortbildung zum Meister oder Fachwirt (darunter auch die Verwaltungsfachwirtprüfung) die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Zulassung zu einer Laufbahn des gehobenen Dienstes nicht erfüllt.“<sup>5</sup> Infolgedessen ist eine Öffnung der Laufbahngruppe höherer Dienst für diese Fälle nicht geplant.<sup>6</sup> Dass diese Begründung den vielfältigen Karrierepfaden heutzutage nicht mehr entspricht<sup>7</sup>, zeigt schon die Tatsache, dass es auch Abiturienten geben soll, die sich für eine duale Ausbildung und eine anschließende Fortbildung zum Meister oder Fachwirt entscheiden.

Um eines von Anfang an klarzustellen: Ungeachtet der Notwendigkeit, das Laufbahnrecht zeitgemäß und zukunftsorientiert auszugestalten, darf es nicht zu einer Absenkung der Qualität der vom Öffentlichen Dienst zu erbringenden Leistungen kommen. Denn das Laufbahnrecht dient der Qualitätssicherung der Verwaltung; dies ist in unser aller Interesse. Daher wollen wir an einem differenzierten Prozess als Bestenauslese bei Einstieg und Fortkommen im Öffentlichen Dienst gemäß Artikel 33 Absatz 2 Grundgesetz festhalten, gleichzeitig jedoch Durchlässigkeit, Flexibilität und Effizienz der öffentlichen Hand verbessern.

---

<sup>4</sup> Hochschulzugang für beruflich qualifizierte Bewerber ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 06.03.2009.

<sup>5</sup> Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Bundeslaufbahnverordnung vom 1. Dezember 2017. Fundstelle: GMBI 2017 Nr. 54/55, S. 986. Nach § 17 Abs. 4 und 5 der Bundeslaufbahnverordnung (BLV) sind Abschlüsse der beruflichen Bildung für die Laufbahnen gehobener und höherer Dienst nicht berücksichtigungsfähig.

<sup>6</sup> Siehe hierzu: Gleichwertigkeit beruflicher und akademischer Bildung – Forschung und Praxis. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kai Gehring ... und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drs. 19/11916 vom 24.07.2019. Antwort auf Frage 43 S. 21.

<sup>7</sup> Mittlerweile gehen die Zulassungsregelungen für weiterbildende Master-Studiengänge in den meisten Bundesländern über die KMK-Vorgaben hinaus: Beruflich qualifizierte Personen ohne Hochschulzugangsberechtigung und Bachelorabschluss können direkt in einen weiterbildenden Masterstudiengang einsteigen, wenn sie ausreichend fachaffine Erfahrung besitzen.

Derzeit beobachten wir, dass der Staat in Bezug auf Zukunftsfragen wie Digitalisierung, Sicherheit oder Klimawandel enorm gefordert ist. Daneben müssen die Folgen der demografischen Entwicklung gemeistert werden: „Bis 2030 wird mehr als jeder dritte Beschäftigte im Öffentlichen Dienst in Rente gehen.“<sup>8</sup> Daraus folgt nach den Berechnungen von McKinsey & Company bis zum Jahr 2030 eine Personallücke von ca. 731 000 Beschäftigten. Umso wichtiger ist es, dass die öffentliche Hand ihrer Verantwortung gerecht wird, das heißt einerseits mit attraktiven Karrierepfaden ihre Fachkräftebasis sichert, und andererseits mit einer vorausschauenden Stellen- und Personalpolitik der demografischen Entwicklung Rechnung trägt.

Um eine funktionierende staatliche Infrastruktur und die Leistungsfähigkeit des Öffentlichen Dienstes weiterhin sicherzustellen, hatte sich die große Koalition bereits in der vergangenen Legislaturperiode darauf verständigt, „die Zugangsvoraussetzungen künftig auch stärker an gewonnenen berufspraktischen Erfahrungen oder besonderen wissenschaftlichen Qualifikationen“ zu orientieren. Beispielsweise sollte „der Zugang zum höheren Dienst des Bundes auch für Bachelor-Absolventen mit Promotion oder mehrjähriger beruflicher Erfahrung“ geöffnet werden.<sup>9</sup>

Mit der „Zweiten Verordnung zur Änderung der Bundeslaufbahnverordnung“<sup>10</sup> wurde die im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode vorgesehene Öffnung des höheren Dienstes für Bachelor-Absolventen umgesetzt. In den Laufbahnen:

- des höheren technischen Verwaltungsdienstes,
- des höheren sprach- und kulturwissenschaftlichen Dienstes,
- des höheren naturwissenschaftlichen Dienstes sowie
- des höheren ärztlichen und gesundheitswissenschaftlichen Dienstes,

in denen ein Bewerbermangel besteht oder in denen typischerweise nur eine eingeschränkte Verwendungsbreite gefordert wird, kann nunmehr an Stelle eines Master-Abschlusses auch

---

<sup>8</sup> Die Besten, bitte: Wie der öffentliche Sektor als Arbeitgeber punkten kann. McKinsey & Company. April 2019. S. 5.

<sup>9</sup> „Deutschlands Zukunft gestalten“. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode. 27.11.2013. S. 107.

<sup>10</sup> „Zweite Verordnung zur Änderung der Bundeslaufbahnverordnung vom 15.08.2016“. Fundstelle: Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016 Teil I Nr. 41, ausgegeben am 22.08.2016, S. 1981. Die BLV regelt nur das Laufbahnrecht des Bundes, nicht der Länder oder Kommunen.

ein Bachelor-Abschluss in Verbindung mit einer Promotion oder einer mehrjährigen Berufserfahrung (zwei Jahre und sechs Monate) als Zugangsvoraussetzung berücksichtigt werden.

Dessen ungeachtet ist Bachelor-Absolventen der Weg in den höheren Dienst des Bundes mehrheitlich weiterhin versperrt. Denn der wichtige Bereich des nicht-technischen Verwaltungsdienstes bleibt unberücksichtigt, das heißt Ökonomen und Juristen mit Bachelor-Abschluss erhalten keine Chance auf eine Karriere im höheren öffentlichen Dienst, Ingenieure dagegen schon. Die Wirtschaft ist da weiter: Wie eine Studie des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft und des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW)<sup>11</sup> ergab, führen Bachelor und Master in den Betrieben zu gleichermaßen guten Karriereperspektiven. Denn hier zählen vor allem Leistungsmotivation und Identifikation mit den Unternehmenszielen. Entsprechend werden in über 80 Prozent der Betriebe Bachelor-Absolventen als Projektleiter eingesetzt, in knapp 60 Prozent als Bereichs- oder Abteilungsleiter.

Damit ist der Bachelor in der Wirtschaft als vollwertiger akademischer Abschluss anerkannt, während der Öffentliche Dienst als Arbeitgeber gegenteilige Signale aussendet. Abgesehen davon ist es mit Blick auf die allseits geforderte Bereitschaft zum lebensbegleitenden Lernen nicht mehr zeitgemäß, dass ein einmal erworbener Abschluss – wie zum Beispiel der Bachelor – ein ganzes Arbeitsleben lang entscheidend dafür sein soll, welche Laufbahn jemand einschlagen kann und welche nicht.

Vor diesem Hintergrund fordern wir die Bundesregierung<sup>12</sup> auf, dass der Öffentliche Dienst als Arbeitgeber seiner Vorbildfunktion gerecht wird, indem Bachelor-Absolventen mit Berufserfahrung und beruflich Qualifizierte eine höhere Wertschätzung im Laufbahnrecht erfahren. Dazu sollen folgende Maßnahmen umgesetzt werden:

---

<sup>11</sup> Christiane Konegen-Grenier, Beate Placke, Ann-Katrin Schröder-Kralemann: Karrierewege für Bachelorabsolventen. Ergebnisbericht zur Unternehmensbefragung 2014. Essen 2015.

<sup>12</sup> Seit der Föderalismusreform I liegt die Gesetzgebungskompetenz für das Laufbahnrecht für die nicht beim Bund (Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände und sonstige Anstalten, Stiftungen oder Körperschaften auf Landes- oder Kommunalebene) tätigen Beamtinnen und Beamten bei den Ländern. Die Konsequenz ist, dass bundesweit 16 unterschiedliche Regelungen zusätzlich zum Laufbahnrecht des Bundes existieren. **Angesichts dieser Vielfalt beschränkt sich der Forderungskatalog des BFA Bildung, Forschung und Innovation auf das Laufbahnrecht des Bundes.**

1. Die öffentlichen **Arbeitgeber** sind aufgerufen, die **Gleichwertigkeit von akademischer und beruflicher Bildung** ernst zu nehmen und zu verwirklichen. Dabei sollen sie sich von diesem Prinzip leiten lassen: „Wichtig ist, was jemand kann, und nicht, wo es gelernt wurde.“<sup>13</sup> In der Folge gilt es, grundsätzlich auch Personen, die einen beruflichen Abschluss auf den DQR-Stufen 6 oder 7 erworben haben, einen Zugang zu Stellen im öffentlichen Dienst zu ermöglichen, die bislang einen akademischen Bachelor- oder Masterabschluss voraussetzen.
2. Wir appellieren an die Verantwortlichen, die Chancen, die das Laufbahnrecht beruflich qualifizierten Bachelor-Absolventen schon heute bietet, deutlich besser zu kommunizieren und dazu die **Mittel und Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit** aktiv zu nutzen.
3. **Bachelor-Absolventen mit einschlägiger Berufserfahrung** sollen grundsätzlich für den gehobenen und höheren Dienst in Frage kommen. Dementsprechend sollen sie nicht mehr grundsätzlich vom höheren Dienst ausgeschlossen sein. Je nach konkreter Stellenausschreibung bzw. Einsatzgebiet sollen weiterhin ihre beruflichen Qualifikationen, berufspraktischen Erfahrungen und sonstigen Passungen Berücksichtigung finden.
4. Angesichts der erheblichen Bedeutung informeller Lernprozesse in Zukunftsfeldern, wie der Digitalisierung, erscheint es sinnvoll, den Zugang zu den Laufbahngruppen gehobener und höherer Dienst in besonderen **Mangelberufen** oder **-qualifikationen** (zum Beispiel Informationstechnik<sup>14</sup>, Bauwesen etc.) auch über einschlägige Berufserfahrungen zu ermöglichen.
5. Vielfach sind die relativ schwerfälligen und rigiden Vorgaben des Personalrechts im Öffentlichen Dienst hinderlich bei der Deckung des Personalbedarfs in Bereichen mit Fachkräftemangel (zum Beispiel Informationstechnik, Bauwesen etc.). In diesen Bereichen ist **mehr Flexibilität bei Stellenbewertungen und / oder die leichtere Möglichkeit der Zahlung von Zuschlägen** unabdingbar. Neue Aufstiegsperspektiven erhöhen nicht zuletzt die Motivation der Beschäftigten.

---

<sup>13</sup> Deutscher Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen, verabschiedet vom Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen (AK DQR) am 22. März 2011. S. 5.

<sup>14</sup> Wie der Branchenverband Bitkom am 28.11.2019 meldete, gibt es in Deutschland aktuell 124 000 offene Stellen für IT-Spezialisten. Das entspricht einem Anstieg um 51 Prozent verglichen mit dem Vorjahr (82 000).

6. **Fachhochschul-Diplome** aus der Zeit vor der Bologna-Reform sollen gleichgesetzt werden mit universitären Diplomen. Voraussetzung für die Gleichsetzung sind einschlägige Berufserfahrungen, beispielsweise ein FH-Diplom plus mindestens zweieinhalb Jahre Berufserfahrung als Äquivalent zu einem Universitäts-Diplom. Es ist kaum noch nachzuvollziehen, warum ein Absolvent mit FH-Diplom und jahrelanger Berufserfahrung in der Regel maximal in Entgeltgruppe E12 gelangen kann – heutige Master-Absolventen (unabhängig davon, ob der Abschluss an einer Universität oder Fachhochschule erworben wurde) ohne Berufserfahrung aber regelmäßig schon mit E13 beginnen.

Der Staat ist verpflichtet, die vom Gesetzgeber beschlossenen Reformen, wie den Bologna-Prozess, umzusetzen und den Bachelor-Abschluss als vollwertigen akademischen Abschluss auch in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich anzuerkennen. Ansonsten wird der öffentliche Arbeitgeber seiner Vorbildfunktion nicht gerecht und sendet zugleich unerwünschte Signale in die Gesellschaft und an den nicht-staatlichen Arbeitsmarkt. Auch mit Blick auf die vielfältigen Möglichkeiten und Chancen des lebensbegleitenden Lernens ist es eine zentrale Aufgabe der öffentlichen Arbeitgeber, die von der Wirtschaft erwartete Durchlässigkeit, Flexibilität und Lernbereitschaft auch im eigenen Zuständigkeitsbereich zu realisieren.