

HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE
VERWALTUNG UND FINANZEN LUDWIGSBURG

**Aufstiegsmöglichkeiten als „Sonstige Beschäftigte“ in bautechnischen Berufen
der Kommunal- und Landesverwaltung Baden-Württemberg**

Master-Thesis

zur Erlangung des Grades eines
Master of Arts (M.A.)
im Master-Studiengang Public Management

vorgelegt von

Manfred-Erich Röker
Lange Äcker 13
75305 Neuenbürg

Erstgutachter: Prof. Michael Grau
Zweitgutachter: Prof. Gerald Ludy

Abstract

Der Fachkräftemangel zwingt die öffentliche Verwaltung dazu, bisherige Denkmuster aufzubrechen. Prinzipien wie eine wirtschaftliche und sparsame Personalarwirtschaft oder die Bestenauslese lassen vermuten, der öffentliche Dienst müsse mittels engmaschiger Auswahlkriterien aus einer Fülle von Bewerbungen entscheiden, wer die letzte freie Planstelle besetzen darf. Die Praxis sieht dagegen anders aus. Insbesondere in der bautechnischen Verwaltung werden schon länger Qualifikationsprofile ausgeweitet, Bewerbungsfristen verlängert und Aufgaben auf die verbleibende Belegschaft verlagert. Die tarifliche Eingruppierungsmöglichkeit als sonstige Beschäftigte stellt dabei ein praktisches Personalmanagement-Instrument dar, dessen Potenzial noch nicht ausgeschöpft wird. Diese Arbeit hat zum Ziel, die einschlägige Theorie und Praxis gegenüberzustellen und Entwicklungsperspektiven aufzuzeigen.

| | |
|---|------|
| Inhalt | |
| Abstract | II |
| Abkürzungsverzeichnis | VI |
| Abbildungsverzeichnis | VIII |
| Tabellenverzeichnis | IX |
| Verzeichnis der Anlagen | X |
| 1 Einleitung | 1 |
| 1.1 Problemstellung und Ziel | 1 |
| 1.2 Aufbau der Arbeit und Methodenauswahl | 2 |
| 2 Personalmanagement im öffentlichen Dienst | 3 |
| 2.1 Stellenbewertung als Instrument der Personalplanung | 5 |
| 2.2 Möglichkeiten der Personalbeschaffung | 6 |
| 2.3 Personalentwicklung | 7 |
| 2.4 Generelle Herausforderungen des Personalmanagements im öffentlichen Dienst | 8 |
| 3 Sonstige Beschäftigte im tarifrechtlichen Kontext | 10 |
| 3.1 Entwicklung der Tarifverträge und der Entgeltordnungen für den öffentlichen Dienst | 10 |
| 3.2 Eingruppierung von Beschäftigten im öffentlichen Dienst | 11 |
| 3.2.1 Tarifautomatik | 12 |
| 3.2.2 Gesamte und dauerhaft auszuübende Tätigkeit | 14 |
| 3.2.3 Bildung von Arbeitsvorgängen | 14 |
| 3.2.4 Bewertung der Tätigkeit nach dem zeitlichen Maß | 16 |
| 3.2.5 Spezialitätsgrundsatz | 17 |
| 3.2.6 Anforderungen in der Person | 19 |
| 3.2.7 Entsprechende Tätigkeit | 21 |
| 3.3 Sonstige Beschäftigte, die gewollte Ausnahme von der Regel | 22 |

| | | |
|-------|---|----|
| 3.3.1 | Gleichwertige Fähigkeiten als Alternative zu einer Vor- oder Ausbildung ²⁵ | |
| 3.3.2 | Erfahrung als Alternative zu einer Vor- oder Ausbildung..... | 27 |
| 3.3.3 | Rechtliche Grenzen von sonstigen Beschäftigten | 28 |
| 3.3.4 | Die Ausbildungs- und Prüfungspflicht der EntgO VKA | 30 |
| 4 | Berufsbegleitende Aufstiegsmöglichkeiten im öffentlichen Dienst | 32 |
| 4.1 | Verwaltungsfachwirt einschließlich zweiter Prüfung nach der Entgeltordnung VKA | 33 |
| 4.1.1 | Zulassungsvoraussetzungen der Weiterqualifikation | 34 |
| 4.1.2 | Fortbildungslehrgänge der Weiterqualifikation | 35 |
| 4.1.3 | Vergleich zu Studiengängen | 36 |
| 4.2 | Aufstiegsmöglichkeiten für Beamte | 39 |
| 4.2.1 | Klassischer Aufstieg | 39 |
| 4.2.2 | Weitere aufstiegsrelevante Regelungen vor dem Dienstrechtsreformgesetz..... | 40 |
| 4.3 | Aufstiegslehrgänge für den höheren Dienst | 42 |
| 5 | Forschungsfragen | 44 |
| 6 | Methodik der Datenerhebung und Datenanalyse..... | 46 |
| 6.1 | Methodik der Datenerhebung | 46 |
| 6.2 | Auswahl des Erhebungsinstruments..... | 47 |
| 6.3 | Expertenauswahl und Durchführung..... | 51 |
| 6.3.1 | Experten auf Kommunalebene..... | 54 |
| 6.3.2 | Experten auf Landesebene..... | 54 |
| 6.4 | Auswertung und Interpretation der Interviews | 55 |
| 7 | Ergebnisse der Experteninterviews | 59 |
| 7.1 | Personalmanagement in der bautechnischen Verwaltung | 60 |
| 7.1.1 | Personalsuche und Personalmarketing | 60 |

| | | |
|-------|--|----|
| 7.1.2 | Personalentwicklung | 65 |
| 7.2 | Praktische Relevanz der Eingruppierungsmöglichkeit als sonstiger Beschäftigter in der bautechnischen Verwaltung | 68 |
| 7.2.1 | Einstellungspraxis..... | 68 |
| 7.2.2 | Die Eingruppierungsmöglichkeit als sonstige Beschäftigte für Bestandspersonal | 73 |
| 7.3 | Standardisierungsansätze bei der Handhabung in Bezug auf sonstige bautechnische Beschäftigte | 76 |
| 7.3.1 | Bereits bestehende, individuelle Konzepte | 76 |
| 7.3.2 | Erfordernis eines allgemeinen Konzepts | 79 |
| 8 | Schlussbetrachtung | 82 |
| | Literaturverzeichnis | A |
| | Anlagen | H |
| | Erklärung des Verfassers | I |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------------|--|
| Abs. | Absatz |
| allg. | allgemein oder allgemeine/allgemeiner |
| Anm. d. Verf. | Anmerkung des Verfassers |
| AP | Arbeitsrechtliche Praxis, Nachschlagewerk des Bundesarbeitsgerichts |
| APrOFin gD | Ausbildungs- und Prüfungsordnung gehobener Dienst der Allgemeinen Finanzverwaltung |
| APrOVw gD | Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den gehobenen Verwaltungsdienst |
| AFV | Allgemeine Finanzverwaltung |
| AZ | Aktenzeichen |
| BAT | Bundesangestelltentarifvertrag |
| bspw. | beispielsweise |
| bzw. | beziehungsweise |
| BVAnp-ÄG 2022 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungszügen in Baden-Württemberg 2022 und zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften |
| ebd. | ebenda |
| DRG | Dienstrechtsreformgesetz |
| EG | Entgeltgruppe |
| EntgO VKA | Anlage 1 zum TVöD, Entgeltordnung |
| et al. | und andere, lat. et alii (maskulin) et aliae (feminin) |
| etc. | und so weiter, lat. et cetera |
| f. | folgende |
| ff. | fortfolgende |
| gem. | gemäß |
| GG | Grundgesetz |
| i.S.d. | im Sinne des (Singular) / im Sinne der (Plural) |
| i.V.m. | in Verbindung mit |
| k.A. | keine Angabe |

| | |
|----------|--|
| Kap. | Kapitel |
| LBesGBW | Landesbesoldungsgesetz Baden-Württemberg |
| LBG BW | Landesbeamtengesetz Baden-Württemberg |
| LHG | Gesetz über die Hochschulen in Baden-Württemberg (Landes- hochschulgesetz) |
| LVO BW | Landeslaufbahnverordnung Baden-Württemberg |
| Rn. | Randnummer |
| S. | Seite |
| SPO | Studien- und Prüfungsordnung |
| TOA | Tarifordnung A für Gefolgschaftsmitglieder im öffentlichen Dienst |
| TV-L | Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder |
| TV-L-EGO | Anlage A zum TV-L, Entgeltordnung zum TV-L |
| TVöD | Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst, für den Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (TVöD-V) |
| u.a. | unter anderem |
| VfwFPO | Prüfungsordnung des Regierungspräsidiums Karlsruhe für die Durchführung von Fortbildungsprüfungen zur Verwaltungs- fachwirtin/zum Verwaltungsfachwirt Fachrichtung Kommu- nal- und Landesverwaltung |
| vgl. | vergleiche |
| VKA | Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände |
| Z. | Zeile |
| z.B. | zum Beispiel |
| Ziff. | Ziffer |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Abbildung 1: Handlungsfelder des Personalmanagements nach Berthel/Becker, 2022, S.16 | 4 |
| Abbildung 2: Schritte der Operationalisierung nach Kaiser, 2021, S.70. | 50 |
| Abbildung 3: Ablaufmodell der zusammenfassenden Inhaltsanalyse (eigene Darstellung in Anlehnung an Mayring, 2015, S. 70) | 58 |
| Abbildung 4: Schwerpunkte des Fachkräftemangels in Bezug auf die Qualifikationen (eigene Darstellung) | 63 |
| Abbildung 5: Rückmeldungen der Experten zu den Karrieremöglichkeiten in der bautechnischen Kommunal- und Landesverwaltung (eigene Darstellung) | 66 |
| Abbildung 6: Zusammenfassung der Antworten zu Frage 10 des Interviewleitfadens, Anlage 8 (eigene Darstellung) | 72 |
| Abbildung 7: Allgemeine Einstellung zur Eingruppierung als sonstiger Beschäftigter (eigene Darstellung) | 75 |
| Abbildung 8: Stimmungsbild zur Notwendigkeit eines Anerkennungskonzepts (eigene Darstellung) | 80 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|--|----|
| Tabelle 1: Gegenüberstellung Verwaltungsfachwirt zu Studiengängen (eigene Darstellung) | 38 |
|--|----|

Verzeichnis der Anlagen

- Anlage 1: Prüfungsordnung des Regierungspräsidiums Karlsruhe für die Durchführung von Fortbildungsprüfungen zur Verwaltungsfachwirtin/zum Verwaltungsfachwirt Fachrichtung Kommunal- und Landesverwaltung vom 9. Dezember 2013 in der Fassung der Änderung vom 18.05.2017; https://rp.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/RP-Internet/Themenportal/Schule_und_Bildung/Berufliche_Ausbildung/DocumentLibraries/Documents/verw-fachwi-po-17.pdf [22.07.2022]
- Anlage 2: Studien- und Prüfungsordnung (SPO) für den Bachelorstudiengang „Gehobener Verwaltungsdienst – Public Management“ vom 27.01.2021; https://www.hs-ludwigsburg.de/fileadmin/Seitendateien/studium/public_management/SPO_Public_Management_Konsolidierte_Fassung_fuer_Studierende_mit_Studienbeginn_1.3.2017_oder_spaeter.pdf [22.07.2022]
- Anlage 3: Studien- und Prüfungsordnung (SPO) für den Bachelorstudiengang „Allgemeine Finanzverwaltung – Public Financial Management“ in der konsolidierten Fassung vom 01.02.2016; https://www.hs-ludwigsburg.de/fileadmin/Seitendateien/studium/allgemeine_finanzverwaltung/SPO_AFV_Beginn_1.9.2021.pdf [22.07.2022]
- Anlage 4: Verordnung des Finanzministeriums über die Ausbildung und Prüfung für den gehobenen Dienst in der Allgemeinen Finanzverwaltung (Ausbildungs- und Prüfungsordnung gehobener Dienst der Allgemeinen Finanzverwaltung - APrOFin gD) vom 29.07.2014; https://www.landesrecht-bw.de/jportal/portal/t/c59/page/bsbawueprod.psml/screen/JWPDFScreen/filename/FinVwgDAPV_BW_2014.pdf [05.11.2022]

- Anlage 5: Verordnung des Innenministeriums über die Ausbildung und Prüfung für den gehobenen Verwaltungsdienst (Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den gehobenen Verwaltungsdienst - APrOVw gD) vom 15.04.2014; https://www.landesrecht-bw.de/jportal/portal/t/c2v/page/bsbawueprod.psml/screen/JWPDFScreen/file-name/VwgDAPV_BW_2014.pdf [05.11.2022]
- Anlage 6: Landtagsdrucksache 14/6694 vom 20.07.2010 – Gesetzentwurf der Landesregierung, Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Dienstrechtsreformgesetz – DRG); https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP16/Drucksa-chen/8000/16_8487_D.pdf [06.11.2022]
- Anlage 7: Anschreiben - Interviewanfrage
- Anlage 8: Operationalisierung der Forschungsfrage und Leitfaden für das Experteninterview
- Anlage 9: Transkript des Experteninterviews 1 – Stadt Heilbronn
- Anlage 10: Transkript des Experteninterviews 2 – Regierungspräsidium Karlsruhe
- Anlage 11: Gedächtnisprotokoll des Experteninterviews 3 – anonym (Land)
- Anlage 12: Transkript des Experteninterviews 4 – anonym (Land)
- Anlage 13: Transkript des Experteninterviews 5 – Stadt Pforzheim
- Anlage 14: Transkript des Experteninterviews 6 – VBV Amt Konstanz
- Anlage 15: Transkript des Experteninterviews 7 – VBV Amt Ludwigsburg
- Anlage 16: Transkript des Experteninterviews 8 – anonym (Kommune)
- Anlage 17: Transkript des Experteninterviews 9 – anonym (Kommune)
- Anlage 18: Zusammenfassende Inhaltsanalyse der Interviews
- Anlage 19: Jordanova-Duda, Matilda, 2022: Ein Bindeglied zwischen Technik und Gesellschaft, VDI-Nachrichten, Heft Nummer 11
- Anlage 20: Stern, Sebastian et al., 2019: Die Besten, bitte: Wie der öffentliche Sektor als Arbeitgeber punkten kann, McKinsey & Company, 2019, <https://www.mckinsey.de/publikationen/2019-04-02---die-besten-bitte> [20.08.2022]

- Anlage 21: Elsner, Martin, 2009: Aufstiegsfortbildung im nichttechnischen Öffentlichen Dienst – Abschlussbericht, Bundesinstitut für Berufsbildung; <https://lit.bibb.de/vufind/Record/DS-152755> [20.11.2022]
- Anlage 22: Elsner, Martin, 2018: Berufliche Bildung im Öffentlichen Dienst – Zukunft aktiv gestalten: Dokumentation der Beiträge zum Entwicklungsprojekt, Bundesinstitut für Berufsbildung, <https://lit.bibb.de/vufind/Record/DS-184957> [20.11.2022]
- Anlage 23: Detemple et al., 2017: Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst – Prognose und Handlungsstrategie 2030, PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft; <https://www.pwc.de/de/oeffentliche-unternehmen/assets/pwc-fachkraeftemangel-oeffentlicher-dienst.pdf?WAN=520307> [20.11.2022]
- Anlage 24: Erb, Andreas, 2019: Es wird enger, Die Zeitung für Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister, Seite 6, Ausgabe 3, September 2019
- Anlage 25: Jung, Timo, 2022: Angebot eines Aufstiegslehrgangs für den höheren Dienst, Städtetag Baden-Württemberg, Schreiben an die Mitgliedsstädte des Städtetags Baden-Württemberg vom 28.04.2022
- Anlage 26: Landtagsdrucksache 17/3274 vom 27.09.2022 – Gesetzentwurf der Landesregierung, Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2022 und zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (BVAnp-ÄG 2022); https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP17/Drucksachen/3000/17_3274_D.pdf [28.11.2022]
- Anlage 27: Landtagsdrucksache 17/3513 vom 14.11.2022 - Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2022 und zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (BVAnp-ÄG 2022); https://lbv.landbw.de/documents/20181/0/3_BVAnp-%C3%84G_22_17_3513_D.pdf/aa6c97f4-e2fa-c26c-1b37-f092b2ae2732?t=1668585045907 [28.11.2022]

- Anlage 28: Bender, Jens, 2022: Bauingenieurwesen Öffentliches Bauen, Duale Hochschule Baden-Württemberg; https://www.mosbach.dhbw.de/fileadmin/user_upload/dhbw/studiengaenge/biw/dokumente_downloads/BIW-OEB_Flyer_2022.pdf [03.12.2022]
- Anlage 29: Ministerium für Finanzen, Pressemitteilung vom 09.12.2021; <https://fm.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse-und-oeffentlichkeitsarbeit/pressemitteilung/pid/land-will-tarifergebnis-auf-beamtinnen-und-beamte-uebertragen?print=1&cHash=5ac4e04c821743fa3d1d253bb5d02f5c> [05.12.2022]

Hinweis:

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit der Arbeit wurde, sofern es sich nicht um wörtliche Zitate handelt, bei geschlechterspezifischen Begriffen die maskuline Form verwendet. Diese Form versteht sich explizit als geschlechtsneutral und umfasst alle Geschlechter.

1 Einleitung

„Im Kampf um die besten Köpfe sind wir im öffentlichen Dienst gut aufgestellt und tun alles dafür, auch künftig ein attraktiver Arbeitgeber zu bleiben.“ Mit diesen Worten kommentierte der Innenminister und stellvertretende Ministerpräsident Baden-Württembergs Thomas Strobl die Ankündigung der Landesregierung, das abgeschlossene Tarifergebnis für den Tarifvertrag der Länder auch vollumfänglich auf Beamte zu übertragen.¹

Wie drastisch sich dieser „Kampf um die besten Köpfe“ zuspitzen könnte, zeigen Forschungsergebnisse einiger bekannter Wirtschaftsberatungsgesellschaften. Nach aktuellen Prognosen scheiden bis 2030 mehr als ein Drittel der Belegschaft in der öffentlichen Kommunalverwaltung rentenbedingt aus, wovon etwa 87% Tarifbeschäftigte sein werden.² Da dieser demographische Trend nicht nur den öffentlichen Sektor betrifft, sondern allgemein betrachtet werden kann, verändert sich der Arbeitsmarkt von einem Arbeitgebermarkt hin zu einem Arbeitnehmermarkt. Im Quartal 1/2022 verzeichnete die Bundesagentur für Arbeit bereits 2.905 offene Stellen für Ingenieure im öffentlichen Sektor.³ Bis 2030 kündigen Detemple et al. bereits über 800.000 fehlende Fachkräfte im gesamten öffentlichen Dienst an, womit dieser Sektor im Vergleich zu anderen Branchen den höchsten Mangel verzeichnen wird.⁴

1.1 Problemstellung und Ziel

Ansatzpunkte, sich vorausschauend und effektiv diesen Herausforderungen zu stellen, können viele benannt werden. So findet sich unter den Verwaltungen ein bunter Strauß an Initiativen zur Attraktivitätssteigerung der Aufgabengebiete über die Schaffung von transparenten Karrierepfaden bis hin zu einer bedarfsgerechten

¹ Pressemitteilung des Finanzministeriums Baden-Württemberg, Anlage 29.

² Stern et al., 2019, S. 7, Anlage 20.

³ Jordanova-Duda, Matilda. 2022, S.28, VDI-Nachrichten, Anlage 19.

⁴ Detemple et al, 2017, S. 7, Anlage 23.

Berufsausbildung.⁵ Oberbürgermeister Christian Geselle aus Kassel räumte dahingehend ein, „in Einzelfällen wurde etwa bei Stellen im technischen Bereich von der üblichen Formalqualifikation abgewichen und damit eine gute Personalauswahl ermöglicht.“⁶ Diese Aussage könnte im ersten Moment dazu verleiten, einen Verstoß gegen das Prinzip der Bestenauslese nach Artikel 33 Abs. 2 GG zu vermuten. Offenbar scheint spätestens mit dem wachsenden Fachkräftemangel der Handlungsdruck der Arbeitgeber im öffentlichen Dienst groß genug geworden zu sein, von solchen, wie sich zeigen wird, tariflich vorgesehenen Möglichkeiten Gebrauch zu machen.

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Eingruppierungsmöglichkeit für sonstige Beschäftigte in bautechnischen Verwaltungsberufen und ergründet dabei, welchen Stellenwert dieses Themenfeld in der Praxis besitzt und welche Voraussetzungen vorliegen müssen, um diese tarifrechtliche Möglichkeit als effektives Instrument in das Portfolio aufzunehmen, welches der öffentliche Sektor zur Bekämpfung des Fachkräftemangels zwingend erweitern muss.

Als bautechnische Berufe werden dabei Stellen sowohl in der hoch- als auch in der tiefbautechnischen öffentlichen Verwaltung verstanden, denen überwiegend die Tarifmerkmale von Zeichnern, von Technikern oder von Ingenieuren zugewiesen wurden.

1.2 Aufbau der Arbeit und Methodenauswahl

Nachfolgend werden zunächst relevante Handlungsfelder des Personalmanagements im öffentlichen Dienst betrachtet, um die weiterführenden Kapitel thematisch einordnen zu können.

⁵ Erb, 2019, S. 6, Anlage 24.

⁶ Erb, 2019, S. 6, Anlage 24.

Anschließend wird der Fokus auf das tarifliche Eingruppierungsrecht im öffentlichen Dienst gesetzt, um anhand der Eingruppierungsgrundsätze auf den Sonderfall der Eingruppierung als sonstiger Beschäftigter nachvollziehbar eingehen zu können.

Auf Grundlage dieser Aufarbeitung erfolgt die Herleitung der Forschungsfrage. Anschließend wird dargelegt, weshalb die Methodenauswahl auf eine explorative Erhebung fiel. Nachdem anschließend das Vorgehen beschrieben wurde, werden die wesentlichen Ergebnisse der Erhebung vorgestellt. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse werden im Rahmen einer Schlussbetrachtung zusammengefasst.

2 Personalmanagement im öffentlichen Dienst

Jedes Arbeitsverhältnis kann als „wechselseitige Übertragung eines knappen Gutes, welchem von den Tauschpartnern ein subjektiver Wert beigemessen wird“ betrachtet werden.⁷

Hatte das Personalwesen in der öffentlichen Verwaltung früher noch den Schwerpunkt auf Mitarbeiteradministration und Ansätze, mit denen das Wohlbefinden der Beschäftigten gesteigert werden konnte, wird die Aufgabe heute weitaus strategieorientierter verstanden.⁸ Damit einher geht auch die Wandlung der Begrifflichkeit von der Personalverwaltung hin zum Begriff des Personalmanagements.⁹

Auf die Frage, welche Aufgaben und Funktionen genau unter diesen erweiterten Begriff fallen, gibt es unterschiedliche Erklärungsansätze.¹⁰ Ein Ansatz erweitert den Begriff Personalmanagement in Bezug auf die Humankapitaltheorie zwischenzeitlich zum sogenannten Human-Ressourcen-Management und unterteilt dabei die Handlungsfelder des Personalmanagements in seinem Modell in drei

⁷ Stahl, 2020, S. 62.

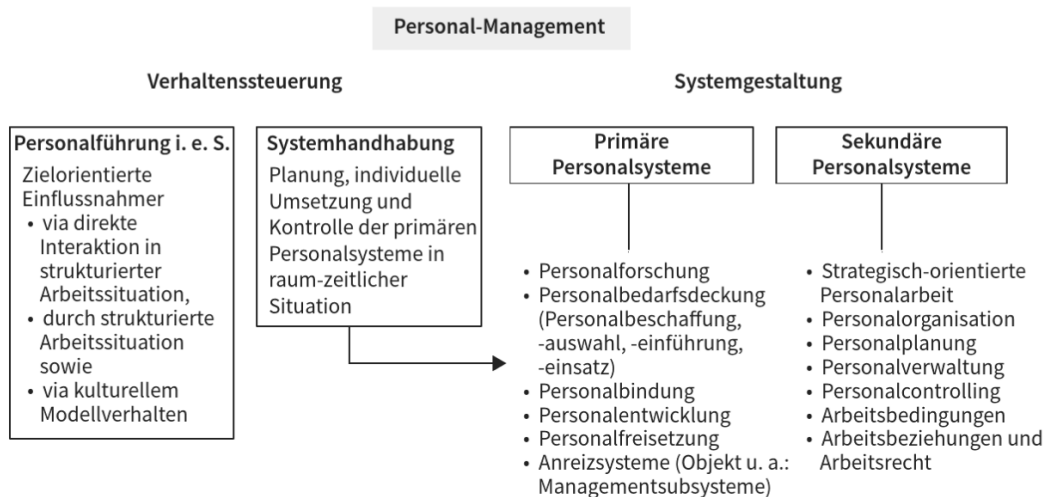
⁸ Ritz/Thom, 2019, S. 447.

⁹ Hopp, 2020, S. 279.

¹⁰ Berthel/Becker, 2022, S. 16; Stahl, 2020, S. 10; Ritz/Thom, 2019, S. 449.

Funktionsgruppen (Bereitstellungs-, Aktivierungs- und Unterstützungsfunktion) mit jeweils fünf Teilfunktionen.¹¹

Inhaltlich ähnlich umfassend erscheint auch das Modell nach Berthel/Becker:



Auf ein Minimum reduziert kann Personalmanagement in fünf Themenbereiche zusammengefasst werden:

Aus der Komponente der Verhaltenssteuerung:

- Personalführung (u.a. Motivation, Führungsinstrumente),

aus der Komponente der Systemgestaltung:

- Personalplanung (u.a. Personalbedarfsermittlung, Stellenbewertung),
- Personalbedarfsdeckung (u.a. Personalbeschaffung, -auswahl),
- Personalentwicklung (Arten und Methoden der Personalentwicklung),
- Personalverwaltung.¹⁵

Aus diesem reduzierten Ansatz wird nachfolgend auf Aspekte der Personalplanung, dort der Stellenbewertung, sowie auf die Personalbeschaffung, als Teil der Personalbedarfsdeckung, und auf die Personalentwicklung eingegangen, um das Thema dieser Arbeit in den Kontext des Personalmanagements einzuordnen.

2.1 Stellenbewertung als Instrument der Personalplanung

Mittels Stellenbewertungen können Organisationen einen anschaulichen und konsistenten Ordnungsrahmen für Themen wie die Vergütung und die Karriere schaffen.¹⁶ Ziel der Stellenbewertungen ist es, Transparenz und damit auch Gerechtigkeit herzustellen und zugleich eine angemessene Bezahlung der Beschäftigten sicherzustellen.¹⁷

Gerade im Hinblick auf die angemessene Bezahlung haben Kommunal- und Landesverwaltung den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit¹⁸ zu achten. Dadurch und letztlich auch durch die Tarifverträge mit den dahinterliegenden Entgeltordnungen und Tariftabellen sind die Handlungsfelder für den öffentlichen Sektor stark reglementiert.

¹⁵ Hopp, 2020, S. 282.

¹⁶ Kienbaum/Gunnesch/Pacher, 2018, S. 39.

¹⁷ Hopp, 2020, S. 400.

¹⁸ § 7 Abs. 1 LHO; § 77 Abs. 2 GemO.

In Kapitel 3 wird auf die Einzelheiten der Stellenbewertung im öffentlichen Dienst der Kommunal- und Landesverwaltung näher eingegangen.

2.2 Möglichkeiten der Personalbeschaffung

Unter Personalbeschaffung versteht man alle Maßnahmen, mit denen Personalressourcen gesucht und bestenfalls auch bereitgestellt werden, um einen bestehenden Personalbedarf zu decken.¹⁹ Dabei kann zwischen interner und externer Personalbeschaffung unterschieden werden, also ob Beschäftigte aus dem Bestandspersonal in eine neue Funktion versetzt bzw. mit einer neuen Aufgabe versehen werden, oder ob für die vakante Funktion ein neues, zusätzliches Beschäftigungsverhältnis abgeschlossen wird.²⁰ Zwischenzeitlich werden mit der Personalbeschaffung auch die Begriffe „Personalmarketing“ und „Employer Branding“ verknüpft.

Mit Personalmarketing sind Maßnahmen gemeint, die potenzielle Bewerber dazu motivieren sollen, einen Arbeitsplatz in der öffentlichen Verwaltung anzustreben.²¹ Nach dieser Auffassung konzentriert sich das Personalmarketing rein auf die externe Personalbeschaffung. Employer Branding spielt in das Personalmarketing insoweit mit hinein, als damit die Schaffung einer (attraktiven) Unternehmensmarke, verstanden wird.²²

Das Personalmarketing vermarktet demnach die zuvor geschaffene Marke des attraktiven Arbeitgebers, wodurch letztlich das Interesse erzeugt werden soll, sich bei diesem Arbeitgeber zu bewerben.

¹⁹ Berthel/Becker, 2022, S. 382.

²⁰ Stahl, 2020, S. 64.

²¹ Hopp, 2020, S. 328.

²² Stahl, 2020, S. 49.

2.3 Personalentwicklung

Auch mit der Personalentwicklung gehen weitere Fachbegriffe einher, auf die näher eingegangen werden muss, um einen angemessenen Überblick über das Themenfeld zu erhalten.

Die Personalentwicklung wirkt insbesondere auf das Qualifikationspotenzial und auf das Qualifikationsniveau eines Beschäftigten ein.²³ Um also eine Entwicklung des Personals vornehmen zu können, ist es somit zunächst erforderlich, das Qualifikationspotenzial eines jeden Beschäftigten zu kennen. Eine Organisation sollte neben einer Leistungsbeurteilung ebenfalls eine Potenzialbeurteilung über die Beschäftigten erheben, um hier gezielt Personalentwicklung betreiben zu können.²⁴

Auch die Karriereplanung wird als wesentlicher Bestandteil der Personalentwicklung betrachtet, da hiermit auch gezielt das Qualifikationspotenzial eines Beschäftigten abgeschöpft wird und hierfür die erforderlichen Fördermaßnahmen bereitgestellt werden.²⁵

Mit Karriere wird dabei „das individuell einzigartige Muster arbeitsbezogener Erfahrungen und Stationen in der Lebensspanne einer Person“ verstanden, wobei dies „alle Formen arbeitsbezogener Ereignisse wie etwa den Wechsel von Aufgaben, Positionen, Organisationszugehörigkeiten, Berufen oder auch Phasen der Erwerbsunterbrechung mit ein[-schließt]“.²⁶

Grundsätzlich unterscheidet die Fachliteratur in Bezug auf die Karriereplanung zwischen drei Laufbahnformen:

- Führungslaufbahn (Übernahme / Zunahme von Personalverantwortung),
- Fachlaufbahn (Entwicklung zum Fachexperten),
- Projektlaufbahn (meist temporäre Aufgaben mit besonderer Verantwortung).²⁷

²³ Berthel/Becker, 2022, S. 580.

²⁴ Hopp, 2020, S. 374 f.

²⁵ Hopp, 2020, S. 384.

²⁶ Vollrath, 2018, S. 179 mit Verweis auf Kels et al., 2015, S. 52.

²⁷ Stahl, 2020, S. 168.

Gerade der Bereich der Fach- und der Projektlaufbahn ist im öffentlichen Dienst eher unterrepräsentiert.²⁸

2.4 Generelle Herausforderungen des Personalmanagements im öffentlichen Dienst

Kritik am bisherigen Personalmanagement des öffentlichen Dienstes üben

Ritz/Thom und fassen diese in fünf wesentliche Punkte zusammen:

- 1.) eine fehlende Leistungsmotivation, womit ein zu starres und damit nicht mehr zeitgemäßes Lohnsystem gemeint ist,
- 2.) der Beamtenstatus an sich, da damit Entwicklungsfelder sowohl für Dienstherren als auch für Beamten selbst eingeschränkt werden,
- 3.) allgemein fehlende Entwicklungsmöglichkeiten, sowohl im Hinblick auf Aufstiegs- als auch Weiterbildungsmöglichkeiten,
- 4.) mangelhafte Anreiz- und Belohnungsstrukturen, wodurch viele unausgeschöpfte Leistungspotenziale innerhalb der Belegschaft nicht abgerufen werden,
- 5.) eine eingeschränkte Personalauswahl, die zu sehr auf Qualifikation und zu wenig auf die tatsächliche Eignung Wert legt.²⁹

Auch Hopp sieht den öffentlichen Dienst noch nicht in der Phase des nachhaltigen Personalmanagements angekommen.³⁰

Mit dem Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2022 und zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (BVAnp-ÄG 2022) wurden die Einstiegsämter für Beamte, geregelt in § 24 Landesbesoldungsgesetz Baden-Württemberg (LBesGBW), jeweils um eine Besoldungsgruppe angehoben.³¹ Auch dabei wurden Attraktivitätssteigerung und Auf-

²⁸ Hopp, 2020, S. 386.

²⁹ Ritz/Thom, 2019, S. 432 ff.

³⁰ Hopp, 2020, S. 282.

³¹ Art. 2 Ziff. 1 BVAnp-ÄG 2022, Anlage 27.

rechterhaltung einer Konkurrenzfähigkeit gegenüber der Privatwirtschaft als Beweggründe angegeben.³² Zwar hat die Landesregierung mit dem BVAnp-ÄG 2022 eingestanden, einen Handlungsbedarf bei der Akquise neuen Personals zu sehen, jedoch bediente sie sich ebenfalls nur einer Stellschraube des bestehenden Lohn- bzw. Vergütungssystems, anstatt dieses grundsätzlich zu überarbeiten. Tatsächlich wird der Beamtenstatus von einigen Dienstherren als Marketingstrategie verwendet, um neue Fachkräfte anzuwerben, wobei diese Methode „einmal geworben, für immer gewonnen“ zwar nachvollziehbar, jedoch für sich allein nicht ausreichend erscheint.³³

Auch in Bezug auf die Aus- und Weiterbildung im öffentlichen Dienst wird eine mangelnde Zukunftsorientierung wegen „fehlender Standards in grundlegenden Fragen“ und wegen einer fehlenden koordinierenden Institution attestiert.³⁴ Zwar hat die Öffentliche Verwaltung Entwicklungen wie die Bologna-Reform aufgegriffen und Weiterbildungsangebote, wie beispielsweise berufsbegleitende Masterstudiengänge, geschaffen, eine konsequente Korrelation zwischen Qualifikationsbedarf und Weiterbildungsangebot wurde hingegen noch nicht durchweg hergestellt.³⁵ Gründe, an traditionellen Beförderungsstrukturen festzuhalten, liegen dabei vor allem darin, der Systemverlässlichkeit Vorzug vor Produktivität und Flexibilität zu geben.³⁶

³² Landtagsdrucksache 17/3274, S. 2, Anlage 26.

³³ Hinz/Vollmann, S. 213.

³⁴ Elsner, 2020b, S. 25.

³⁵ Hopp, 2020, S. 135.

³⁶ Ritz/Thom, 2019, S. 430.

3 Sonstige Beschäftigte im tarifrechtlichen Kontext

Der Begriff der sonstigen Beschäftigten findet sich in den Entgeltordnungen des TV-L und des TVöD (nachfolgend die Tarifverträge) und wird in diesen überwiegend wie folgt formuliert „[...] sowie sonstige Beschäftigte, die aufgrund gleichwertiger Fähigkeiten und ihrer Erfahrung entsprechende Tätigkeiten ausüben“.³⁷

Durch diesen Nebensatz, bzw. durch das „sowie“, wird eine Alternative zu einer zuvor erfolgten Eingrenzung im Hauptsatz eröffnet.³⁸

Nachfolgend wird sich dem Thema angenähert, in dem zunächst auf die Entwicklung und den Aufbau der Tarifverträge und der dazugehörigen Entgeltordnungen eingegangen wird. Anschließend werden die Grundzüge der Eingruppierung beleuchtet, um, darauf aufbauend, die alternative Eingruppierungsmöglichkeit als sonstige Beschäftigte zu erläutern.

3.1 Entwicklung der Tarifverträge und der Entgeltordnungen für den öffentlichen Dienst

Vor Abschluss des TV-L und des TVöD regelte der Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) bis 30.09.2005 einheitlich die arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen für Angestellte der Bundes-, Landes- und der Kommunalverwaltungen. Zum 01.10.2005 trat der TVöD in Kraft und löste damit die gemeinsame Regelungsgrundlage von Bund, Länder und Kommunen ab. Die Länder lösten den BAT am 01.11.2006 mit dem TV-L ab.³⁹

Auch nach Außerkraftsetzen des BAT wurde die dazugehörige Vergütungsordnung in den Anlagen 1a und 1b des BAT in den Kommunen noch bis 31.12.2016

³⁷ Vgl. bspw. Teil II Unterabschnitt 22.1 Entgeltgruppe 10 Fallgruppe 1 TV-L-EGO bzw. Teil A Abschnitt II, Unterabschnitt 3, Entgeltgruppe 10 EntgO VKA.

³⁸ Müller, 2022b, Rn. 5.

³⁹ Howald, 2020, 3 ff.

angewendet. Erst anschließend wurde sie von einer eigens vereinbarten Entgeltordnung für den Verbund kommunaler Arbeitgeber (VKA) nach langwierigen Verhandlungen zwischen den Vertragsparteien abgelöst.⁴⁰

Da TV-L und TVöD diesen gemeinsamen Ursprung haben und maßgebende Gerichtsurteile überwiegend vor dem 01.10.2005 getroffen wurden, ist die verwendete Fachliteratur zu TVöD und TV-L nahezu wortgleich. In den nachfolgenden Kapiteln wird sowohl auf Literatur zum TVöD als auch auf Quellen zum TV-L Bezug genommen, wobei auf Unterschiede zwischen den Tarifverträgen explizit hingewiesen wird. Im Übrigen gilt die folgende Abhandlung gleichlautend für TV-L und TVöD.

3.2 Eingruppierung von Beschäftigten im öffentlichen Dienst

Bei der Eingruppierung handelt es sich um die Zuordnung eines Beschäftigten aufgrund der von ihm vertragsgemäß auszuübenden Tätigkeiten zu einer bestimmten Entgeltgruppe der in der Dienststelle/im Betrieb geltenden Entgeltordnung.⁴¹

Die Einstiegsnorm der Eingruppierung von Beschäftigten ist jeweils §§ 12 ff. TV-L bzw. TVöD. Bis auf eine abweichende Untergliederung im TV-L entsprechen die beiden Paragraphen inhaltlich dem Wortlaut des § 22 BAT. Einzige Unterschiede ergeben sich aus der Umwandlung der Bezeichnungen Vergütungsgruppen und Vergütungsordnung hin zu Entgeltgruppen und Entgeltordnung, sowie die Ergänzung um eine gendergerechtere Formulierung. Ungeachtet dieser geringfügigen Änderungen, kann somit weiterhin auf die einschlägige jahrelange Justizabilität des § 22 BAT zurückgegriffen werden.⁴² Aufgrund dieser wort- und inhaltsgleichen Formulierung des §§ 12 TV-L/TVöD weisen auch einschlägige Kommentierungen zu den jeweiligen Tarifverträgen teilweise wortgleiche Beiträge auf.

⁴⁰ Kuner, 2022, Rn. 1.

⁴¹ Richter/Gamisch/Mohr, 2021b, S. 221 mit Verweis auf BAG, 23.11.1933, AZ: ABR 34/93, beck-online.

⁴² 2021, Rn. 892; Richter/Gamisch/Mohr, 2021b, S. 49.

Wie auch schon im BAT verweisen TV-L und TVöD für die konkrete Eingruppierung anhand einschlägiger Tarifmerkmale auf die jeweiligen Entgeltordnungen, im TV-L auf Anlage A und im TVöD auf Anlage 1.⁴³

Losgelöst von den tatsächlichen Aufgabeninhalten der einzelnen Unterabschnitte können die Entgeltordnungen in vier ausbildungsbezogene Qualifikationsebenen untergliedert werden:

- ohne Berufsabschluss,
- (dreijährige) Berufsausbildung,
- Hochschulabschluss,
- wissenschaftlicher Hochschulabschluss.⁴⁴

Ausgehend von dieser vierstufigen Untergliederung wird nachfolgend von „höheren“ und „geringeren“ Qualifikationen gesprochen, wobei dies stets und ausschließlich im tariflichen Eingruppierungskontext zu verstehen ist.

3.2.1 Tarifautomatik

Der Grundsatz der Tarifautomatik leitet sich ab aus §§ 12 Abs. 1 Satz 2 TV-L bzw. TVöD, der von „eingruppiert ist“ spricht und nicht etwa von „eingruppiert wird“. Die Eingruppierung erfolgt demnach automatisch und erfordert keine weitere Handlung der Vertragsparteien.⁴⁵

Durch diesen Grundsatz handelt es sich bei der Eingruppierung also nicht um einen „rechtsgestaltenden Akt“ sondern um eine „bewertende Subsumtion“⁴⁶ der Tätigkeit zu einem Tarifmerkmal oder mehreren Tarifmerkmalen der einschlägigen Entgeltordnung. Ermessen hat der Arbeitgeber damit diesbezüglich keines,⁴⁷ wodurch hier von einer Auslegung mit nur einer einzig richtigen Entscheidung gesprochen werden kann.

⁴³ Vgl. § 12 TV-L, § 12 TVöD.

⁴⁴ Hopp, 2020, S. 49.

⁴⁵ Weinmann, 2020, Rn. 9.

⁴⁶ BAG 16.02.2000, AZ: 4 AZR 62/99, beck-online.

⁴⁷ Ganze/Reidelbach, 2017, Rn. 197.

Somit kann das Erfordernis aus §§ 12 Abs. 2 TV-L bzw. 12 Abs. 3 TVöD, wonach die Entgeltgruppe im Arbeitsvertrag schriftlich anzugeben ist, lediglich als rein deklaratorisch und nicht konstitutiv betrachtet werden.⁴⁸

Gleichwohl die Tarifautomatik, zumindest theoretisch, kein Handeln erfordert, ist es rein praktisch ohne solches Handeln gar nicht möglich, einen nachträglich entstandenen oder einen von Anfang an fälschlich dokumentierten Anspruch geltend zu machen. Hierfür steht den Vertragsparteien aufseiten des Arbeitnehmers die Eingruppierungsfeststellungsklage zur Verfügung. Damit kann ein Gericht mit der bewertenden Subsumtion beauftragt werden, wenn sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer in ihrer Auffassung über die tatsächliche Eingruppierung uneinig sind.⁴⁹ Aus Artikel 3 Grundgesetz (GG) wird der arbeitsrechtliche Gleichbehandlungsgrundsatz abgeleitet, der es dem Arbeitgeber verbietet, einzelne Arbeitnehmer ohne Vorliegen eines sachlichen Grundes schlechter zu stellen.⁵⁰ Häufig beziehen sich Eingruppierungsfeststellungsklagen auf diesen Grundsatz, wobei dieser Argumentation selten Gewicht beigemessen wird, gerade weil die Vertragsfreiheit Vorrang vor dem arbeitsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz besitzt.⁵¹

Der Arbeitgeber wiederum kann sich der korrigierenden Rückgruppierung⁵² bedienen, die jedoch mit einer Änderungskündigung einher geht und zumindest im öffentlichen Dienst, unter Bezugnahme auf die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, sozial gerechtfertigt sein kann.⁵³ Auf die praktische Relevanz dieses Instruments wird in der einschlägigen Literatur nicht näher eingegangen.

⁴⁸ Bernheine, 2022, Rn. 29.

⁴⁹ Steuernagel, 2022d, § 12 TVöD–AT Rn. 2.

⁵⁰ Becker, 2022, Rn. 45.

⁵¹ Bernheine, 2022, Rn. 30 f.

⁵² BAG 16.02.2000, AZ: 4 AZR 62/99, beck-online.

⁵³ Manske/Briegel, 2022, Rn. 80.

3.2.2 Gesamte und dauerhaft auszuübende Tätigkeit

Auch sprechen die Regelungen aus §§ 12 Abs. 1 Satz 3 TV-L bzw. 12 Abs. 2 Satz 1 TVöD von der „nicht nur vorübergehend auszuübende[-n] Tätigkeit“ und nicht von einer „ausgeübten“ Tätigkeit.⁵⁴ Folglich liegt es im Interesse des Arbeitgebers, nicht nur die nach §§ 12 Abs. 2 TV-L bzw. 12 Abs. 3 TVöD geforderte Eingruppierung schriftlich festzuhalten, sondern auch die auszuübenden Tätigkeiten, um sich gegen mögliche juristische Auseinandersetzung bei unterschiedlicher Auffassung über die Eingruppierung abzusichern. Diese beschriebenen Tätigkeiten bilden die Grundlage, auf welcher die Tarifautomatik aufbaut.

Im Zusammenspiel mit dem Weisungsrecht (Direktionsrecht) des Arbeitgebers, bzw. der mit der Arbeitgeberfunktion betrauten Stelle (i.d.R. die Personal- bzw. Organisationsabteilung),⁵⁵ empfiehlt es sich, die Tätigkeiten im Arbeitsvertrag lediglich allgemein zu umfassen und anschließend beispielsweise in Form einer Stellenbeschreibung, die aber nicht Bestandteil des Arbeitsvertrags ist, zu konkretisieren.⁵⁶

Zu beachten ist dabei auch die Unterscheidung zwischen dauerhaft auszuübender Tätigkeit und nur vorübergehend auszuübender Tätigkeit. Letztere wurde dafür eigens in §§ 14 TV-L/TVöD geregelt. Die Regelungen der Eingruppierung i.S.d. §§ 12 TV-L/TVöD gelten in solchen Fällen also nicht.⁵⁷

3.2.3 Bildung von Arbeitsvorgängen

§ 12 Abs. 1 Satz 4 TV-L bzw. § 12 Abs. 2 Satz 2 TVöD definierten als „gesamte auszuübende Tätigkeit“ die mindestens zur Hälfte anfallenden Arbeitsvorgänge, die die Anforderungen von einem Tarifmerkmal oder mehreren Tarifmerkmalen erfüllen.

⁵⁴ Richter/Gamisch/Mohr, 2021b, S. 28; Weinmann, 2020, Rn. 10.

⁵⁵ Effertz, 2021, S. 28 f.

⁵⁶ Ganze/Reidelbach, 2017, Rn. 201.

⁵⁷ Weinmann, 2020, Rn. 9.

Bereits während der Gültigkeit des BAT wurde von den Tarifvertragsparteien Anlass gesehen, den Begriff des Arbeitsvorgangs mittels Protokollnotiz näher zu definieren. Arbeitsvorgänge sind demnach „Arbeitsleistungen (einschließlich Zusammenhangsarbeiten), die bezogen auf den Aufgabenkreis der/des Beschäftigten, zu einem bei natürlicher Betrachtung abgrenzbaren Arbeitsergebnis führen“.⁵⁸ Eine tiefergehende Analyse der Unterschiede zwischen Protokollnotizen/-erklärungen und des zugrunde gelegten BAG-Urteils liefern Richter et al.,⁵⁹ worauf an dieser Stelle verwiesen, jedoch nicht weiter eingegangen wird.

Wie auch schon bei der wortgleichen Übernahme, kann dadurch auch bei der Übernahme der Protokollnotiz auf die bestehende Rechtsprechung weiter Bezug genommen werden.⁶⁰

Die Protokollerklärungen der Tarifverträge zählen einige Beispiele auf, die teils aus der BAT-Protokollnotiz übernommen wurden, teils aber auch ergänzt oder aktualisiert wurden. Für den bautechnischen Verwaltungsbereich überschneiden sich die drei ergänzenden Informationen zu den jeweiligen Eingruppierungsregelungen in BAT, TV-L und TVöD in den Beispielen „Fertigung einer Bauzeichnung“ und „Durchführung einer Unterhaltungs- bzw. Instandsetzungsarbeit“. Lediglich der TVöD weist noch die „Konstruktion einer Brücke oder eines Brückenteils“ als weiteres relevantes Beispiel aus.

Gleichwohl das Tarifrecht sich nicht eindeutig festlegt, mit welcher Methode die Wertigkeit der auszuübenden Tätigkeit ermittelt wird, wird zumindest eine detaillierte und vollständige Dokumentation der Tätigkeit mittels Stellenbeschreibung (Arbeitsplatzbeschreibung) empfohlen.⁶¹ Gerade im Hinblick auf Inhalt und das zeitliche Maß der übertragenen Arbeitsvorgänge kann damit ein „gangbarer Weg“ zur Eingruppierung geschaffen werden.⁶²

⁵⁸ Protokollnotiz Ziff. 1 Satz 1 zu § 22 BAT; Protokollerklärung Ziff. 1 Satz 1 zu § 12 Absatz 1 TV-L; Protokollerklärung Satz 1 zu § 12 Absatz 2 TVöD.

⁵⁹ Ausführlich in Richter/Gamisch/Mohr, 2021a, S. 33 mit Verweis auf BAG 19.03.2003, AZ: 4 AZR 336/03, NZA 2004, S. 400.

⁶⁰ Ganze/Reidelbach, 2017, S. 206.

⁶¹ Clemens u.a., 2022, Rn. 243.

⁶² Richter/Gamisch/Mohr, 2021b, S. 90.

3.2.4 Bewertung der Tätigkeit nach dem zeitlichen Maß

Teilweise wird vor der Auseinandersetzung mit den Arbeitsvorgängen noch auf die „Bewertung der Tätigkeit“, als weiterer Eingruppierungsgrundsatz, eingegangen. Die Tarifautomatik erfolgt demnach nur dann, wenn nach den Vorgaben, die sich aus den §§ 12 TV-L/TVöD ergeben, bewertet wird. Ableitungen aus Beamtenebewertungen oder aus ausgewiesenen Vergütungen anderer (öffentlicher) Arbeitgeber für dieselben Tätigkeiten haben damit keine rechtliche Bedeutung.⁶³

Diese Auffassung wird nicht zuletzt auch durch die bestehende Möglichkeit der korrigierenden Rückgruppierung bekräftigt. Ebenso entsteht auch aus Angaben im Haushalt, beispielsweise über eine Wertigkeit der Planstelle, kein Anspruch auf eine gleichlautende Eingruppierung.⁶⁴

Nach Durchführung der vorangegangenen Schritte erfolgt nach §§ 12 Abs. 1 Satz 4 TV-L bzw. 12 Abs. 2 Satz 2 TVöD die Eingruppierung in die Entgeltgruppe, der eine Anzahl an Arbeitsvorgängen zugeordnet wurde, die zeitig mindestens die Hälfte der Gesamtarbeitszeit ausmachen. Aus dieser Regelung heraus wird ein summarisches Bewertungsverfahren abgeleitet. Bei einem solchen Verfahren handelt es sich um eine „qualitative Gesamteinschätzung der an den Arbeitnehmer gestellten Anforderungen anhand vorgegebener Bewertungskriterien (Tätigkeitsmerkmale)“.⁶⁵ Wie genau das zeitliche Maß der zuvor gebildeten Arbeitsvorgänge ermittelt werden soll, wird tariflich nicht festgelegt. Das BAG zählt beispielhaft einige Ermittlungsmethoden auf.⁶⁶ Da dies aber nicht Betrachtungsgegenstand der vorliegenden Arbeit ist, wird hierauf nicht tiefer eingegangen.

Gerade in dynamischen Arbeitsbereichen erscheint die Ermittlung des zeitlichen Umfangs eines Arbeitsvorgangs Konfliktpotenziale zu bergen. Vor allem bei möglichen Fallkonstellationen, bei denen zu ermitteln ist, ob ein Arbeitsvorgang nun tatsächlich 45% oder 55% der Gesamtzeit umfasst, wird damit die Eingrup-

⁶³ Bernheine, 2022, Rn. 24 ff.

⁶⁴ Clemens u.a., 2022, Rn. 251.

⁶⁵ Richter/Gamisch/Mohr, 2021a, S. 27.

⁶⁶ BAG 18.05.1994, AZ: 4 AZR 449/93, beck-online.

pierung maßgeblich beeinflusst. Daneben gibt es vereinzelte Eingruppierungsvoraussetzungen, bei denen bereits die Zuordnung von einem Drittel der Arbeitsvorgänge ausschlaggebend für eine Eingruppierung ist.⁶⁷

Im Falle einer anderweitigen, als der vom Arbeitgeber ermittelten Eingruppierung, trägt der Arbeitnehmer die Beweislast.⁶⁸

3.2.5 Spezialitätsgrundsatz

§§ 12 Abs. 1 Satz 1 TV-L bzw. TVöD verknüpfen die Eingruppierungsgrundsätze mit den Tätigkeitsmerkmalen der jeweiligen Entgeltordnungen. Hier endet auch die Verwendung des gleichen Wortlauts unter Bezugnahme auf § 22 BAT.

Vom Aufbau her sind TV-L-EGO und EntGO VKA ähnlich. Nach Vorbemerkungen zu allen Tätigkeitsmerkmalen, die weitere Grundsätze und allgemeingültige Regelungen umfassen, untergliedern sich die Entgeltordnungen anschließend in Abschnitte bzw. Ziffern, die die eigentlichen Auflistungen von Tätigkeitsmerkmalen einzelner Beschäftigtengruppen ausweisen. Der jeweils erste Teil ist dabei in beiden Entgeltordnungen als „Allgemeine Tätigkeitsmerkmale“ ausgewiesen und fungiert als Auffangtatbestand, sollten keine der nachfolgenden, spezielleren Tätigkeitsmerkmale einschlägig sein.⁶⁹

Im zweiten Teil der TV-L-EGO sind Tätigkeitsmerkmale für 88 bestimmte Beschäftigungsgruppen aufgeführt, worunter auch die Merkmale für Zeichner, Techniker und Ingenieure in den Abschnitten 22.5, 22.2 und 22.1 von Teil II enthalten sind. Die EntGO VKA setzt den Teil A nach den Allgemeinen Tätigkeitsmerkmalen mit speziellen Tätigkeitsmerkmalen fort. Hierin sind die Merkmale für Techniker (Ziff. 5) und Ingenieure (Ziff. 3) gelistet. Die Tarifmerkmale für Zeichner befinden sich in Teil B, alphabetisch im letzten Abschnitt XXXII. Die einzeln ka-

⁶⁷ Steuernagel, 2022d, § 12 TVöD-AT Rn. 71.

⁶⁸ Bernheine, 2022, Rn. 48.

⁶⁹ Protokollerklärung zu Vorbemerkung Nr. 1 Satz 2 EntGO VKA; Kuner, 2022, Rn. 20; Steuernagel, 2022c, Rn. 4.

tegorisierten Tätigkeitsmerkmale wiederum können neben den allgemeinen Vorbemerkungen noch weitere, nur für diese Tätigkeitsmerkmale geltende Vorbemerkungen besitzen.

Obwohl die unterschiedliche Gliederung der Entgeltordnungen den ersten deutlichen Unterschied in der Eingruppierungssystematik zwischen TV-L und TVöD darstellen, gleichen sie sich inhaltlich doch weiterhin stark, indem sie beide in ihren Vorbemerkungen die Regelung des Vorrangs von speziellen Tätigkeitsmerkmalen gegenüber Auffangtätigkeitsmerkmalen vorsehen, wobei diese auf TV-L-Seite konkretisierend, auf TVöD-Seite ausschließend formuliert wurde.⁷⁰ Dieser Spezialitätsgrundsatz stellt den ersten Grundsatz in beiden Entgeltordnungen dar und wirkt als Kollisionsregelung zwischen den ersten allgemeinen und den nachfolgenden spezielleren Tätigkeitsmerkmalen.⁷¹

Aus der Verbindung des Spezialitätsgrundsatzes und den darauf Bezug nehmenden „Allgemeinen Tätigkeitsmerkmalen“ wird der Wille der Tarifparteien ausgedrückt, alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst von den jeweiligen Entgeltordnungen zu erfassen.⁷² Strittig ist dabei, wie mit Beschäftigten im öffentlichen Dienst ohne „unmittelbaren Bezug zu den eigentlichen Aufgaben der betreffenden Verwaltungsdienststellen, -behörden oder -institutionen“⁷³ umzugehen ist. Die Tarifvertragsparteien sind mit dieser Formulierung der Rechtsprechung des BAG nachgekommen, die die Auffangfunktion der allgemeinen Tätigkeitsmerkmale im Vergleich zur vorherigen Formulierung nochmal ausweitet.⁷⁴

Nach der Rechtsprechung des BAG ist für jeden einzelnen Arbeitsvorgang die Zuordnung zu den speziellen oder allgemeinen Tätigkeitsmerkmalen separat zu prüfen. Ein Ableiten aus der Gesamttätigkeit ist damit nicht zulässig.⁷⁵

⁷⁰ Vorbemerkung Nr. 1 TV-L-EGO und Vorbemerkung 1 Satz 1 ff. EntgO VKA.

⁷¹ Kuner, 2022, Rn. 16.; Steuernagel, 2022c, TV-L-EGO T1 Rn. 4.

⁷² Kuner, 2022, Rn. 21.

⁷³ Vorbemerkung Ziff. 1 Abs. 3 Satz 2 TV-L-EGO; Vorbemerkung Ziff. 1 Satz 2 EntgO VKA.

⁷⁴ Clemens u.a., 2022, Teil IIIb Abschnitt II Rn. 36 ff.

⁷⁵ BAG 28.01.2009, AZ: 4 AZR 13/08, beck-online.

3.2.6 Anforderungen in der Person

Tätigkeitsmerkmale können grundsätzlich in objektive und subjektive Merkmale unterteilt werden.⁷⁶ Objektive Merkmale können dabei abstrakt oder konkret definiert werden, aber auch die Wahrnehmung konkreter Funktionen voraussetzen. Subjektive Merkmale hingegen zielen auf Anforderungen an die Person des Stelleninhabers ab und können sich auf bestimmte Ausbildungen, abgelegte Prüfungen oder zeitspezifische Bedingungen beziehen.⁷⁷

Gleichwohl teilweise für die Wirksamkeit der Tarifautomatik ausdrücklich auch das Erfüllen der einschlägigen subjektiven Merkmale vorausgesetzt wird,⁷⁸ bleibt diese Herleitung fraglich, ist in §§ 12 Abs. 1 Satz 3 TV-L bzw. 12 Abs. 2 Satz 1 TVöD doch stets nur die Rede von der Tätigkeit, die den Tätigkeitsmerkmalen einer Entgeltgruppe entspricht und nicht vom Beschäftigten. Ein Erklärungsansatz dafür könnte sich aus Funktionsmerkmalen ergeben.

Wird zur Eingruppierung nur ein subjektives Merkmal angegeben, fehlt es also beispielsweise an der Bedingung „entsprechende Tätigkeiten“ wahrzunehmen, handelt es sich um ein sogenanntes Funktionsmerkmal⁷⁹, wie es beispielsweise bei Tierärzten angegeben ist.⁸⁰ Dabei ist es nicht Wille der Tarifvertragsparteien gewesen, Beschäftigte mit entsprechendem Abschluss gleich welcher Tätigkeit einer Entgeltgruppe zuzuordnen. Vielmehr wurde auf den Zusatz „entsprechende Tätigkeit“ dort verzichtet, wo kein Zweifel an der Art der Tätigkeit bestehen kann.⁸¹

So gesehen, sind Funktionsmerkmale lediglich auch nur Kumulationen aus objektiven und subjektiven Merkmalen, wodurch auch eine Tarifautomatik erst dann greift, wenn sowohl objektive als auch subjektive Merkmale erfüllt werden.

Neben Einstiegsmerkmalen/-entgeltgruppen gibt es auch Aufbaumerkmale/-entgeltgruppen. Letztere bauen auf Einstiegsentgeltgruppen auf. Häufig wird in dem

⁷⁶ Wölk, 2021, Rn. 2966 ff.

⁷⁷ Treber, 2021, Rn 16.

⁷⁸ Breier u.a., 2022, Einführung, Rn. 55.

⁷⁹ Steuernagel, 2022b, § 12 TV-L Rn. 64; Clemens u.a., 2022, Teil IIIb Abschnitt V Nr. 7 Rn. 233.

⁸⁰ Teil II Abschnitt 2.3 Entgeltgruppe 14 TV-L-EGO; Teil B Abschnitt XXVIII. Entgeltgruppe 14 EntgO VKA.

⁸¹ Clemens u.a., 2022, Teil IIIb Abschnitt II Rn. 233.

Kontext auch von Heraushebungsmerkmalen gesprochen.⁸² Nachfolgend wird der Schwerpunkt vor allem auf die Einstiegsmerkmale und -entgeltgruppen gelegt, da Heraushebungsmerkmale sich stets auf diese Merkmale beziehen und diese somit erst geprüft und bestätigt werden können, wenn die Einstiegsmerkmale bereits bestätigt wurden.

Wann die subjektiven Merkmale wie „Wissenschaftliche Hochschulbildung“, „Hochschulbildung“ erfüllt sind oder was genau „Anerkannte Ausbildungsberufe“ sind, regeln die Vorbemerkungen 3 – 5 EntgO VKA. In der TV-L-EGO finden sich entsprechende Regelungen in den Protokollerklärungen zu den jeweiligen Abschnitten. Inhaltlich haben sich auch hier beide Entgeltordnungen wieder am Wortlaut der Protokollnotizen in der Vergütungsordnung des BAT orientiert. Wesentliche Entwicklungen, wie beispielsweise die Bologna-Reform, machten darüber hinaus Konkretisierungen im Hinblick auf Master- und Magisterabschlüsse notwendig, die in TV-L-EGO und EntgO VKA zusätzlich aufgenommen wurden.⁸³

Die Tarifvertragsparteien haben sich ferner auch mit der Problemstellung auseinandergesetzt, wie vorzugehen ist, wenn ein Stelleninhaber zwar einige aber nicht alle erforderlichen subjektiven oder objektiven Merkmale erfüllt, wenn also beispielsweise die erforderliche Vorbildung oder Ausbildung fehlt, jedoch „entsprechende Tätigkeiten“ wahrgenommen werden. So regelt die sogenannte „Minus-Eins-Regel“⁸⁴ in Nr. 1 Abs. 4 Satz 1 TV-L-EGO bzw. Vorbemerkung Nr. 2 Satz 1 EntgO VKA die Eingruppierung in die nächstniedrigere Entgeltordnung.

Ferner kann eine entgeltgruppengleiche Eingruppierung auch durch Erfüllen alternativer Voraussetzungen erfolgen. So können beispielsweise neben Zeichnern mit

⁸² Richter/Gamisch/Mohr, 2021a, S. 39.

⁸³ Clemens u.a., 2022, Teil IIIb Abschnitt II Rn. 185 f.

⁸⁴ Steuernagel, 2022c, Teil I Rn. 29.

Abschlussprüfung auch „sonstige Beschäftigte, die aufgrund gleichwertiger Fähigkeiten und ihrer Erfahrung entsprechende Tätigkeiten ausüben“⁸⁵ in die Einstiegsentgeltgruppe 5 eingruppiert werden.

3.2.7 Entsprechende Tätigkeit

Das Tarifmerkmal „Entsprechende Tätigkeit“ wird in den Unterabschnitten häufig bei den Einstiegsentgeltgruppen vorausgesetzt, so auch bei den bautechnischen Verwaltungsberufen. Bei der Feststellung dieses Tätigkeitsmerkmals muss das Berufsbild herangezogen werden, auf das sich die entsprechenden Tätigkeiten beziehen.⁸⁶ Eine Möglichkeit dafür stellt die Berufe-Datenbank der Bundesagentur für Arbeit dar, welche in den Berufs-Steckbriefen unter anderem die (entsprechenden) Tätigkeiten aufführt, die man nach der gewählten Berufsausbildung wahrnehmen kann.⁸⁷

In der Regel bedingen sich das objektive Tätigkeitsmerkmal der „entsprechenden Tätigkeiten“ und das subjektive Merkmal der geforderten Vor- oder Ausbildung gegenseitig. Die Ermittlung von entsprechenden Tätigkeiten über die Berufe-Datenbank mag bei den entsprechenden Tätigkeiten eines Zeichners noch vergleichsweise einfach herleitbar sein, da eine dortige Recherche unter dem Schlagwort „Bauzeichner“ sechs Treffer liefert, von denen lediglich drei eine „Duale Ausbildung“ darstellen.⁸⁸

Bereits bei der Recherche nach entsprechenden Tätigkeiten für Techniker ist bereits aus 156 Ergebnissen zu selektieren.⁸⁹ Vor den Nenner gezogen, kann die Bezeichnung „staatlich geprüfter Techniker“ führen, wer eine Ausbildung nach der Verordnung des Kultusministeriums über die Ausbildung und Prüfung an den

⁸⁵ Teil II Abschnitt 22.5 Entgeltgruppe 5 TV-L-EGO; Teil B Abschnitt XXXIII. Entgeltgruppe 5 EntgO VKA.

⁸⁶ BAG 23.05.1979, AZ: 4 AZR 576/77, beck-online.

⁸⁷ Müller, 2022a, XXXII. Rn. 1.

⁸⁸ Bundesagentur für Arbeit: Berufenet Abruf mit dem Schlagwort „Bauzeichner“; <https://berufenet.arbeitsagentur.de/berufenet/faces/index?path=null/suchergebnisse&such=bauzeichner> [20.10.2022].

⁸⁹ Bundesagentur für Arbeit: Berufenet Abruf mit dem Schlagwort „Techniker“; <https://berufenet.arbeitsagentur.de/berufenet/faces/index?path=null/suchergebnisse&such=techniker> [20.10.2022].

zweijährigen Fachschulen für Technik und für Gestaltung (TechnikerVO) erfolgreich abgelegt hat.⁹⁰ Fraglich ist hier, ob konkrete Aufgaben als entsprechende Tätigkeiten eines (staatlich geprüften) Technikers anzuerkennen sind, wenn diese in lediglich einem der 156 Techniker-Berufe-Profilen gelistet werden. Auch ist bei der Tätigkeitsbewertung zu unterscheiden, ob eine Vor- oder Ausbildung erforderlich oder lediglich nützlich ist.⁹¹ Die Vor- oder Ausbildung muss demnach das „adäquate zur Ausübung der konkreten Tätigkeit befähigte Mittel“ darstellen.⁹² Nur wenn ein solches Qualifikationserfordernis gesehen wird, kann der Arbeitsvorgang als entsprechende Tätigkeit angesehen werden.

3.3 Sonstige Beschäftigte, die gewollte Ausnahme von der Regel

Der Prüfungsvorgang zur Bestätigung von entsprechenden Tätigkeiten über ein ermitteltes Qualifikationserfordernis erscheint im Kontext einer alternativen Eingruppierung als sonstiger Beschäftigter widersprüchlich, soll doch dadurch gerade Beschäftigten ohne entsprechende Vor- oder Ausbildung eine entgeltgruppengleiche Eingruppierungsmöglichkeit eröffnet werden.

Nur bei einer zweistufigen Betrachtung können diese beiden Vorgaben in Einklang gebracht werden. So wäre in einem ersten Schritt ein grundsätzliches Erfordernis einer Vor- oder Ausbildung zu ermitteln und erst anschließend konkret zu prüfen, ob ein Beschäftigter, der diese Tätigkeiten ausüben soll, diese Voraussetzungen erfüllt oder nicht. Auch ließe sich dadurch ein möglicher falscher Rückschluss aus der vorliegenden Vor- und Ausbildung eines Beschäftigten auf die Zuordnung seiner Tätigkeiten in einen Abschnitt der Entgeltordnungen mit gegebenenfalls niedrigeren Entgeltordnungen vermeiden. Bei der Zuordnung von Arbeitsvorgängen zu den Tarifmerkmalen ist es daher als unerheblich zu betrachten, ob eine Eingruppierung für sonstige Beschäftigte eröffnet ist.

⁹⁰ Clemens u.a., 2022, Teil IIIb Anlage 1 Abschnitt II 5 Rn. 12 f.

⁹¹ BAG 28.01.1998, AZ: 4 AZR 164/96, beck-online.

⁹² BAG 25.06.1969, AZ: 4 AZR 456/68, AP BAT § 22, 23 Nr 26.

In den Entgeltordnungen wird diese Möglichkeit überall dort eröffnet, wo die Tarifvertragsparteien im Anschluss an eine allgemeine Beschreibung des Tarifmerkmals den Annex „sowie sonstige Beschäftigte, die aufgrund gleichwertiger Fähigkeiten und ihrer Erfahrung entsprechende Tätigkeiten ausüben“ vorgesehen haben.

Mit „Sonstigen Beschäftigten“ im Sinne des TVöD sind Beschäftigte gemeint, „die die in einem Tätigkeitsmerkmal geforderte Vor- oder Ausbildung nicht erfüllen, denen aber dennoch aufgrund der auszuübenden Tätigkeit die Möglichkeit durch die Tarifvertragsparteien eröffnet werden soll, eine gleichwertige Eingruppierung wie Beschäftigten mit entsprechender Vor- oder Ausbildung zu erreichen.“⁹³ Ursprünglich wurde die Eingruppierung für sonstige Beschäftigte tendenziell für Quereinsteiger geschaffen, also für Beschäftigte mit einer Vor- und Ausbildung auf vergleichbarer Qualifikationsebene.⁹⁴ Beabsichtigt man, wie im vorangegangenen Kapitel dargestellt, überwiegend Technikertätigkeiten zu übertragen, die einem der 156 Berufe-Profilen entsprechen, könnten über die Anerkennung als sonstige Beschäftigte auch Bewerber der übrigen 155 Techniker-Profile entgeltgruppengleich eingruppiert werden.

Grundsätzlich gilt die Tarifautomatik im Sinne der §§ 12 TV-L bzw. TVöD nur, wenn alle Voraussetzungen zur Eingruppierung, also sowohl die entsprechenden objektiven als auch die möglichen subjektiven Merkmale, erfüllt sind. Fehlt also in einem Unterabschnitt die Ausweisung der Eingruppierungsmöglichkeit als sonstiger Beschäftigter, ist Beschäftigten ohne die geforderte Vor- und Ausbildung die Zuordnung dieses Tarifmerkmals somit versagt und eine Eingruppierung erfolgt, gegebenenfalls unter Anwendung der Minus-Eins-Regel, in die nächstniedrigere Entgeltgruppe.⁹⁵

Insgesamt besteht diese alternative Eingruppierungsmöglichkeit, neben den allgemeinen Tätigkeitsmerkmalen für den Verwaltungsdienst ab EG 13, in der TV-L-EGO in 20 von 102 Beschäftigungsgruppen.

⁹³ Laufer, 2019, S. 5.

⁹⁴ Steuernagel, 2022a, § 12 TVöD-AT Rn. 81.

⁹⁵ Vgl. Kap. 3.2.6.

Innerhalb EntgO VKA besteht diese Eingruppierungsmöglichkeit bei den speziellen, oder besonderen Tätigkeitsmerkmalen in 14 von 39 Beschäftigungsgruppen. Des Weiteren kann hier in den allgemeinen Tätigkeitsmerkmalen (für Tätigkeiten im Büro-, Buchhalterei-, sowie im sonstigem Innen- und Außendienst) ebenfalls eine Eingruppierung als sonstiger Beschäftigter für die Entgeltgruppen 2 bis 12 erfolgen.

Die alternative Eingruppierungsmöglichkeit wurde dort weggelassen, wo gesetzliche Bestimmungen die Ausübung einer Tätigkeit zwingend von einer speziellen Ausbildung abhängig machen, wie beispielsweise in Gesundheitsberufen.⁹⁶ Jedoch kann dadurch nicht umgekehrt abgeleitet werden, überall dort ein gesetzliches Qualifikationserfordernis zu vermuten, wo keine alternative Eingruppierung ermöglicht wurde. Die Zulassung der Eingruppierung als sonstige Beschäftigte nach den allgemeinen Tätigkeitsmerkmalen ab Entgeltgruppe 2 im Wirkungsbereich des TVöD, jedoch nicht im Wirkungsbereich des TV-L, stellt dafür ein anschauliches Beispiel dar.

In den speziellen Tätigkeitsmerkmalen für bautechnische Verwaltungsberufe findet sich diese alternative Eingruppierungsmöglichkeit sowohl in der TV-L-EGO, als auch in der EntgO VKA in den jeweiligen Einstiegsentgeltgruppen, also EG 5 bei Zeichnern, EG 8 bei Technikern und EG 10 bei Ingenieuren.

Da die Anerkennung als sonstiger Beschäftigter Voraussetzungen an die gleichwertigen Fähigkeiten und die Erfahrung eines Beschäftigten stellt, handelt es sich dabei folglich um alternative subjektive Merkmale, die anstelle einer Vor- und Ausbildung zu erfüllen sind. Nur durch eben ihre gleichwertigen Fähigkeiten und ihre Erfahrung sind sonstige Beschäftigte überhaupt in der Lage, die objektiven Merkmale, nämlich die entsprechenden Tätigkeiten, wahrzunehmen.

Wurde ein Beschäftigter mittels Anerkennung als sonstiger Beschäftigter eingruppiert, besteht ferner kein Anspruch auf erneute Anerkennung als sonstiger Beschäftigter bei einem anderen Arbeitgeber.⁹⁷

⁹⁶ Breier u.a., 2022, Einführung, Rn. 56.

⁹⁷ Bernheine, 2022, Rn. 24 ff; Laufer, 2019, S. 14.

Nachfolgend soll auf die einzelnen Voraussetzungen eingegangen werden, die vorliegen müssen, um als sonstiger Beschäftigter entsprechend eingruppiert zu werden.

3.3.1 Gleichwertige Fähigkeiten als Alternative zu einer Vor- oder Ausbildung

Erst nachdem Tätigkeiten abstrakt dem Tarifmerkmal „entsprechende Tätigkeiten“ zugeordnet wurden und die Entgeltordnungen eine alternative Eingruppierungsmöglichkeit für sonstige Beschäftigte ausweisen, kann die Prüfung erfolgen, ob ein Beschäftigter als solcher eingruppiert werden kann. Er muss also allein aufgrund seiner gleichwertigen Fähigkeiten und seiner Erfahrung in der Lage sein, entsprechende Tätigkeiten wahrzunehmen, die grundsätzlich nur erbracht werden können, wenn die hierfür erforderliche Vor- oder Ausbildung vorliegt.

Selbiges gilt auch, wenn den Tätigkeiten ein Heraushebungsmerkmal, aufbauend auf entsprechenden Tätigkeiten, anerkannt wurde. Hat man das Erfordernis einer Vor- oder Ausbildung festgestellt und besteht keine alternative Eingruppierungsmöglichkeit, so ist diese sogar, abgeleitet aus Art. 33 Abs. 2 GG, auch zwingend einzufordern.⁹⁸

Die Eingruppierung durch Anerkennung von gleichwertigen Fähigkeiten soll einen Ausnahmefall darstellen und keinesfalls einen Rechtssatz oder einen allgemeinen Erfahrungssatz schaffen, indem automatisch mit der Anerkennung von entsprechenden Tätigkeiten (objektives Merkmal) auch zeitgleich die Gleichwertigkeit der Fähigkeiten (subjektives Merkmal) bestätigt wird oder werden kann.⁹⁹ Auch reicht es nicht aus, lediglich in einem Teilgebiet, beispielsweise in der Bauabrechnung, entsprechende Kenntnisse vorzuweisen.¹⁰⁰

Jedoch wird nicht zwingend das gleiche Wissen und Können vorausgesetzt, wie es durch Abschluss einer Vor- oder Ausbildung erworben wird, vielmehr reicht es

⁹⁸ Steuernagel, 2022c, T1.E9b Rn. 12a.

⁹⁹ Kuner, 2022, Rn. 31.

¹⁰⁰ BAG 28.09.1994, AZ: 4 AZR 830/93, AP BAT 1975 § 22, 23 Nr. 192; BAG 31.01.1968, AZ: 4 AZR 116/67, AP BAT § 22, 23 Nr. 17.

aus, wenn eine „ähnlich gründliche Beherrschung eines entsprechend umfangreichen Wissensgebiet[-s]“ vorliegt.¹⁰¹

In Fällen, in denen beispielsweise Tätigkeiten wahrzunehmen sind, die in der Regel einen Bachelorabschluss mit dem Schwerpunkt Bauingenieurwesen erfordern, diese aber von einem Beschäftigten mit abgeschlossenem Architektur-Bachelorstudium erbracht werden, ist eine Eingruppierung als sonstiger Beschäftigter möglich, da die Studieninhalte des gewünschten Bauingenieurwesen-Studiums und des vorliegenden Architekturstudiums mindestens zur Hälfte übereinstimmen.¹⁰² Dieses Beispiel entspricht auch dem ursprünglichen Ansatz der Tarifparteien, Bewerber mit qualitativ gleichwertigen Abschlüssen über die Schiene der sonstigen Beschäftigten entgeltgruppengleich einzugruppieren.

Gleichwertige Fähigkeiten können aber auch explizit auf anderen Wegen als durch den Besuch einer Fachschule erworben werden, beispielsweise durch Berufserfahrung.¹⁰³ Auch eignen sich Fortbildungen mit systematischem Aufbau dazu, Fachwissen in der Art zu vermitteln, wie es mittels einschlägiger Vor- oder Ausbildung unterstellt wird, vorausgesetzt sie sind „sowohl inhaltlich als auch vom zeitlichen Aufwand vergleichbar“.¹⁰⁴

Trotz dieser modifizierten Anforderungen an die gleichwertigen Fähigkeiten darf aber nicht der Eindruck entstehen, es handele sich bei den gleichwertigen Fähigkeiten um geringere als jene, die man mit ursprünglich geforderter Vor- oder Ausbildung beherrschen würde.¹⁰⁵ Vielmehr muss ein sonstiger Beschäftigter eine ähnliche vielseitige Verwendbarkeit besitzen, wie ein Beschäftigter, der die eigentlich vorgesehene Vor- oder Ausbildung mitbringt.¹⁰⁶

Erfordert also eine Stelle überwiegend Tätigkeiten, die Fähigkeiten voraussetzen, wie sie vorrangig nur ein staatlich geprüfter Techniker erbringen kann, ist es für

¹⁰¹ BAG 31.07.1963, AZ: 4 AZR 425/62, TOA § 3 Nr. 101.

¹⁰² Steuernagel, 2022b, § 12 TV-L Rn. 90a - 90a.1.

¹⁰³ BAG 31.01.1968, AZ: 4 AZR 116/67, AP BAT § 22, 23 Nr. 17.

¹⁰⁴ Steuernagel, 2022d, § 12 TVöD-AT Rn. 81.

¹⁰⁵ BAG 15.02.1971, AZ: 4 AZR 147/70, AP BAT § 22, 23 Nr. 38.

¹⁰⁶ Clemens u.a., 2022, Teil IIIb Abschnitt I. Rn. 312.

die Eingruppierung als sonstiger Beschäftigter in die Entgeltgruppe 8¹⁰⁷ nicht ausreichend, wenn beispielsweise ein Bauzeichner diese „entsprechenden Tätigkeiten“ zur vollsten Zufriedenheit des Arbeitgebers erbringt. Er muss offenbar weitere, einem staatlich geprüften Techniker vergleichbare Fähigkeiten nachweisen, um die Gleichwertigkeit der Fähigkeiten zugestanden zu bekommen, auch wenn sie für die tatsächliche Aufgabenerbringung unerheblich sind.¹⁰⁸

3.3.2 Erfahrung als Alternative zu einer Vor- oder Ausbildung

Ein Anhaltspunkt, wann eine solche vielseitige Einsetzbarkeit gegeben ist, kann durch einen „längeren Zeitraum“ bestehen, in dem ein Beschäftigter „entsprechende Tätigkeiten“ wahrgenommen hat, ohne über die eigentlich erforderliche Vor- oder Ausbildung zu verfügen.¹⁰⁹

Da die alternativen subjektiven Merkmale von gleichwertigen Fähigkeiten und Erfahrung sprechen, müssen auch beide Merkmale einzeln erfüllt werden.¹¹⁰ Demnach scheidet eine Eingruppierung als sonstiger Beschäftigter für Beschäftigte ohne einschlägige (Berufs-)Erfahrung kategorisch aus.¹¹¹

Hierzu im Widerspruch steht die Auffassung, wie mit Beschäftigten umgegangen werden kann, die zwar über eine gleiche Qualifikationsebene, jedoch nicht über die konkret für die Tätigkeiten anvisierte Vor- oder Ausbildung verfügen.¹¹² Es kann somit zwar die Gleichwertigkeit der Fähigkeiten in einem fachfremden Studiengang der gleichen Qualifikationsebene anerkannt werden, die ebenfalls erforderliche Erfahrung hingegen nicht. Folglich müsste ein Berufsanfänger eines fachfremden Abschlusses der gleichen Qualifikationsebene zunächst gemäß der Minus-Eins-Regel eingruppiert werden, bis er sich auch die erforderliche Erfahrung

¹⁰⁷ Teil II Abschnitt 22.2 TV-L-EGO bzw. Teil A Abschnitt II Unterabschnitt 5 EntgO VKA.

¹⁰⁸ Steuernagel, 2022d, § 12 TVöD-AT Rn. 84.

¹⁰⁹ BAG 26.07.1967, AZ: 4 AZR 433/66, beck-online.

¹¹⁰ Müller, 2022a, EntgO VKA XXXII. Rn. 3.

¹¹¹ Steuernagel, 2022d, § 12 TVöD-AT Rn. 86; Effertz, 2021, S. 942.

¹¹² Vgl. Kap. 3.3.1.

angeeignet hat, die ihm die entgeltgruppengleiche Eingruppierung als sonstiger Beschäftigter ermöglicht.

Eine pragmatische Lösung dieser Problemstellung könnte die Ausweisung alternativer Studienabschlüsse oder die Aufnahme einer Auffangformulierung wie beispielsweise „...oder vergleichbare Studiengänge“ im Anforderungsprofil eines Stellenausschreibungstextes darstellen. Eine solche Öffnung des Qualifikationsprofils käme jedoch auch nur dann in Frage, wenn der objektiv beschriebene Aufgabenkatalog dieser alternativen Studiengänge dieselben entsprechenden Tätigkeiten aufweist. Wenn also beispielsweise anstelle eines Ingenieurs der Fachrichtung Tiefbau auch vergleichbare Studiengänge zugelassen werden, könnte ein Ingenieur der Fachrichtung Hochbau noch geeignet erscheinen, gleichwohl sich der Anforderungsrahmen für die Stelle somit auf jene Grundlagen reduziert, die in beiden Studiengängen identisch sind. Fragwürdiger wird dies, wenn die Eignung eines Absolventen beispielsweise der Studienrichtungen Wirtschaftsingenieurwesen oder Agrarwissenschaften zu prüfen ist.

Da keine einheitliche Definition darüber besteht, wann die Gleichwertigkeit der Fähigkeit und die Erfahrung vorliegen, ist jeweils jeder denkbare Fall in Form einer Einzelfallbetrachtung über nachgewiesene (Zusatz-)Qualifikationen, Arbeitsergebnisse und Zeiträume auszulegen und individuell zu entscheiden. Entsprechend weit erscheint dabei aber auch der Entscheidungsspielraum des Arbeitgebers.

3.3.3 Rechtliche Grenzen von sonstigen Beschäftigten

Fraglich ist ferner, ob es neben dem tariflichen Erfordernis mit seinen bekannten Ausnahmen, weitere rechtliche Erfordernisse in bautechnischen Tätigkeitsbereichen geben könnte, bei denen es keine alternative Anerkennungsmöglichkeit gibt. Wie einleitend beschrieben, hätten die Tarifparteien aber in bautechnischen Ver-

waltungsberufen gar keine alternative Eingruppierungsmöglichkeit ausweisen dürfen, wenn gesetzliche Bestimmungen ein konkretes Qualifikationserfordernis allgemein vorsehen.¹¹³

Eine solche Möglichkeit könnte sich im Einzelfall aus der Landesbauordnung Baden-Württemberg (LBO BW) ergeben. Gemäß § 42 Abs. 3 LBO BW kann die Baurechtsbehörde bei technisch besonders schwierigen oder besonders umfangreichen Baumaßnahmen vom Bauherr die Bestellung eines Bauleiters verlangen. Die Pflichten des Bauleiters ergeben sich aus § 45 LBO BW, wonach er über die erforderliche Sachkunde und Erfahrung verfügen muss, andernfalls kann die Baurechtsbehörde nach § 45 Abs. 2 Satz 1 die Bestellung von geeigneten Fachbauleitern verlangen. Die ferner aus § 45 LBO BW abgeleiteten Pflichten definieren jedoch keine konkreten Qualifikationen eines Bauleiters. Auch die einschlägige Kommentierung benennt keine, sondern verweist auf die sich im Einzelfall aus der Art des konkreten Vorhabens ergebenden erforderlichen Kenntnisse.¹¹⁴

Anders sieht es dagegen bei der Funktion des Entwurfsverfassers nach § 43 LBO BW aus. Der Entwurfsverfasser ist nach § 43 Abs. 1 LBO BW für die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorgaben bei der Erstellung von Bauvorlagen und Ausführungsplänen verantwortlich. Für die mit der Funktion des Entwurfsverfassers einhergehende „Sachkunde und Erfahrung“ wird in § 43 Abs. 3 LBO BW ausdrücklich die Berufsbezeichnung „Architekt“, „Innenarchitekt“ oder eine Listung als Entwurfsverfasser bei der Ingenieurkammer Baden-Württemberg gefordert. Zwar wird diese Qualifikationsanforderung mit § 43 Abs. 4 LBO BW auch für staatlich geprüfte Techniker der Fachrichtung Bautechnik geöffnet, jedoch nur für vergleichsweise kleine Baumaßnahmen, die explizit in diesem Absatz erwähnt werden.

Sollte also eine Stelle die Wahrnehmung der Funktion eines Entwurfsverfassers i.S.d. § 43 LBO BW erfordern, könnte es sich demnach um eine „entsprechende Tätigkeit“ von Ingenieuren im Sinne der Entgeltordnungen handeln, welche durch eine anderweitige Regelung um ein subjektives Merkmal ergänzt wurde. Somit

¹¹³ Vgl. Kap. 3.3.

¹¹⁴ Hofmeister/Mayer, 2022, Rn. 20.

muss in Frage gestellt werden, ob in einem solchen Fall eine Eingruppierung eines Bewerbers ohne entsprechend einschlägige Qualifikation als sonstiger Beschäftigter überhaupt in Frage kommen kann, da eine Ausübung der „entsprechenden Tätigkeiten“ an einem anderen Qualifikationserfordernis scheitert.

Da im Einzelfall gesetzliche Regelungen bestimmte Qualifikationserfordernisse normieren können, sollte stets eine individuelle Prüfung erfolgen, ob die einer Stelle zugewiesenen Tätigkeiten auch tatsächlich für die Ausübung durch einen sonstigen Beschäftigten möglich sind. Auch sollten mögliche haftungsrechtliche Risiken bei einer solchen Prüfung mitbedacht werden.

3.3.4 Die Ausbildungs- und Prüfungspflicht der EntgO VKA

Im Gegensatz zur TV-L-EGO wurde die Ausbildungs- und Prüfungspflicht, früher in § 25 BAT für den Bereich der kommunalen Arbeitgeberverbände geregelt, in der EntgO VKA übernommen.¹¹⁵ Die Regelung der 7. Vorbemerkung der EntgO VKA fordert zur Eingruppierung nach den allgemeinen Tätigkeitsmerkmalen (Teil A Abschnitt I Ziff. 3) auch bei Anerkennung als sonstige Beschäftigte eine bestandene Prüfung.

Hierbei tritt ein wesentlicher Unterschied zwischen TV-L-EGO und EntgO VKA zu Tage. Die EntgO VKA sieht die Eingruppierungsmöglichkeit als (sonstige) Beschäftigte in den Auffang-Tarifmerkmalen auch unterhalb der Entgeltgruppe 13 vor. Eine solche Öffnung ist in TV-L-EGO nicht vorgesehen.

Tatsächlich spricht Teil A Abschnitt 3 Entgeltgruppe 5 Fallgruppe 2 EntgO VKA auch nicht von sonstigen Beschäftigten, sondern lediglich von Beschäftigten. Dies ist vermutlich auf die Ausweisung als eigenständige Fallgruppe und nicht als Annex an vorherig ausgewiesene Tätigkeitsmerkmale zurückzuführen. Ebenso bedarf es für die Eingruppierung in diese Fallgruppe nur das Erfüllen des objektiven Merkmals der „gründlichen Fachkenntnisse“. Subjektive Merkmale, wie sie in der

¹¹⁵ Conze u.a., 2021, Rn. 2968.

vorangehenden ersten Fallgruppe (abgeschlossene Ausbildung) vorausgesetzt werden, sind hier nicht ausgewiesen.

Interessant wird es zudem in den Fallgruppen 1 und 2 der Entgeltgruppe 9b im selben Abschnitt der EntGO VKA. Hier werden gleich drei Möglichkeiten einer Eingruppierung genannt:

1. in Fallgruppe 1, 1. Alternative, durch Erfüllen:
 - a. des subjektiven Merkmals einer abgeschlossenen Hochschulbildung
sowie
 - b. der objektiven Merkmale „entsprechende Tätigkeit“
2. in Fallgruppe 1, 2. Alternative, als sonstiger Beschäftigter, wenn man:
 - a. das objektive Merkmal „entsprechende Tätigkeit“ erfüllt,
 - b. das damit eigentlich einhergehende subjektive Merkmal der „abgeschlossenen Hochschulbildung“ nicht erfüllt
aber
 - c. aufgrund gleichwertiger Fähigkeit und Erfahrung dennoch in der Lage ist, die „entsprechenden Tätigkeiten“ wahrzunehmen, als habe man den eigentlich erforderlichen Abschluss
3. in Fallgruppe 2, durch Erfüllen von lediglich objektiven Merkmalen:
 - a. „gründliche, umfassende Fachkenntnisse“
und
 - b. „selbstständige Leistungen“.

Erfüllen Beschäftigte die Voraussetzungen der Entgeltgruppe 5, Fallgruppe 2, oder der Entgeltgruppe 9b, Fallgruppe 2, ist der dortige Wortlaut nicht allein entscheidend, sondern es gilt ferner die 7. Vorbemerkung zu beachten. Danach ist bei Zuordnung in diese Fallgruppen eine Erste Prüfung für EG 5 bis 9a und eine Zweite Prüfung für EG 9b bis 12 abzulegen.¹¹⁶

¹¹⁶ Vorbemerkung Nr. 7 Abs. 2 EntGO VKA.

Eine Eingruppierung als sonstiger Beschäftigter nach diesen Tätigkeitsmerkmalen wird somit nur möglich, wenn man drei alternative subjektive Tatbestände erfüllt. Es wird also mit der 7. Vorbemerkung ein alternatives Qualifikationserfordernis geschaffen.

4 Berufsbegleitende Aufstiegsmöglichkeiten im öffentlichen Dienst

Für Beschäftigte im öffentlichen Dienst bestehen aktuell bereits schon Weiterqualifikationsmöglichkeiten, die teilweise Bezug auf eine Eingruppierungsmöglichkeit als sonstige Beschäftigte nehmen oder beamtenrechtliche Voraussetzungen eines Laufbahnaufstiegs schaffen. Sie werden meist an zentralen Schulungsstellen der öffentlichen Verwaltung angeboten werden, wie an der Verwaltungsschule des Gemeindetags¹¹⁷ oder an der Führungsakademie Baden-Württemberg.¹¹⁸ Grundsätzlich scheint der nichttechnische Verwaltungsdienst dabei im Fokus von Weiterqualifikationsmöglichkeiten zu stehen, für bautechnische Verwaltungsberufe bestehen vergleichbare Angebote hingegen nicht.¹¹⁹

Zwischenzeitlich wird an der Dualen Hochschule Mosbach der Bachelorstudiengang „Bauingenieurwesen - Öffentliches Bauen“ angeboten, bei dem ebenfalls nach erfolgreichem Abschluss eine Verbeamtung in Aussicht gestellt wird.¹²⁰ Damit ist offenbar ein Bedarf eines eigenen Ingenieurstudiums für die bautechnische Verwaltung erkannt worden, im Gegensatz zu den nachfolgenden Beispielen handelt es sich dabei jedoch um ein Vollzeitstudium, weshalb eine berufsbegleitende Aufstiegsmöglichkeit damit nicht zutrifft.

Gerade im Hinblick auf einen flächendeckenden Fachkräftemangel, insbesondere in den technischen Berufen, erscheint fragwürdig, wieso einschlägige Angebote

¹¹⁷ Ausbildungsübersicht der Verwaltungsschule des Gemeindetags Baden-Württemberg, https://www.verwaltungsschule-bw.de/veranstaltungen/?fac_ver_bereich=Ausbildung, [01.11.2022].

¹¹⁸ Übersicht der Lehrgänge an der Führungsakademie Baden-Württemberg, <https://www.diefuehrungsakademie.de/lehrgaenge>, [01.11.2022].

¹¹⁹ Elsner, 2020a, S. 148.

¹²⁰ Bender, 2022, S. 1.

mit Schwerpunkt auf den öffentlichen Dienst bisher nicht derartig etabliert wurden.

Im folgenden Kapitel wird auf die wesentlichen Weiterqualifikations- und Aufstiegsmöglichkeiten des öffentlichen Dienstes näher eingegangen, wobei der Fokus auf die Ausbildungsinhalte und die aus einem erfolgreichen Abschluss resultierenden Möglichkeiten gelegt wird.

4.1 Verwaltungsfachwirt einschließlich zweiter Prüfung nach der Entgeltordnung VKA

Ziel der Qualifizierung zum Verwaltungsfachwirt ist nach § 1 Prüfungsordnung des Regierungspräsidiums Karlsruhe für die Durchführung von Fortbildungsprüfungen zur Verwaltungsfachwirtin/zum Verwaltungswirt Fachrichtung Kommunal- und Landesverwaltung vom 09.12.2013 in der Fassung vom 18.05.2017 (VfwFPO) „in verschiedenen Bereichen und Tätigkeitsfeldern Sach-, Organisations- und Führungsaufgaben wahrzunehmen“.¹²¹

Den Titel des Verwaltungswirts erhält man nach erfolgreichem Bestehen zweier Prüfungsteile, den grundlegenden und handlungsorientierten Qualifikationen (Teil I) und den berufs- und arbeitspädagogischen Qualifikationen sowie Führungskompetenzen (Teil II).¹²² In Bezug auf den tarifrechtlichen Kontext lässt sich aus § 2 Abs. 2 VfwFPO ableiten, bereits mit erfolgreichem Bestehen des ersten Prüfungsteils die Eingruppierungsvoraussetzungen aus der 7. Vorbemerkung erfüllt zu haben, um in die EG 9b, Fallgruppe 2 nach den allgemeinen Tarifmerkmalen aus Teil A Abschnitt 3 EntgO VKA eingruppiert zu werden.

¹²¹ § 1 VfwFPO, Anlage 1.

¹²² § 2 Abs.1 VfwFPO, Anlage 1.

4.1.1 Zulassungsvoraussetzungen der Weiterqualifikation

Um zur Prüfung zugelassen zu werden, muss eine der Voraussetzungen aus § 3 Abs. 1 Satz 1 VfwFPO zutreffen. Neben dem Erfüllen der Zulassungsvoraussetzung durch erfolgreichen Abschluss einer der genannten Prüfungen (unter anderem der Angestelltenprüfung I), sowie einschlägiger Berufspraxis von mindestens drei Jahren, ist auch hier eine alternative Öffnung für Bewerber ohne einschlägige Vor- oder Ausbildung möglich, sofern bereits mindestens sechs Jahre einschlägige Berufspraxis nachgewiesen werden.¹²³ Mit der zweiten, alternativen Zulassungsvoraussetzung kann eine fehlende Angestelltenprüfung I folglich durch drei (weitere) Jahre Berufserfahrung ausgeglichen werden.

Wichtig ist im Kontext der einschlägigen Berufspraxis die „Wahrnehmung von rechtlich geprägten Verwaltungsaufgaben“.¹²⁴ Eine weitere Konkretisierung, wann die Voraussetzungen hierfür gegeben sind, besteht nicht. Ebenso bleibt offen, wie etwaige Zeiten in Teilzeitbeschäftigung zu behandeln sind. Ferner kann nach § 3 Abs. 2 VfwFPO auch auf sämtliche erforderliche Zeiten einschlägiger Berufspraxis verzichtet werden, sofern ein vergleichbarer Stand an Wissen, Fähigkeiten und Erfahrungen glaubhaft nachgewiesen wurde, der eine Prüfungszulassung rechtfertigt.

Gleichwohl hier nicht derselbe Wortlaut verwendet wurde, wie er in den Regelungen von TV-L-EGO und EntgO VKA in Bezug auf sonstige Beschäftigte zu finden ist, lassen die Zulassungsvoraussetzungen doch einige Parallelen erkennen, insbesondere im Hinblick auf alternative subjektive Merkmale.

Es stellt also nicht nur die Weiterbildung an sich eine alternative Qualifikationsmöglichkeit dar, mit der ein Absolvent die persönlichen Voraussetzungen erlangt, eine entsprechende (weitere) Höhergruppierung umsetzbar zu machen. Sondern auch die dafür erforderlichen Zulassungsvoraussetzungen sind durchzogen von Quereinstiegsmöglichkeiten. In Bezug auf Kapitel 2.4 ist hier ebenfalls die Ab-

¹²³ § 3 Abs. 1 Satz 1 VfwFPO, Anlage 1.

¹²⁴ § 3 Abs. 1 Satz 3 VfwFPO, Anlage 1.

sicht zu vermuten, eine stärkere Durchlässigkeit für Quereinsteiger in den öffentlichen Dienst zu ermöglichen.

4.1.2 Fortbildungslehrgänge der Weiterqualifikation

Eine weitere Voraussetzung für die Prüfungszulassung ist nach § 3 Abs. 1 Satz 2 VfwFPO die Teilnahme an den Fortbildungslehrgängen, wobei der Umfang der Lehrgänge in § 4 VfwFPO geregelt ist. Inhaltlich unterteilt sich der Lehrgang für die Prüfung des ersten Teils (Angestelltenprüfung II) auf 600 Stunden, der zweite Teil auf 120 Stunden,¹²⁵ wodurch in Summe auch die Mindestanzahl von 720 Stunden aus § 4 Abs. 1 VfwFPO erfüllt wird.

Angelehnt an das vorangegangene Beispiel aus Kapitel 3.3.1 und Kapitel 3.3.2 stellt sich auch hier die Frage, ob allein durch Nachweis der bestandenen Angestelltenprüfung II eine sofortige Anerkennung und somit auch entgeltgruppengleiche Eingruppierung als sonstiger Beschäftigter im Geltungsbereich der EntgO VKA erfolgen kann oder ob zunächst weitere einschlägige Erfahrung nachgewiesen werden muss, sollte erst nach erfolgreichem Abschluss der Weiterbildung eine höherwertige Stelle besetzt werden. Da es sich bei der Zusatzanforderung aus der 7. Vorbemerkung um eine zusätzliche, dritte Voraussetzung handelt, müssten davon losgelöst also auch gleichwertige Fähigkeiten und die Erfahrung bestätigt werden.

Im Geltungsbereich des TV-L-EGO besteht bei den allgemeinen Tätigkeitsmerkmalen für den Verwaltungsdienst in Teil I für die Entgeltgruppen 1 bis 12 keine ausdrückliche Eingruppierungsmöglichkeit als sonstige Beschäftigte. Jedoch kann auch hier eine Eingruppierung in Entgeltgruppe 9b erfolgen, ohne über eine abgeschlossene Hochschulbildung zu verfügen.¹²⁶ Tariflich betrachtet bedarf es dafür neben einer dreijährigen Berufsausbildung nur der Erfüllung von weiteren rein tätigkeitsbezogenen und somit objektiven Merkmalen. So müssen Tätigkeiten auszuüben sein, denen die Tarifmerkmale „gründliche, umfassende Fachkenntnisse“

¹²⁵ Anlage 1 der VfwFPO, Anlage 1.

¹²⁶ Vgl. Entgeltgruppe 9b, Fallgruppe 2, Teil I TV-L-EGO.

und „selbstständige Leistungen“ zuerkannt worden sind. Ein direkter Bezug zu einer „Zweiten Prüfung“ wie in der EntgO VKA wurde hier nicht platziert.

Auch § 1 VfwFPO hält sich im Hinblick auf eine verbindliche Eröffnung von Aufstiegs- oder Eingruppierungsmöglichkeiten, sowohl auf Kommunal- als auch auf Landesebene, vage. Insoweit kann mit einer erfolgreich abgeschlossenen Angestelltenprüfung II bzw. Weiterbildung zum Verwaltungsfachwirt kein subjektives Merkmal nach der TV-L-EGO erfüllt werden.

Mit dem Angebot der ersten und zweiten Prüfung nach der Entgeltordnung wurde eine „gute Möglichkeit der Personalentwicklung“ geschaffen, mit der Beschäftigten „individuelle Zukunftsperspektiven“ eröffnet werden, wodurch auch Abwanderungen entgegen gewirkt werden kann.¹²⁷ Damit wird der Bezug zwischen Personalentwicklung und Personalbindung nochmals unterstrichen.

4.1.3 Vergleich zu Studiengängen

Im Vergleich zu dem Weiterbildungslehrgang sind in den Vollzeitstudiengängen Allgemeine Finanzverwaltung 5.400 Zeitstunden Wissensvermittlung zu belegen.¹²⁸ Im Studiengang Public Management sind laut Modulhandbuch ebenfalls 5.400 Zeitstunden vorgesehen, zuzüglich weiterer 120 Stunden Einführungspraktikum.¹²⁹

Inhaltlich sind die Studiensemester der oben genannten Bachelorstudiengänge jeweils in Grundlagenstudium und Vertiefungsstudium unterteilt.¹³⁰ Im Vertiefungsstudium kann dabei zwischen verschiedenen Modulen gewählt werden.¹³¹ Die Themenschwerpunkte der Fortbildungslehrgänge für den Verwaltungsfachwirt ähneln stark den Studieninhalten des Bachelorstudiums Public Management.¹³²

¹²⁷ Ruhdorfer-Ritt, 2017, Rn. 424.

¹²⁸ § 3 Abs. 3 SPO AFV, Anlage 3.

¹²⁹ Anlage 1 der SPO Public Management, Anlage 2.

¹³⁰ §§ 7f SPO Public Management, Anlage 2.

¹³¹ § 7 Abs. 2 S. 3 SPO AFV, Anlage 3; § 8 Abs. 2 SPO Public Management, Anlage 2.

¹³² § 4 Abs. 2 VfwFPO, Anlage 1; §§ 7 f. SPO Public Management, Anlage 2.

Lässt man dabei Prüfungs- und Praktikumszeiten der drei Abschlüsse unberücksichtigt, macht der Stundenumfang der Weiterqualifikation zum Verwaltungsfachwirt etwa 13% der Bachelorstudiengänge aus. Beschränkt man sich nur auf die tariflich geforderte Angestelltenprüfung II mit 600 Stunden Lerninhalt, macht dieser sogar nur noch 11% aus, verglichen mit den 5.400 Stunden der Bachelorstudiengänge.

Anhand der nachfolgenden Übersicht wurden Voraussetzungen, Inhalte, Prüfungsumfang und der Mehrwert, der sich nach erfolgreichem Abschluss der jeweiligen Qualifikation ergibt, gegenübergestellt.

| | Angestelltenprüfung II | Bachelorstudiengänge |
|----------------|---|---|
| Voraussetzung | Vorausbildung und 3 Jahre einschlägige Berufspraxis oder 6 Jahre einschlägige Berufspraxis ¹³³ | Qualifikation für ein Studium gem. § 58 Abs. 2 Landeshochschulgesetz Baden-Württemberg (LHG BW), bspw. allg. Hochschulreife, Fachhochschulreife, Deltaprüfung, eine anerkannte berufliche Aufstiegsprüfung |
| Lerninhalte | 600 Stunden | 5.400 Stunden |
| Prüfungsumfang | <u>Prüfungsteil I:</u> 10 Prüfungen + praktische/mündliche Prüfung | 12 ¹³⁴ / 17 ¹³⁵ Klausuren in Grund- und Hauptstudium zzgl. weitere Klausuren im Praxissemester + Bachelorarbeit und mündliche Prüfung |

¹³³ § 3 Abs. 1 VfwFPO, Anlage 1.

¹³⁴ Anlage 2 SPO AFV, Anlage 3.

¹³⁵ Anlage II SPO Public Management, Anlage 2.

| | Angestelltenprüfung II | Bachelorstudiengänge |
|--------------------------------------|---|--|
| Benefit nach erfolgreichem Abschluss | <ul style="list-style-type: none"> - Erfüllen des subjektiven Tarifmerkmals gem. 7. Vorbemerkung der EntgO VKA¹³⁶ - <i>Keine Anerkennung eines subjektiven Tarifmerkmals nach TV-L-EGO</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Erwerb eines akademischen Grades¹³⁷ - Erfüllen des subjektiven Tarifmerkmals „Hochschulabschluss“ i.S.d. TV-L-EGO/EntgO VKA - Erwerb der Laufbahnbefähigung für den gehobenen nichttechnischen Dienst¹³⁸ |

Tabelle 1: Gegenüberstellung Verwaltungsfachwirt zu Studiengängen (eigene Darstellung)

Gleichwohl der Abschluss eines Studiengangs deutlich mehr persönliche Voraussetzungen schafft als der Verwaltungsfachwirt, kann in Frage gestellt werden, ob eine in Bezug auf die Eingruppierungsmöglichkeiten gleichwertige Qualifikation mit ca. 11% des Aufwands als adäquat angesehen werden kann oder nicht. Tatsächlich handelt es sich bei der Weiterqualifikation auch nur um einen zusätzlichen, dritten Bestandteil, wodurch auch die zu bestätigende Gleichwertigkeit der Fähigkeit und die Erfahrung in einer Gegenüberstellung nicht außer Acht gelassen werden dürfen. Der BGH hat die qualitative Gleichwertigkeit dieser Weiterbildung gegenüber eines Bachelorstudiums aufgrund des unterschiedlichen Umfangs negiert und dabei aber auch ausdrücklich einen Bezug auf das Tarifrecht ausgeschlossen.¹³⁹ Die Tarifvertragsparteien des TVöD VKA haben sich hingegen bei der Frage der Eingruppierung (und nur dort) klar für die Gleichwertigkeit ausgesprochen.¹⁴⁰

¹³⁶ Vorbemerkung Nr. 7 Abs. 2 S. 2 EntgO VKA.

¹³⁷ § 26 Abs. 1 SPO AFV, Anlage 3; § 28 Abs. 1 SPO Public Management, Anlage 2.

¹³⁸ § 2 APrOFin gD, Anlage 4; § 35 Abs. 3 APrOVw gD, Anlage 5.

¹³⁹ BGH 11.12.2019, AZ: XII ZB 258/19, NJW-RR 2020, 259.

¹⁴⁰ Vorbemerkung Nr. 7 Abs. 2 S. 2 EntgO VKA.

4.2 Aufstiegsmöglichkeiten für Beamte

Im Vergleich zu den Regelungen in TV-L und TVöD besteht bundesweit ein deutlich heterogeneres Feld an Aufstiegsmöglichkeiten für Beamte.¹⁴¹

Grundsätzlich kann für Tarifbeschäftigte kein Anspruch aus einer Dienstpostenbewertung bzw. aus der Besoldungsgruppe eines Beamten mit gleichem Tätigkeitsprofil gezogen werden.¹⁴² Nachfolgend werden dennoch die Rahmenbedingungen für Beamte näher betrachtet, um, losgelöst von der statusrechtlichen Stellung, Anhaltspunkte zu sammeln, welche fachlichen Anforderungen an Beamte gestellt werden, um die nächsthöhere Laufbahn mittels Aufstieg zu erreichen.

§ 16 LBG BW benennt fünf Möglichkeiten, wie eine Laufbahnbefähigung erworben werden kann, wobei hier maßgeblich zwischen dem Erfüllen und Nicht-Erfüllen der in § 15 LBG BW genannten Bildungsvoraussetzungen unterschieden werden kann. Diese Bildungsvoraussetzungen können dabei ähnlich gesehen werden, wie die subjektiven Tarifmerkmale der Einstiegsentgeltgruppen nach TV-L-EGO bzw. EntgO VKA. Die Laufbahnbefähigung wird im Regelfall neben dem Erfüllen der Bildungsvoraussetzungen entweder zeitgleich in Form eines Vorbereitungsdienstes oder im Anschluss in Form einer laufbahnqualifizierenden Zusatzausbildung erworben.

4.2.1 Klassischer Aufstieg

Die derzeit gültige Form des Aufstiegs stellt die Möglichkeit nach § 22 LBG BW dar, wodurch Beamte des gehobenen Dienstes in den höheren Dienst aufsteigen können, auch wenn sie nicht die Bildungsvoraussetzungen nach § 15 LBG BW erfüllen. Als Voraussetzung dafür wird nach § 22 Abs. 1 LBG BW unter anderem neben einer ebenfalls in der Persönlichkeit und der Leistung verorteten Eignung

¹⁴¹ Ruhdorfer-Ritt, 2017, Rn. 445.

¹⁴² Conze u.a., 2021, Rn. 2997.

eine Bewährung in mindestens zwei unterschiedlichen Aufgabengebieten der bisherigen Laufbahn und mindestens einem Jahr der erfolgreichen Wahrnehmung von Aufgaben aus der nächsthöheren Laufbahn gefordert.

Mit der Bedingung, sich in mehr als einem Aufgabengebiet der bisherigen Laufbahn bewährt zu haben, soll eine Spezialisierung auf einem stark begrenzten Gebiet ausgeschlossen werden. Damit stellt die neue Regelung im Vergleich zum ehemaligen Verwendungsaufstieg nach § 30a LVO höhere Anforderungen, gleichwohl es im Ermessen des Dienstherrn verbleibt, wann tatsächlich die Bewährung in mehr als einem Aufgabengebiet vorliegt.¹⁴³

Ebenfalls werden für einen Aufstieg nach § 22 Abs. 1 Ziff. 5 LBG BW zusätzliche und über das bisherige erforderliche Wissen hinausgehende Kenntnisse und Fähigkeiten gefordert, wie sie durch Qualifizierungsmaßnahmen erworben werden können. Da auch diese Regelung mit Inkrafttreten des Dienstrechtsreformgesetz die bisherigen Bestimmungen ablöste, finden sich Erläuterungen über die Absicht des Gesetzgebers in der Landtagsdrucksache 14/6694, die als Anlage 6 beigelegt ist. Als Qualifizierungsmaßnahme „kann zum Beispiel ein aufbauendes Studium (z.B. Masterstudiengang), eine längerfristig angelegte Weiterbildungsmaßnahme (z.B. zum Betriebswirt VWA/Betriebswirtin VWA), ein Aufstiegslehrgang oder eine fachbezogene Fortbildung sein. Auch der (...) Aufstiegslehrgang für den Aufstieg vom gehobenen in den höheren Dienst kann eine Qualifizierungsmaßnahme im Sinne von Nummer 5 (§ 22 Abs. 1 LBG BW; Anm. d. Verf.) sein.“¹⁴⁴

4.2.2 Weitere aufstiegsrelevante Regelungen vor dem Dienstrechtsreformgesetz

Eine Aufstiegsmöglichkeit bestand für Beamte in Baden-Württemberg bis 2011 mit dem sogenannten Verwendungsaufstieg. Bis zum 31.12.2010 regelte die Lan-

¹⁴³ Zimmermann/Burkhart, 2018, S. 114.

¹⁴⁴ Landtagsdrucksache 14/6694, S. 409, Anlage 6.

deslaufbahnverordnung Baden-Württemberg (LVO BW) die Aufstiegsmöglichkeiten.¹⁴⁵ Hierin wurde der Verwendungsaufstieg in §§ 21a, 25a und 30a LVO BW für den einfachen, den mittleren und den gehobenen Dienst geregelt.

Da diese Regelungen außer Kraft getreten sind, wird lediglich punktuell auf die relevanten Themenfelder eingegangen.

Es war nach der LVO BW möglich, mittels Verwendungsaufstieg einen vertikalen Laufbahnwechsel zu vollziehen. Voraussetzungen dafür waren unter anderem eine Eignung nach Person und Leistung, eine mindestens zwölfjährige Dienstzeit, sowie mindestens zwei Jahre überwiegend Aufgaben der nächsthöheren Laufbahn ausgeübt und sich darin bewährt zu haben.¹⁴⁶ Dabei war, im Vergleich zum „klassischen“ Aufstieg, keine Prüfung für die nächsthöhere Laufbahn erforderlich.¹⁴⁷ Im Gegenzug wurde eine mögliche weitere Karriere für Verwendungsaufstiegsbeamte jeweils gedeckelt, wodurch dem Aufstiegsbeamten nicht die gesamte nächsthöhere Laufbahn offen war und somit auch ein doppelter Verwendungsaufstieg ausgeschlossen wurde.¹⁴⁸

Als Grund für den Verzicht auf eine theoretische Prüfung beim Verwendungsaufstieg werden tatsächlich genau jene Argumente angegeben, die man bei der Prüfung der gleichwertigen Fähigkeiten und Erfahrung von sonstigen Beschäftigten stark in Frage stellt. So könne bei der Betrachtung der Leistungen in der bisherigen Laufbahn durchaus auch eine Leistungserfüllung in bestimmten Ämtern der nächst höheren Laufbahn unterstellt werden.¹⁴⁹

Bis 31.12.2010 bestand in Baden-Württemberg zudem die Institution des Landespersonalausschusses (LPA), welcher in §§ 121 – 129 der bis dahin geltenden Fassung des Landesbeamtengesetzes geregelt war. Aufgaben des LPA waren unter anderem einheitliche Regelungen und Handhabungen für beamtenrechtliche und explizit laufbahnrechtliche Themen her- und sicherzustellen.¹⁵⁰ Demnach wurde

¹⁴⁵ Art. 63 Abs. 1 Ziff. 5 DRG.

¹⁴⁶ §§ 21a Abs. 1 Nr. 1, 3 und 4; 25a Abs. 1 Nr. 1, 3 und 4; 30a Abs. 1 Nr. 1, 3 und 4 LVO BW.

¹⁴⁷ Vgl. hierzu §§ 21 Abs. 3, 25 Abs. 3 und 30 Abs. 3 LVO BW.

¹⁴⁸ §§ 21a Abs. 2; 25a Abs. 2; 30a Abs. 2 LVO BW.

¹⁴⁹ Baßlsperger, 2011, S. 2.

¹⁵⁰ § 125 LBG in der Fassung vom 19.03.1996, aufgehoben durch Art. 63 Abs. 1 Nr. 1 DRG in der Fassung vom 09.11.2010.

auf Landesebene zumindest bis 2011 die Notwendigkeit gesehen, etwaige unterschiedliche Handhabungen einzelner Dienstherren beim Umgang mit beamtenrechtlichen Fragestellungen durch ein zentrales Organ regulieren und vereinheitlichen zu lassen. In anderen Bundesländern, beispielsweise Bayern, ist ein solches Gremium weiterhin aktiv.¹⁵¹

Aufgrund der einheitlichen Rechtsgrundlagen für Beamte der Landes- und Kommunalverwaltung konnte damit auch eine einheitliche Auslegung, beispielsweise von Berufsqualifikationen, vorgenommen werden. Eine vergleichbare Institution für Tarifbeschäftigte besteht nicht und könnte auch spätestens seit dem Tarifabschluss von TV-L und TVöD nicht mehr dauerhaft auf einheitlicher Grundlage agieren.

4.3 Aufstiegslehrgänge für den höheren Dienst

Eine Qualifikationsmaßnahme im Sinne des § 22 Abs. 1 Nr. 5 LBG BW wird von der Führungsakademie Baden-Württemberg angeboten und umfasst einen zweiwöchigen Lehrgang mit anschließender zweitägiger Leistungsbewertung in Form eines Assessment-Centers.¹⁵²

Seit 2022 bietet der Städtetag Baden-Württemberg ein alternatives Angebot einer Qualifizierungsmaßnahme i.S.d. § 22 Abs. 1 Nr. 5 LBG BW an, der noch spezieller auf „Führungskräfte in den Rathäusern“ ausgerichtet ist.¹⁵³ Der Städtetags-Lehrgang umfasst 16 Tage zuzüglich einer Woche Hospitation bei einer Führungskraft des höheren Diensts¹⁵⁴ und ist somit umfangreicher als der Lehrgang der Führungsakademie.

Bei beiden Lehrgängen wird speziell eine Qualifizierung im Bereich der sozialen Kompetenzen und der Methodenkompetenzen und weniger der Fachkompetenzen

¹⁵¹ Art 115. Bayerisches Beamtengesetz.

¹⁵² Führungsakademie Baden-Württemberg, Informationen zum Aufstiegslehrgang, <https://www.diefuehrungsakademie.de/aufstiegslehrgang> [21.11.2022].

¹⁵³ Jung, 2022, S. 1, Anlage 25.

¹⁵⁴ Jung, 2022, S. 6 ff, Anlage 25.

angestrebt.¹⁵⁵ Da somit die Zielgruppe eindeutig auf die Führungslaufbahn ausgerichtet ist, muss in Frage gestellt werden, ob im höheren Dienst überhaupt Möglichkeiten einer Fachlaufbahn für Aufstiegsaspiranten bestehen und wenn ja, wie Qualifikationsmaßnahmen hierfür ausgelegt sind.

Grundsätzlich entscheidet über den Aufstieg nach § 22 Abs. 2 LBG BW die für die Ernennung zuständige Behörde und damit auch, welche Qualifizierungsmaßnahmen dafür geeignet erscheinen.¹⁵⁶ Da auch hier keine Mindeststandards definiert sind, wäre eine individuelle Anerkennung weiterer Lehrgänge als Qualifizierungsmaßnahmen i.S.d. § 22 Abs. 1 Nr. 5 LBG BW durch einzelne ernennende Dienststellen ebenfalls denkbar. Dabei könnten theoretisch auch weitere Karrierewege für den höheren Dienst definiert werden. Auffällig ist auch ein selbst zum Verwaltungsfachwirt nochmals deutlich reduzierter zeitlicher Umfang der Qualifizierungsmaßnahme.

Theoretisch denkbar wäre wohl auch, einen Tarifbeschäftigten über einen dieser Lehrgänge für eine Funktion, die dem höheren Dienst vergleichbar ist, bzw. wissenschaftliche Tätigkeiten erfordert,¹⁵⁷ weiterzuentwickeln und ihn anschließend als sonstigen Beschäftigten entsprechend in eine Entgeltgruppe ab EG 13 nach den allgemeinen Tätigkeitsmerkmalen einzugruppieren. Für diesen Fall, aber auch in Bezug auf einen beamtenrechtlichen Aufstieg, würde ein wissenschaftliches Hochschulstudium mit einem, kumuliert betrachtet, etwa vier Wochen langen Lehrgang gleichgesetzt werden.

Betrachtet man dies im Kontext zu den qualitativen Anforderungen, die an sonstige Beschäftigte in bautechnischen Verwaltungsberufen gestellt werden, erscheint ein gewisses Ungleichgewicht zu bestehen.

¹⁵⁵ Zimmermann/Burkhart, 2018, S. 115.

¹⁵⁶ Kienzler/Stehle, 2017, S. 198.

¹⁵⁷ Entgeltgruppe 13 – 15 nach Teil I TV-L-EGO, Abschnitt I, Unterabschnitt 4 TV-L-EGO, bzw. nach Teil A, Abschnitt I, Unterabschnitt 4 EntgO VKA.

5 Forschungsfragen

Wie in den vorangegangenen Kapiteln dargestellt, besteht in der gesamten bautechnischen Verwaltung die alternative Eingruppierungsmöglichkeit als sonstige Beschäftigte. Ferner gibt es bei der Anerkennung Spielräume auf der Seite der Arbeitgeber.

Ebenso verfügt die öffentliche Verwaltung über bereits etablierte Verfahren, wie Tarifbeschäftigte (und Beamte) auch berufsbegleitend weiterqualifiziert werden können, wobei sich diese überwiegend auf den nichttechnischen Bereich oder den (allgemeinen) höheren Dienst beziehen und dabei einen deutlich geringeren zeitlichen Umfang erfordern als die konventionellen Wege zum Qualifikationserwerb.

Aus der Bündelung dieser Themenkomplexe und aufgrund fehlender aktueller wissenschaftlicher Befunde wurden anstatt konkreter Forschungshypothesen Forschungsfragen definiert.¹⁵⁸ Als allgemeine Forschungsleitfrage wurde formuliert:

Wie könnten die Eingruppierungsmöglichkeiten als sonstige Beschäftigte in bautechnischen Verwaltungsberufen effektiver genutzt werden?

Modernes Personalmanagement sieht Handlungsfelder wie die Attraktivitätssteigerung zur Akquise von neuen Beschäftigten, aber auch Maßnahmen und Instrumente der Personalbindung vor. Zur Personalbindung kann dabei insbesondere die Schaffung von langfristigen Perspektiven und damit einhergehend eine stetige Weiterentwicklung der Beschäftigten dienen. Gerade in Anbetracht des Fachkräftemangels dürfen diese Bereiche des Personalmanagements vom öffentlichen Sektor nicht unberücksichtigt bleiben.

Daraus abgeleitet kann die Leitfrage in die nachfolgenden Forschungsfragen unterteilt werden:

F1. Wie gehen Dienststellen der Landes- und Kommunalverwaltung mit der Eingruppierungsmöglichkeit als sonstige Beschäftigte in bautechnischen Verwaltungsberufen um?

¹⁵⁸ Döring/Bortz, 2016, S. 146.

F2. Wie könnte die Eingruppierungsmöglichkeit als sonstige Beschäftigte in bautechnischen Verwaltungsberufen als Instrument gegen den Fachkräftemangel eingesetzt werden?

Mit Forschungsfrage Nr. 1 soll ermittelt werden, welchen Stellenwert die alternative Eingruppierungsmöglichkeit in der bautechnischen Verwaltung besitzt. Forschungsfrage Nr. 2 zielt anschließend darauf ab, ob und wenn ja unter welchen Voraussetzungen eine Eingruppierung als sonstige Beschäftigte eine adäquate Möglichkeit darstellt, den Fachkräftemangel, beispielsweise durch Attraktivitätssteigerung und/oder Personalbindung, effektiver zu begegnen.

Diese Forschungsfragen wurden der nachfolgenden empirischen Untersuchung zugrunde gelegt.

6 Methodik der Datenerhebung und Datenanalyse

Nachdem aus den Forschungsfragen die Untersuchungsart abgeleitet wurde, ist in einem nächsten Schritt die Systematik zu definieren, welche wissenschaftlichen Methoden eingesetzt werden sollen, um möglichst hohe Erkenntnisgewinne über die aufgeworfenen Fragen zu erhalten. Nachfolgend wird zunächst dargestellt, weshalb die eingesetzten Verfahren und Instrumente ausgewählt wurden und wie die konkrete Durchführung erfolgte. Anschließend wird darauf eingegangen, auf welche Weise die erhobenen Daten letztlich aufbereitet und ausgewertet wurden.

6.1 Methodik der Datenerhebung

Die Auswahl der Untersuchungsmethode erfolgt in Abhängigkeit vom aktuellen in der wissenschaftlichen Literatur abgebildeten Forschungsstand. Hieraus ist ableitbar, ob bestehende Hypothesen überprüft oder zunächst einmal Hypothesen gebildet werden.

Die vorliegende Literatur geht umfassend auf die Definition der von den Entgeltordnungen ausgewiesenen unbestimmten Rechtsbegriffe ein und bedient sich dabei überwiegend der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts. Zur praktischen Relevanz der Eingruppierungsmöglichkeit, der sich Forschungsfrage Nr. 1 widmet, liegen keine wissenschaftlichen Untersuchungen vor. Generell finden sich wenig Praxisberichte zur Eingruppierung als sonstige Beschäftigte. Lediglich vom Bundesverwaltungsamt gibt es für den TVöD (Bund) eine Handlungshilfe zum Thema, auf die auch schon an vorangegangener Stelle verwiesen wurde.¹⁵⁹ Da auch der TVöD (Bund) den gleichen Ursprung hat wie Tarifverträge der Länder und der Kommunen, ist eine analoge Anwendung hier möglich.

Ebenso ist die Häufigkeit einer Verwendung der Eingruppierungsmöglichkeit als Personalmanagementinstrument der bautechnischen Verwaltung bisher nicht wissenschaftlich erschlossen.

¹⁵⁹ Laufer, 2019, S. 1 ff.

Da es sich demnach um überwiegend unerforschte Bereiche handelt, wird sich mit den Forschungsfragen in Form einer gegenstandserkundenden, explorativen Studie auseinandergesetzt.¹⁶⁰ Ziel einer explorativen Studie ist dabei, „das Untersuchungsgebiet thematisch zu strukturieren und Hypothesen zu generieren“.¹⁶¹

Die dieser Arbeit zugrunde liegende Untersuchung soll mittels qualitativer Erhebung ermitteln, welche Relevanz die alternative Eingruppierungsmöglichkeit als sonstige Beschäftigte in bautechnischen Verwaltungsberufen bei personalverwaltenden Dienststellen der Kommunal- und Landesverwaltung hat und wie diese Möglichkeit in Bezug auf die aktuellen Handlungsfelder des Personalmanagements im öffentlichen Sektor sinnvoll eingesetzt werden könnte.

6.2 Auswahl des Erhebungsinstruments

Der Einsatz des geeigneten Erhebungsinstruments hängt vom Verfahren zur Datenerhebung der Untersuchung ab.¹⁶² Für eine qualitative Erhebung kommen Methoden in Frage, wie die strukturierte Beobachtung, eine mündliche oder schriftliche Befragung (Interview oder Fragebogen), Tests, Messungen oder Dokumentenanalysen.¹⁶³

In Anbetracht der Forschungsfragen und der bisher geringen empirischen Erschließung des betrachteten Themengebiets, erschienen Beobachtungen, schriftliche Befragungen, Tests und Messungen für weniger geeignet, wodurch die mündliche Befragung in Form von Interviews als Forschungsinstrument gewählt wurde.

Interviews können dabei strukturiert oder frei durchgeführt werden. Freie, sogenannte narrative, monologische Interviews überlassen der interviewten Person die

¹⁶⁰ Kaiser, 2021, S. 34.

¹⁶¹ Bogner/Menz, 2005a, S. 37.

¹⁶² Völkl, 2022, S. 88.

¹⁶³ Döring/Bortz, 2016, S. 24.

Gestaltung des Interviewinhalts.¹⁶⁴ Diese Art von Interview fokussiert sich folglich nur nachrangig auf Sachinformationen, sondern mehr auf die Interviewperson selbst, sowie ihre biographischen Darstellungen.¹⁶⁵

Daneben sind strukturierte Interviews solche, die mittels vom Forschenden vorgegebenem bzw. zwischen den Interviewteilnehmern abgestimmten Inhalt geführt werden und die sich somit weitaus mehr auf Sachinformationen konzentrieren.¹⁶⁶

Es wird dabei noch zwischen voll- und halbstrukturierten Interviews unterschieden. Vollstrukturierte Interviews umfassen meist geschlossene Fragen oder offene Fragen mit exakt vorgegebenen Antwortmöglichkeiten. Ebenso sollen die Fragen in der geplanten Reihenfolge gestellt werden.¹⁶⁷

Bei halbstrukturierten Leitfadeninterviews werden die Fragen in der Regel offen formuliert. Zudem sind die Antwortmöglichkeiten nicht konkret vorgegeben und die Reihenfolge an Fragen ist flexibel gestaltbar. Ebenso ist es möglich, auf die Antworten der Experten mittels weiterer, nicht aufgeführter Rückfragen konkreter einzugehen,¹⁶⁸ wodurch trotz Struktur noch angemessener Spielraum für die Interviewteilnehmer besteht.

Mit der Auseinandersetzung über die Auswahl des Erhebungsinstruments geht auch die Frage einher, welche Zielgruppe von dem Instrument erfasst werden soll.¹⁶⁹ Gerade in explorativen Studien wird die Heranziehung von Experten empfohlen, die als „Kristallisationspunkte“ praktischen Insiderwissens dienen.¹⁷⁰

Die explorative Studie wurde somit anhand von leitfadengestützten Experteninterviews durchgeführt. Der damit geschaffene Orientierungsrahmen in Form des halbstrukturierten Interviews ermöglicht es dabei, den Fokus weg von der Ge-

¹⁶⁴ Helfferich, 2022, S. 876.

¹⁶⁵ Kaiser, 2021, S. 3.

¹⁶⁶ Nohl, 2017, S. 15.

¹⁶⁷ Döring/Bortz, 2016, S. 358 f.

¹⁶⁸ Völkl, 2022, S. 86 f.

¹⁶⁹ Helfferich, 2022, S. 876 f.

¹⁷⁰ Bogner/Menz, 2005b, S. 7.

samtperson des Experten und hin zum Repräsentanten einer Organisation zu lenken.¹⁷¹ Die Verwendung dieses Erhebungsinstruments wird insbesondere bei explorativen Studien empfohlen,¹⁷² unter anderem weil man mittels leitfadenorientierter Gesprächsführung „dem thematisch begrenzten Interesse des Forschers an dem Experten wie auch dem Expertenstatus des Gegenübers gerecht“ werden kann.¹⁷³

Bei der Erstellung eines Interviewleitfadens wird die Verwendung von offenen Fragen empfohlen, die es dem Experten ermöglichen sollen in eigenen Worten zu antworten.¹⁷⁴

Der Interviewleitfaden soll grundsätzlich drei zentrale Funktionen erfüllen:

1. Erläuterung zu allgemeinen Rahmenbedingungen der Gesprächssituation,
2. Strukturierung der Gesprächssituation,
3. Nachweis des Forschenden als „Co-Experte“.¹⁷⁵

Vorsorglich wurden elementare Hinweise, wie beispielsweise der Zweck des Interviews aber auch die Möglichkeit, das Interview anonym zu behandeln, sowohl in der Interviewanfrage¹⁷⁶ als auch im Interviewleitfaden¹⁷⁷ platziert.

Gerade mit der zweiten Funktion soll der Leitfaden dafür verwendet werden, die Forschungsfragen „in den kulturellen Kontext“ des Befragten zu übertragen mit der Absicht, die Informationen einzuholen, die zur Beantwortung der Forschungsfragen erforderlich sind.¹⁷⁸ Dieser Vorgang der Operationalisierung kann entweder nach Einzelitems oder in Form einer psychometrischen Skala erfolgen.¹⁷⁹

¹⁷¹ Nohl, 2017, S. 17 mit Verweis auf Meuser/Nagel, 2002.

¹⁷² Bogner/Menz, 2005a, S. 37.

¹⁷³ Meuser/Nagel, 2005, S. 77.

¹⁷⁴ Döring/Bortz, 2016, S. 358.

¹⁷⁵ Kaiser, 2021, S. 66.

¹⁷⁶ Siehe Anlage 7.

¹⁷⁷ Siehe Anlage 8.

¹⁷⁸ Kaiser, 2021, S. 68 mit Verweis auf Gläser/Laudes, 2006, S. 110.

¹⁷⁹ Döring/Bortz, 2016, S. 407.

An halbstrukturierte Experteninterviews wird die Forderung gestellt, spezifisch enger fokussierte Fragen zu verwenden als in Interviews, bei denen nicht Expertenwissen vorausgesetzt wird.¹⁸⁰

Im vorliegenden Interviewleitfaden wurde sich daher überwiegend Einzelitems bedient, da damit eine solche engere Fokussierung mit höherer Wahrscheinlichkeit erreicht werden konnte.

Auch die dritte geforderte Funktion wurde in der Erstellung des Leitfadens berücksichtigt. So wurden bei einigen Fragen Beispiele aus der Praxis herangezogen, welche den Experten aufschlussreiche Ergänzungen liefern konnten. Ebenso wurden bei einigen Fragen ergänzende Erläuterungen aufgenommen, um Bezeichnungen wie beispielsweise die „Minus-Eins-Regel“¹⁸¹ mit dem Wortlaut der Entgeltordnungen zu verknüpfen.

Die Ausarbeitung der Fragen orientierte sich an Kaisers zweistufigem Verfahren der konzeptionellen und instrumentellen Operationalisierung.¹⁸²

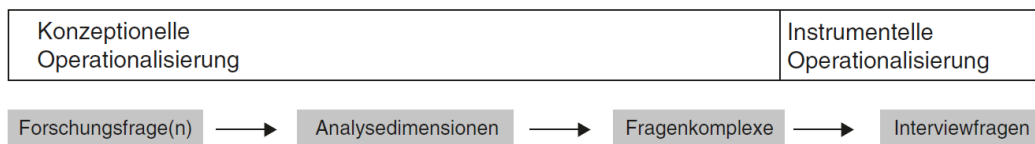


Abbildung 2: Schritte der Operationalisierung nach Kaiser, 2021, S.70.

Nachdem zunächst die Forschungsfragen definiert wurden¹⁸³, sollen daraus Analysedimensionen abgeleitet werden. Als Analysedimensionen werden dabei aus der Theorie abgeleitete Einflussbereiche bezeichnet, die auf das in der Forschungsfrage skizzierte Phänomen einwirken. Hieraus werden anschließend Fragenkomplexe generiert, die beschreiben sollen, nach welchen Kriterien die zuvor definierten Dimensionen beobachtet werden sollen.¹⁸⁴

¹⁸⁰ Helfferich, 2022, S. 888.

¹⁸¹ Vgl. Kap. 3.2.6.

¹⁸² Kaiser, 2021, S. 70.

¹⁸³ Vgl. Kap. 5.

¹⁸⁴ Kaiser, 2021, S. 69 ff.

Aus den Forschungsfragen wurden die nachfolgenden Analysedimensionen erstellt:

- Einflussfaktoren auf den Personalkörper der bautechnischen Verwaltung,
- Praxisrelevanz der Eingruppierungsmöglichkeit als sonstiger Beschäftigter,
- Handlungsfelder des Personalmanagements in der bautechnischen Verwaltung.

Mit den Einflussfaktoren soll ergründet werden, ob ein Handlungsbedarf bezogen auf den Status quo überhaupt gesehen wird. Die Praxisrelevanz zur Eingruppierungsmöglichkeit ergibt sich aus der im Vergleich zur Kommentierung der objektiven Tarifmerkmale weniger ergiebigen Literatur über die Anerkennung der gleichen Fähigkeit und Erfahrung von sonstigen Beschäftigten. Zuletzt soll mit der dritten Analysedimension ein Überblick über Weiterqualifikationsmodelle für die bautechnische Verwaltung hergestellt werden.

Der Prozess der Operationalisierung der Forschungsfrage zu den konkreten Interviewfragen ist in Anlage 8 dargestellt. Die letztlich gewählte Fragenreihenfolge folgte dabei einem inhaltlich logischen Aufbau und weniger der strikten Abfrage der zuvor ermittelten Analysedimensionen.

6.3 Expertenauswahl und Durchführung

Qualitative Untersuchungen umfassen im Vergleich zu quantitativen Untersuchungen meist kleinere Stichproben im ein- bis zweistelligen Bereich, da dabei umfassenderes Datenmaterial erhoben wird als bei einer quantitativen Untersuchung.¹⁸⁵

Als Experte in der Sozialforschung gilt „wer in irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlö-

¹⁸⁵ Döring/Bortz, 2016, S. 302.

sung oder wer über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personen-
gruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt“¹⁸⁶ und wer „Träger des für die wis-
senschaftliche Analyse relevanten Funktionswissens“ ist.¹⁸⁷ Als Zielgruppe der
Erhebung wurden demnach Verwaltungseinheiten definiert, die das Tarifrecht in
Bezug auf bautechnische Verwaltungsberufe anwenden.

Die Interviewanfrage richtete sich an Dienststellen der Kommunal- und Landes-
verwaltung, die in ihrem Wirkungsbereich Bedienstete der bautechnischen Ver-
waltung beschäftigen.¹⁸⁸ Für den Wirkungsbereich des TV-L waren dies die Re-
gierungspräsidien und die Landesbetriebe „Vermögen und Bau Baden-Württem-
berg“, sowie „Bundesbau Baden-Württemberg“. Auf kommunaler Ebene wurde
der Fokus auf die kreisfreien Städte in Baden-Württemberg gesetzt, da hier eine
Bündelung der bautechnischen Verwaltungskompetenzen der Gemeinde- und
Landkreisverwaltung erfolgt und dadurch ein umfassenderer praktischer Erfah-
rungswert vermutet wurde.

Die Beschränkung auf das gleiche Bundesland verfolgte den Zweck, regionale
Gegebenheiten bei der Anwendung von TV-L und TVöD weitestgehend gleich zu
halten und damit Rückschlüsse auf einen möglichen Konkurrenzdruck, beispiele-
weise zwischen kreisfreier Stadt und einem ortsansässigen Regierungspräsidium,
ziehen zu können.

Im Zeitraum vom 22.08.2022 bis 10.10.2022 wurden insgesamt neun Interviews
geführt. Fünf davon auf Landesebene bzw. im Wirkungsbereich des TV-L und
vier mit Vertretungen von Personalstellen der Stadtkreise, bei denen der TVöD
gilt. Entsprechend ausgewogen war die Gesamtmenge der erhobenen Daten,
wodurch eine gute Basis für direkte Vergleiche der Anwendungspraxis sowie für
mögliche Wechselwirkungen vorlag.

Auch bei qualitativen Erhebungen wird in Teilen der Literatur ein Pretest empfoh-
len, welcher dazu dienen soll, den reibungslosen Ablauf der Datenerhebung si-

¹⁸⁶ Meuser/Nagel, 2005, S. 73.

¹⁸⁷ Kaiser, 2021, S. 44.

¹⁸⁸ Siehe Interviewanfrage, Anlage 7.

cherzustellen und möglichen Anpassungsbedarf am Interviewdesign aufzuzeigen.¹⁸⁹ Die zwingende Notwendigkeit eines Pretests bei qualitativen Umfragen wird hingegen in Frage gestellt, da bei Leitfadeninterviews ohnehin während des gesamten Forschungsverlaufs eine Prüfung und Korrektur der Forschungsstrategie sowie der Instrumente und Methoden möglich ist.¹⁹⁰

Vorsorglich wurde ein Pretest am 22.08.2022 mit dem Experten 5 durchgeführt, um Verständnisprobleme auszuschließen, die inhaltliche Logik des Aufbaus zu prüfen und um die zuvor geschätzte Interviewdauer¹⁹¹ besser zu belegen.

Da sich beim Pretest kein inhaltlicher Anpassungsbedarf ergab, konnten die erhobenen Informationen auch Teil der erhobenen Datenmenge werden. Ebenso wurde die Zeitschätzung bestätigt.

Insgesamt wurden auf Kommunalebene neun Interviewanfragen gestellt, wovon neben den vier geführten Interviews drei Absagen und zwei ausgebliebene Rückmeldungen zu verzeichnen waren. Auf der Landesebene umfasste der anfängliche Adressatenkreis fünf Stellen: Die beiden für den Hochbau der Bundes- und Landesimmobilien zuständigen Landesbetriebe, sowie drei Regierungspräsidien. Durch die Weiterleitung der Interviewanfrage im Bereich des Landesbetriebs Vermögen- und Bau Baden-Württemberg auf die nachgeordneten 13 Dienststellen weitete sich der Adressatenkreis von vormalig fünf auf 18 mögliche Adressaten aus. Aufgrund des heterogenen Adressatenkreises auf Ebene der Landesverwaltung und dem ausdrücklichen Wunsch einiger Experten, anonym zu bleiben, bleibt eine tiefere Erläuterung der Resonanz auf Landesebene aus.

Alle Interviews wurden jeweils über die Plattform „webex by cisco“ geführt. Hierfür wurde nach vorheriger telefonischer oder schriftlicher Abstimmung ein Link per E-Mail bereitgestellt, worüber eine Videokonferenz zum vereinbarten Zeitpunkt gestartet werden konnte.

Nachfolgend wird auf die Experten näher eingegangen, wobei bei insgesamt vier Experten der Wunsch bestand, keinen Bezug zur Dienststelle oder ihrer Person

¹⁸⁹ Döring/Bortz, 2016, S. 411.

¹⁹⁰ Weichbold, 2022, S. 448.

¹⁹¹ Siehe Interviewanfrage, Anlage 7; Interviewleitfaden, Anlage 8.

herzustellen.

6.3.1 Experten auf Kommunalebene

Die insgesamt fünf Vertreter von kreisfreien Städten in Baden-Württemberg sind alle langjährig in der personalverwaltenden Einheit ihrer Stadtverwaltung tätig. Das Interview Nr. 9 fand mit zwei Gesprächspartnern statt, wodurch vier Interviews mit fünf Gesprächsteilnehmern geführt wurden.

Insgesamt umfasste das vertikale Funktionsspektrum, von Sachbearbeitern über Vertreter der mittleren Führungsebenen bis hin zur Amtsleitung, unterschiedliche Hierarchieebenen. Ebenso umfasste die horizontale Bandbreite Vertreter aus dem Bereich der Personalwirtschaft bis zu Vertretern aus Bereichen der Aufbau- und Ablauforganisation, wobei alle zumindest mittelbar die Zuständigkeit über die bautechnischen Verwaltungseinheiten bzw. -berufe inne hatten.

6.3.2 Experten auf Landesebene

Auf Landesebene umfasste die qualitative Erhebung fünf Einzelinterviews. Auch hier wurden Gespräche mit Funktionsträgern geführt, die zumindest mehrjährigen mittelbaren Bezug zur Personalverwaltung bautechnischer Berufe in ihren jeweiligen Dienststellen haben. Dieses Expertenumfeld umfasste auch die einzige Expertin mit (bau-)technischem Hintergrund.¹⁹²

Vertikal betrachtet bestand auch hier der Teilnehmerkreis aus Vertretern mehrerer unterschiedlicher Hierarchieebenen. So wurden ebenfalls Experten der klassischen Personalsachbearbeitung¹⁹³ befragt, wie auch Abteilungs- und Amtsleitungen einzelner Dienststellen.

¹⁹² Vorbemerkung, Experteninterview Nr. 7, Anlage 15.

¹⁹³ Vorbemerkung, Experteninterview Nr. 2, Anlage 10.

6.4 Auswertung und Interpretation der Interviews

Im Rahmen der Dokumentation der Datenerhebung soll ein besonderes Augenmerk auf eine „vollständige Sicherung der Rohdaten und ihrer Entstehungsbedingungen“ gelegt werden.¹⁹⁴ Die Ergebnisse der Experteninterviews sollten dabei entweder in Form der Transkription oder des Gedächtnisprotokolls gesichert werden, um anschließend eine regelgeleitete Inhaltsanalyse vornehmen zu können.¹⁹⁵

In der vorliegenden Erhebung wurde sich hauptsächlich der Transkription bedient. Hierfür wurde bereits in der Interviewanfrage auf die Absicht, das Interview aufzeichnen zu wollen, hingewiesen. Vor jedem Interview wurde noch einmal ausdrücklich darauf hingewiesen. Ein Vermerk über die Zustimmung zur Aufzeichnung wurde anschließend, innerhalb der Einleitung des Interviews, aufgezeichnet.

Die anschließend erfolgte Transkription der audiovisuellen Mitschnitte erfolgte in Anlehnung an Mayring¹⁹⁶ und Kuckartz/Rädiker¹⁹⁷ nach folgenden Regeln:

- Der Sprechbeitrag der Experten ist ausgewiesen mit „Antwort“, gefolgt von einem Doppelpunkt und zwei Leerzeichen. Bei mehr als nur einem Experten, wurden die Nachnamen vor den Sprechbeiträgen in Klammern ausgewiesen.
- Fragen wurden mit „Frage“ oder „Rückfrage“, gefolgt von einem Doppelpunkt und zwei Leerzeichen ausgewiesen.
- Der Sprechbeitrag der Experten wurde dabei wortwörtlich transkribiert. Die Fragestellungen wurden einheitlich angegeben; teilweise wurden inhaltlich geringfügige gleichlautende Wiederholungen ausgespart, ohne dabei den Inhalt der Antwort zu verändern.
- Dialektfärbungen wurden eingedeutscht, allerdings wurde ein dialektbedingter grammatikalischer Satzbau beibehalten.
- Nonverbale Äußerungen und Aktivitäten, sowie Lautäußerungen wurden in Klammern notiert.

¹⁹⁴ Döring/Bortz, 2016, S. 96.

¹⁹⁵ Kaiser, 2021, S. 109.

¹⁹⁶ Mayring, 2015, S. 57.

¹⁹⁷ Kuckartz/Rädiker, 2022, S. 510.

- Unklarheiten und unverständliche Passagen wurden mit (...) oder (unverständlich) gekennzeichnet.

Ferner wurde das Angebot unterbreitet, die verschriftlichten Versionen der Interviews nochmals mit den Experten abzustimmen. Dabei vorgenommene Anpassungen wurden ohne Einwände übernommen, wodurch das Gesamtbild der einzelnen Transkriptionen variiert.

Bei der Aufarbeitung der Interviews wurden die Experten zudem nachträglich um die Einwilligung zur Aufhebung der Anonymität angefragt. Da die Interviewinhalte, bis auf Informationen über die Experten selbst, keine personenbezogenen oder anderweitig sensiblen Daten beinhalteten, wurde dies als grundsätzlich unproblematisch betrachtet. Fünf von zehn Experten stimmten der namentlichen Nennung zu. Vier Interviews (mit insgesamt fünf Experten), die einer nachträglichen Aufhebung der Anonymität nicht zustimmten, wurden dahingehend angepasst, indem alle Angaben, die einen Rückschluss auf die jeweilige Dienststelle oder die Person des Experten selbst zuließen, nachträglich entfernt. Die einschlägigen Passagen wurden in der Transkription entsprechend gekennzeichnet.

Bei dem Mitschnitt zum Experteninterview Nr. 3 kam es zu technischen Problemen, wodurch die Aufzeichnung dieses Interviews nicht verwertbar war. Zur Sicherung dieser Interviewinhalte wurde sodann ein Gedächtnisprotokoll angefertigt, welches der Experte ebenfalls zur Durchsicht und Freigabe erhielt und freigab. Da dabei ausdrücklich gewünscht wurde, die Anonymität des Interviews aufrecht zu halten, wurde dies mittels Vorbemerkungen im Gedächtnisprotokoll vermerkt.¹⁹⁸

Die so erfassten Interviews stellen das Rohdatenmaterial der explorativen Studie dar, die es in einem weiteren Schritt zu analysieren galt. Bei der Analyse des Rohdatenmaterials wird zwischen unterschiedlichen Analysemethoden unterschieden.¹⁹⁹ Eine erste Unterteilung kann auch hier in quantitative und qualitative Datenanalysemethoden erfolgen.²⁰⁰

¹⁹⁸ Vorbemerkung, Experteninterview Nr. 3, Anlage 11.

¹⁹⁹ Mayring/Fenzl, 2022, S. 691.

²⁰⁰ Döring/Bortz, 2016, S. 534 f.

Die quantitative Datenanalyse baut auf numerischen Daten auf, die mittels strukturierter Beobachtung, standardisierter Fragebögen oder psychologischen Tests bzw. Messungen erhoben wird.²⁰¹ Mittels qualitativer Datenanalyse können Texte, wie beispielsweise Transkripte von Interviews, aber auch Akten, Zeitungsartikel oder Interviewmaterial, ausgewertet werden.²⁰²

Es gibt ferner auch unterschiedliche Methoden, mit denen Rohdaten qualitativ inhaltlich analysiert werden können,²⁰³ auf die näher nicht eingegangen wird.²⁰⁴ Die vorliegenden Rohmaterialien wurden mittels qualitativer Inhaltsanalyse nach Mayring ausgewertet, wobei der Wortlaut irreführend sein kann, da hierin auch quantitative Elemente enthalten sind.²⁰⁵

Diese Methode umfasst mehrere, unterschiedliche Analysetechniken, die strukturierende Inhaltsanalyse/deduktive Kategorienanwendung, die Explikation/Kontextanalyse und die zusammenfassende Inhaltsanalyse/induktive Kategorienbildung, wobei die Techniken flexibel auf die konkrete Fragestellung verwendet werden können.²⁰⁶

Kategoriensysteme stellen in Mayrings Methode ein wesentliches Analyseinstrument dar, da hiermit eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse untereinander, aber auch eine Nachvollziehbarkeit der Gesamtergebnisse erreicht werden kann.²⁰⁷

Die strukturierende Inhaltsanalyse/deduktive Kategorienanwendung sieht die Bildung von Kategorien vor der eigentlichen Analyse, abgeleitet aus der zugrunde gelegten Theorie, vor. Dem gegenüber steht die zusammenfassende Inhaltsanalyse/induktive Kategorienbildung, bei der die Tatbestandsteile, nach denen die Zusammenfassung erfolgen soll, erst auf Grundlage der erhobenen Daten geschieht. Die Explikation/Kontextanalyse konzentriert sich hingegen, verallgemeinert betrachtet, auf unklare Textstellen.

²⁰¹ Döring/Bortz, 2016, S. 612.

²⁰² Mayring/Fenzl, 2022, S. 691.

²⁰³ Kaiser, 2021, S. 106.

²⁰⁴ Siehe hierzu weiterführend Döring/Bortz, 2016, S. 612 ff.

²⁰⁵ Mayring/Fenzl, 2022, S. 692.

²⁰⁶ Mayring/Fenzl, 2022, S. 695 ff; Mayring, 2015, S. 61.

²⁰⁷ Mayring, 2015, S. 51.

Nachdem zwar bereits bei der Operationalisierung der Forschungsfrage Analy-
sedimensionen und Fragenkomplexe ermittelt worden sind, konnten hieraus auch
erste inhaltsanalytische Kategorien gebildet werden. Dennoch wurden die finalen
Kategorien erst im Rahmen einer zusammenfassenden Inhaltsanalyse ermittelt. In-
soweit wurde sich bei der Inhaltsanalyse vorrangig der zusammenfassenden In-
haltsanalyse und der induktiven Kategorienbildung bedient.

Das nachfolgende Schaubild stellt die einzelnen Analyseschritte in Form eines
Ablaufmodells dar, wie es von Mayring empfohlen wird²⁰⁸:

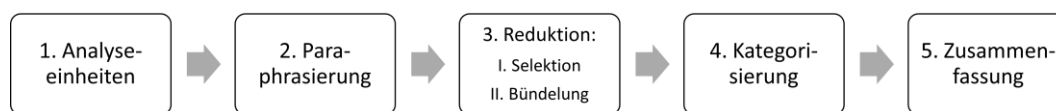


Abbildung 3: Ablaufmodell der zusammenfassenden Inhaltsanalyse (eigene Darstellung in Anlehnung an Ma-
yring, 2015, S. 70)

Bei der zusammenfassenden Inhaltsanalyse soll zuerst die Abstraktionsebene der
Zusammenfassung festgelegt werden, welche anschließend schrittweise verallge-
meinert werden kann.²⁰⁹ Als kleinste Analyseeinheit wurde daher der einzelne
Satz in den Experteninterviews definiert. Dies erschien dahingehend sinnvoll, da
in einigen Beiträgen Randbemerkungen getätigt wurden, die prinzipiell anderen
gebildeten Kategorien zuzuordnen waren als die umliegenden Ausführungen.

Die transkribierten Interviewbeiträge wurden zunächst in ihre einzelnen Sätze un-
terteilt. Jeder Satz erhielt daraufhin sowohl eine Kennzeichnung zur Zuordnung
des Experteninterviews, der zugehörigen Frage sowie eine separate fortlaufende
Nummer. Mit der fortlaufenden Nummer konnte stets eine zügige Einordnung in
den Gesamtkontext erfolgen. Damit konnte das Risiko minimiert werden, auf-
grund der zuvor definierten Größe der Analyseeinheiten, Sätze in einen falschen
Kontext zu bringen. Da ebenfalls Fragen und Rückfragen als Sätze von dieser
Nummerierung erfasst wurden, ergaben sich geringfügige Sprünge in den Num-
merierungen.

²⁰⁸ Mayring, 2015, S. 51.

²⁰⁹ Mayring, 2015, S. 69.

Die Sätze wurden zunächst den jeweiligen Interviewfragen zugeordnet und anschließend paraphrasiert. Bereits beim Paraphrasieren wurden inhaltsgleiche oder inhaltsähnliche Informationen mit denselben Paraphrasen versehen. Damit einhergehend erfolgte bereits eine erste grobe Kategorisierung, die sich teils auch aus den Bezügen zur gestellten Frage ergab. Nachdem alle Analyseeinheiten paraphrasiert und grobkategorisiert wurden, erfolgte eine weitere Kategorisierung, in welcher die vorherigen Grobkategorien teilweise zusammengefügt oder, wo erforderlich, weiter unterteilt wurden. Während der zweiten Kategorisierung wurden ferner weniger relevante Analyseeinheiten ausselektiert.

Die Umsetzung dieser Schritte ist der Anlage 18 zu entnehmen.

Insgesamt wurden somit folgende Kategorien und Unterkategorien erstellt:

- Handlungsfelder des Personalmanagements in der bautechnischen Verwaltung:
 - o Personalbeschaffung,
 - o Bestandspersonal,
- Praktische Relevanz der Eingruppierungsmöglichkeit als sonstiger Beschäftigter:
 - o Allgemeine Auffassung der Experten,
 - o Praktische Anwendung der Dienststellen,
- Standardisierung der Handhabung in Bezug auf sonstige Beschäftigte:
 - o Allgemeine Auffassung der Experten,
 - o Bestehende Konzepte der Dienststellen,
 - o Perspektivische Konzepte,
- Weitere Ergänzungen der Experten.

7 Ergebnisse der Experteninterviews

Aus den zugrunde gelegten 1.508 Analyseeinheiten wurden vier Hauptkategorien erstellt, auf die nachfolgend näher eingegangen wird.

Angelehnt an den Aufbau des Interviewleitfadens²¹⁰ erfolgt zunächst die Auswertung über die aktuellen Handlungsfelder in Bezug auf die externe und interne Bereitstellung von Human-Ressourcen in der bautechnischen Verwaltung. Anschließend wird auf die praktische Relevanz der Eingruppierung als sonstige Beschäftigte übergeleitet, wobei hier neben den Einschätzungen der Experten zur Häufigkeit von Anwendungsfällen auch auf die konkreten Handhabungen der Dienststellen eingegangen wird.

Anknüpfend an die ersten Situationsberichte wird die Gesamteinschätzung der Experten über einen möglichen Handlungsbedarf dargestellt. Ebenfalls werden die Einschätzungen über die dafür erforderlichen Rahmenbedingungen in Bezug auf Anerkennungs- oder Weiterentwicklungskonzepte in der bautechnischen Verwaltung aufgezeigt.

Zuletzt wird noch auf übergeordnete Handlungsfelder eingegangen, die in den Interviews vonseiten der Experten mehrfach Erwähnung fanden.

7.1 Personalmanagement in der bautechnischen Verwaltung

Den Einstieg in die Interviews stellten stets Fragen zur allgemeinen Einschätzung der Gesamtlage in Bezug auf das Personalmanagement in bautechnischen Verwaltungen dar. Dabei stand die externe Personalbeschaffung im Vordergrund, jedoch wurde ebenso darum gebeten, einen Gesamtüberblick aller Ansätze zur Bewältigung des Fachkräftemangels zu stellen.

7.1.1 Personalsuche und Personalmarketing

Angesprochen auf den Einfluss des Fachkräftemangels in bautechnischen Berufen, wird unter anderem von „vielfältigen Auswirkungen“²¹¹ gesprochen.

²¹⁰ Interviewleitfaden, Anlage 8.

²¹¹ Experteninterview Nr. 1 Z. 18, Anlage 9.

Generell wird der Fachkräftemangel nicht als neues Phänomen in der bautechnischen Verwaltung betrachtet,²¹² wobei eine Verschärfung registriert wird.²¹³ Es wird mehrfach ein Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Gesamtlage und der „regen Bautätigkeit“ und der daraus resultierenden Konkurrenz gesehen.²¹⁴

Die steigenden Effekte des Fachkräftemangels können dabei nur bedingt in der Anzahl der Bewerbungen dargestellt werden. Zwar verzeichnen die Dienststellen durchweg wenig Bewerbungen, jedoch kommt es immer wieder zu Verfahren, bei denen eine überraschend große Zahl an Bewerbungen eingehen,²¹⁵ diese aber überwiegend für die engere Auswahl nicht geeignet erscheinen.²¹⁶

Aus den Rückmeldungen der Experten kann ein gewisser Teufelskreis hinsichtlich der Problemstellung abgeleitet werden. Es wird ein steigender Handlungsbedarf in der (Bau-)Projektumsetzung innerhalb der bautechnischen Verwaltung registriert.²¹⁷ Aber auch geplante Projekte können durch kurzfristige Vakanzen nicht wie vorgesehen umgesetzt werden, wodurch bereits geschobene und weitere hinzukommende Maßnahmen in Gänze einen immer stärker wachsenden Projektstau erzeugen.²¹⁸ Neben diesem zunehmenden Projektstau, gibt es aber auch (Dauer-)Aufgaben und Projekte, die nicht mittel- bis langfristig aufgeschoben werden können,²¹⁹ wodurch der Druck auf die verfügbaren Fachkräfte der bautechnischen Verwaltung steigt.²²⁰

Auf Landesebene wurden teilweise bereits organisatorische Verlagerungen vorgenommen, um diesen aufgabenseitigen Handlungsdruck mit dem verfügbaren Personalkörper zu regeln. So wurden delegierbare Leistungen, wie beispielsweise Leistungen der Planung und Projektsteuerung an externe Dienstleister vergeben.²²¹ Auch wurden an anderer Stelle Aufgaben, die erhöhte Qualifikationen und Fachkompetenzen erfordern, an zentralen Stellen gebündelt und vergleichsweise

²¹² Experteninterview Nr. 5 Z. 5 ff., Anlage 13; Experteninterview Nr. 6 Z. 10, Anlage 14.

²¹³ Experteninterview Nr. 2 Z. 7 f., Anlage 10; Experteninterview Nr. 6 Z. 19 f., Anlage 14.

²¹⁴ Experteninterview Nr. 1 Z. 7, Anlage 9; Experteninterview Nr. 5 Z. 9 ff., Anlage 13.

²¹⁵ Experteninterview Nr. 5 Z. 25 ff., Anlage 13.

²¹⁶ Experteninterview Nr. 9 Z. 36 ff., Anlage 17. Experteninterview Nr. 8 Z. 26 ff., Anlage 16.

²¹⁷ Experteninterview Nr. 3 Z. 11 f., Anlage 11.

²¹⁸ Experteninterview Nr. 9 Z. 18, Anlage 17.

²¹⁹ Experteninterview Nr. 1 Z. 10 f., Anlage 9.

²²⁰ Experteninterview Nr. 4 Z. 146 f., Anlage 12.

²²¹ Experteninterview Nr. 3 Z. 11 ff., Anlage 11.

einfachere Aufgaben auf Beschäftigte mit geringeren Fachkompetenzen verlagert, wie am Beispiel der neu geschaffenen Organisationseinheiten für „Nutzerservice“ zu sehen ist.²²² Damit verbunden werden aber auch nutzerseitige Vorteile verfolgt,²²³ was zur Vollständigkeit erwähnt werden sollte. Welcher Beweggrund für die Umorganisation letztendlich maßgebend war, kann aus den vorliegenden Experteninterviews nicht entnommen werden. Sollten organisatorische Maßnahmen allein nicht ausreichen, um diesen zunehmenden Aufgabenumfang adäquat zu kompensieren, wird sich eine höhere Belastung des Bestandspersonals jedenfalls wieder stärker auf die Fluktuation der Beschäftigten auswirken, was die Personalsituation insgesamt in der bautechnischen Verwaltung weiter anspannt.²²⁴

Als weitere Konsequenz des Fachkräftemangels werden durchweg deutlich längere Stellenvakanzen als früher verzeichnet. Vertreter der Landesverwaltung schilderten zudem eine tendenziell weitere Verschärfung durch vermehrte, teils auch vorgezogene, Renteneintritte innerhalb der Belegschaft, was nicht zuletzt auch dem Wandel der Arbeitsbedingungen, hier konkret der Corona-Pandemie und der Digitalisierung, zugeschrieben wird.²²⁵

Neben diesen Einflüssen wird auch die Konkurrenzfähigkeit des öffentlichen Diensts insgesamt bemängelt.²²⁶ So werden bewerberseitig Gehaltsvorstellungen geäußert, die einen Unterschied im Jahresgehalt von ca. 10.000 € zu dem ausmachen, was tariflich möglich ist.²²⁷ Aber auch Diskrepanzen zwischen der Vergütung von TV-L und TVöD führen zu Abwanderungen von der Landesverwaltung hin zur Kommunalverwaltung.²²⁸ Umgekehrt wurden hingegen keine Abwanderungen explizit erwähnt. Die Schilderungen lassen die Annahme von nochmal verschärfteren Umständen bei der Personalgewinnung aufseiten der Landesverwaltung zu. Neben dem allgemeinen Konkurrenzdruck gegenüber der Privatwirtschaft kommt hier also noch eine weitere tarifliche Konkurrenz innerhalb des öf-

²²² Experteninterview Nr. 4 Z. 132 ff., Anlage 12; Experteninterview Nr. 7 Z. 92 ff., Anlage 15.

²²³ Experteninterview Nr. 4 Z. 142 ff., Anlage 12.

²²⁴ Experteninterview Nr. 5 Z. 159 ff., Anlage 12.

²²⁵ Experteninterview Nr. 7 Z. 12 ff., Anlage 15; Experteninterview Nr. 6 Z. 24 f., Anlage 14.

²²⁶ Experteninterview Nr. 5 Z. 399 ff., Anlage 13.

²²⁷ Experteninterview Nr. 3 Z. 32 f. Anlage 11.

²²⁸ Experteninterview Nr. 4 Z. 6 ff., Anlage 12.

fentlichen Sektors hinzu. Aber auch höhere Landesbehörden stellen nach Auffassung der Experten rein monetär betrachtet attraktivere Arbeitgeber dar, da hier wohl häufiger höherwertige Tätigkeiten übertragen werden.²²⁹

Hinsichtlich der Personalakquise wurden vor allem von der Landesverwaltung neue Kanäle erschlossen, um auf ihre vakanten Stellen aufmerksam zu machen. Zunehmend werden Stellenausschreibungen auf Jobnetzwerken wie „xing“ platziert oder es werden externe Recruiter beauftragt, wobei die Ergebnisse dabei durchweg als ernüchternd wahrgenommen werden.²³⁰ Konkrete Gründe, weshalb die Recruiter-Einsätze nicht zufriedenstellend verliefen, wurden nicht genannt.

Bezogen auf die Relation zwischen Qualifikationsniveau und Fachkräftemangel, heben sich Ingenieure oder, übersetzt in das Tarifgefüge, die Stellen zwischen Entgeltgruppe 10 und Entgeltgruppe 13, besonders hervor. Die von den Experten rückgemeldeten Schwerpunkte sind in Abbildung 4 dargestellt.

| Entgeltgruppe: | | | 5-6 | 8-9b | 10-13 | 13-15 |
|----------------|-------------|--------|----------|----------------------------------|-------------------------------------|---|
| Tarifvertrag | Experte Nr. | Anlage | Zeichner | Techniker | Ingenieure/ Architekten | wissenschaftlicher Hochschulabschluss |
| TV-L | 2 | 10 | k.A. | k.A. | k.A. | k.A. |
| TV-L | 3 | 11 | k.A. | k.A. | Schwerpunkt (siehe Zeile 25 f.) | "vergleichsweise gut" (siehe Zeile 22) |
| TV-L | 4 | 12 | k.A. | k.A. | k.A. | k.A. |
| TV-L | 6 | 14 | k.A. | k.A. | Schwerpunkt (siehe Zeile 10 ff.) | k.A. |
| TV-L | 7 | 15 | k.A. | "ähnlich" (siehe Zeile 58 f.) | Schwerpunkt (siehe Zeile 54 ff.) | k.A. |
| TvöD | 1 | 9 | k.A. | "auch" (siehe Zeile 5 f.) | Schwerpunkt (siehe Zeile 5 f.) | k.A. |
| TvöD | 5 | 13 | k.A. | k.A. | Schwerpunkt (siehe Zeile 5 ff.) | k.A. |
| TvöD | 8 | 16 | k.A. | k.A. | Schwerpunkt (siehe Zeile 16) | k.A. |
| TvöD | 9 | 17 | k.A. | k.A. | Schwerpunkt (siehe Zeile 26 f.) | k.A. |

Abbildung 4: Schwerpunkte des Fachkräftemangels in Bezug auf die Qualifikationen (eigene Darstellung)

Ersichtlich wird zudem ein weiterer Personalmangel auf der Ebene der Techniker, der aber lediglich als Ergänzung und nachrangig im Vergleich zu den Ingenieuren genannt wurde. Probleme bei der Einstellung von Bauzeichner-Stellen wurden

²²⁹ Experteninterview Nr. 7 Z. 34 f., Anlage 15.

²³⁰ Experteninterview Nr. 2 Z. 16, Anlage 10; Experteninterview Nr. 3 Z. 3 ff., Anlage 11; Experteninterview Nr. 4 Z. 41 ff., Anlage 12.

hingegen nie genannt. In dieser Sparte scheint der Bedarf sowohl in der Landes- als auch auf Kommunalverwaltung eher rückläufig,²³¹ wobei der verbleibende Bedarf durch eigene Auszubildende gedeckt werden kann.²³²

Stellen der Entgeltgruppe 13 und höher verzeichnen ebenfalls keinen nennenswerten Mangel. Dies könnte sowohl mit der vergleichsweise geringen Anzahl an einschlägigen Stellen zusammenhängen, wodurch aus Sicht der Experten nur wenig Erfahrungswerte vorliegen als auch an den höheren monetären Anreizen, die mit diesen Stellen einhergehen. Einen Zusammenhang zwischen der Attraktivität der Vergütung und der vergleichsweise guten Bewerberlager für Stellen ab Entgeltgruppe 13 sieht dabei auch Experte Nr. 3.²³³ So könnte die hohe Vakanz an Stellen auf der Ingenieursebene auch durch vollzogene interne Aufstiege verstärkt worden sein.

Nicht zuletzt die Herausforderungen in der Personalakquise veranlassten die Dienststellen dazu, unterschiedliche Ansätze zu entwickeln, um dem Fachkräftebedarf entgegenzuwirken. Dabei wurden auch die Empfehlungen aus der Literatur²³⁴ aufgegriffen und Imagekampagnen geschaffen, die auf den öffentlichen Dienst, vorrangig jedoch auf die konkrete Dienststelle, aufmerksam machen sollen.²³⁵ Daneben wird von den Dienststellen der Landesverwaltung die Möglichkeit der Verbeamtung in den bautechnischen Verwaltungsdienst als die wohl stärkste Anwerbemaßnahme wahrgenommen.²³⁶ Die Kommunalverwaltung setzt dabei überwiegend auf Ausbildungsinitiativen, unter anderem zur frühen Personalbindung,²³⁷ was wiederum in der Landesverwaltung weniger stark im Fokus ist.²³⁸ Lediglich das Regierungspräsidium Karlsruhe bietet, ebenso wie die Kommunen, Studienplätze an der Dualen Hochschule in Mosbach für den Studiengang „Öffentliches Bauen“ an.²³⁹

²³¹ Experteninterview Nr. 7 Z. 319, Anlage 15; Experteninterview Nr. 9 Z. 367 f., Anlage 17.

²³² Experteninterview Nr. 8 Z. 18 f., Anlage 16.

²³³ Experteninterview Nr. 3 Z. 22, Anlage 11.

²³⁴ Vgl. Kapitel 2.2.

²³⁵ Experteninterview Nr. 3 Z. 5 f., Anlage 11.

²³⁶ Experteninterview Nr. 2 Z. 134 ff., Anlage 10; Experteninterview Nr. 3 Z. 54 ff., Anlage 11; Experteninterview Nr. 7 Z. 378, Anlage 15.

²³⁷ Experteninterview Nr. 1 Z. 50, Anlage 9; Experteninterview Nr. 5 Z. 35 ff., Anlage 13.

²³⁸ Experteninterview Nr. 6 Z. 51 ff., Anlage 14.

²³⁹ Experteninterview Nr. 2 Z. 105 ff., Anlage 10.

Gemein haben die Ansätze der Kommunal- und Landesverwaltung dagegen, das Image auf dem Arbeitsmarkt ansprechender darzustellen. Hierbei handelt es sich vor allem um das Angebot mobilen und flexiblen Arbeitens²⁴⁰ und eine möglichst vielfältige Aufgabengestaltung mit starkem Teamgedanken.²⁴¹ Auch hier steht die Vermarktung des „attraktiven Arbeitgebers“ im Fokus.

Bei der Betrachtung dieser Maßnahmen zur Bewältigung des Fachkräftemangels von Kommunal- und Landesverwaltung wurde auch die Berücksichtigung von Quereinsteigern in Form von sonstigen Beschäftigten genannt, welche an nachfolgender Stelle ausgiebig betrachtet wird.

Trotz der geschilderten Herausforderungen bei der Personalakquise, der zum Teil eine längere Vakanz vorausging, wurde dennoch auch von Erfolgen bei der Stellenbesetzung berichtet, gerade auch in der Landesverwaltung.²⁴²

7.1.2 Personalentwicklung

Angesprochen auf Karrieremöglichkeiten in der bautechnischen Verwaltung, konkret bezogen auf die drei Laufbahnarten²⁴³, bestehen unterschiedliche Auffassungen und Herangehensweisen. Eine Zusammenfassung der Expertenrückmeldungen ist Abbildung 5 zu entnehmen.

²⁴⁰ Experteninterview Nr. 2 Z. 32 ff., Anlage 10; Experteninterview Nr. 9 Z. 105 ff., Anlage 17.

²⁴¹ Experteninterview Nr. 7 Z. 75 ff., Anlage 15.

²⁴² Experteninterview Nr. 6 Z. 26 f., Anlage 14; Experteninterview Nr. 4 Z. 27 ff., Anlage 12.

²⁴³ Vgl. Kapitel 2.3.

| Tarifvertrag | Experte Nr. | Anlage | Führungskarriere | Fachkarriere | Projektkarriere | weitere Kommentare |
|--------------|-------------|--------|--|---|--|---|
| TV-L | 2 | 10 | Nur für Beamte (Z. 67 f.) | "in allen Bereichen möglich" (Z. 73 ff.) | befristet denkbar, ansonsten Fachkarriere (Z. 78 ff.) | (-) |
| | 3 | 11 | Überwiegend Beamte (Z. 77 ff.) | orientieren sich an den konkreten Projekten (Z. 80 f.) | orientieren sich an den konkreten Projekten (Z. 80 f.) | (-) |
| | 4 | 12 | "Führungsposten nur offen für Beamte" (Z. 189) | k.A. | befristet denkbar, ansonsten Fachkarriere (Z. 181 f.) | Führungsaufgabe zu gering für Höhergruppierung (Z. 191 ff.) |
| | 6 | 14 | <i>Bezug eher auf Beamte</i> | <i>Bezug eher auf Beamte</i> | <i>Bezug eher auf Beamte</i> | "es wird besser" (Z. 111) |
| | 7 | 15 | "Führung ist gebunden an den Beamtenstatus" (Z. 162) | "kann man ohnehin immer machen" (Z. 182 f.) | k.A. | "Leitungsfunktion unter 50% und deswegen bringt es jetzt für Angestellte nichts". (Z. 172 f.) |
| TvöD | 1 | 9 | "Durchlässigkeit ergibt sich von alleine" (Z. 130) | k.A. | k.A. | "gezwungen, die Möglichkeit aufzumachen" (Z. 140) |
| | 5 | 13 | k.A. | k.A. | k.A. | "wer es wirklich will, könnte die Chance haben" (Z. 114) |
| | 8 | 16 | k.A. | "fachlich öffnen wir Technikerstellen für Bauzeichner" (Z. 117 f) | k.A. | (-) |
| | 9 | 17 | Wird häufig intern besetzt (Z. 221 f.) | Möglichkeit besteht (Z. 224) | Eher weniger (Z. 229) | (-) |

Abbildung 5: Rückmeldungen der Experten zu den Karrieremöglichkeiten in der bautechnischen Kommunal- und Landesverwaltung (eigene Darstellung)

Dabei erfolgte eine Unterteilung der Rückmeldungen aus Landes- und Kommunalverwaltung.

Innerhalb der Landesverwaltung ist eine Führungslaufbahn als Tarifbeschäftigter an einigen Stellen ausgeschlossen. Durch die Verbeamtungsmöglichkeit besteht zwar auch hier diese theoretische Möglichkeit, dieser Zwischenschritt ist jedoch zwingend erforderlich. In der Kommunalverwaltung steht der Weg dagegen ohne vorherige Verbeamtung offen und wird auch häufig beschritten.²⁴⁴ Andere Landesbehörden hingegen sehen auch den Weg, als Führungskraft aufzusteigen, mittlerweile für Tarifbeschäftigte eröffnet.²⁴⁵

²⁴⁴ Experteninterview Nr. 8 Z. 221 ff., Anlage 16.

²⁴⁵ Experteninterview Nr. 7 Z. 180 ff., Anlage 15.

Die Möglichkeiten, eine Fachkarriere zu beschreiten, werden von den Experten unterschiedlich bewertet. Ist hier von einem „Ausreizen“ der Eingruppierungsmöglichkeiten innerhalb der Tarifmerkmale (Zeichner/Techniker/Ingenieur) auszugehen, wird diese Möglichkeit hauptsächlich bejaht. Allein bei Experte Nr. 8, aus dem kommunalen Bereich, wird Fachkarriere auch als qualifikationsübergreifende Entwicklung verstanden.²⁴⁶

Bezieht man somit Fachkarrieren nur auf das Ausreizen der qualifikationsspezifischen Spielräume, besteht wiederum ein einheitliches Bild. Hinsichtlich des möglichen Aufstiegs eines „geringer“ qualifizierten Beschäftigten als sonstiger Beschäftigter in höhere Entgeltgruppen, ist dagegen eine eher verhaltene Bereitschaft zu verzeichnen. Wenn eine Karriere mit dem Wechsel der Tarifmerkmale einhergeht, wird dies bei einem Aufstieg aus der Eingruppierung als Ingenieur in die Eingruppierung nach allgemeinen Tätigkeitsmerkmalen für Beschäftigte mit wissenschaftlichen Tätigkeiten (Entgeltgruppe 13) am ehesten als unproblematisch betrachtet.²⁴⁷

Bei der Landesverwaltung werden Beschäftigten, als Form der Fach- oder Projektkarriere, sukzessive höherwertige Bauprojekte zugewiesen, so sie dafür geeignet erscheinen. Die wahrgenommenen höherwertigen Tätigkeiten werden mittels Zulagen vergütet. Sofern sich ein Beschäftigter in dieser höherwertigen Tätigkeit bewährt, erfolgt arbeitgeberseitig eine Höhergruppierung,²⁴⁸ vorausgesetzt, es bestehen überhaupt Folgeprojekte, die ebenfalls höherwertige Tätigkeiten erfordern. Andernfalls entfällt die Zulage wieder.²⁴⁹ Dabei wird von der tariflichen Regelung zur Übertragung einer höherwertigen Tätigkeit i.S.d. §§ 14 TV-L bzw. TVöD Gebrauch gemacht.

Durch die Größe der Dienststelle wird zudem ein weiterer Attraktivitätsfaktor im Sinne des vorangegangenen Kapitels ersichtlich. So habe eine größere Stadtverwaltung auch in der bautechnischen Verwaltung mehr höherwertige Stellen zu

²⁴⁶ Experteninterview Nr. 8 Z. 117 f., Anlage 16.

²⁴⁷ Experteninterview Nr. 5 Z. 103 ff., Anlage 13.

²⁴⁸ Experteninterview Nr. 3 Z. 100 ff., Anlage 11.

²⁴⁹ Experteninterview Nr. 4 Z. 177 ff., Anlage 12.

bieten als kleinere Städte.²⁵⁰

7.2 Praktische Relevanz der Eingruppierungsmöglichkeit als sonstiger Beschäftigter in der bautechnischen Verwaltung

Auch bei der praktischen Relevanz der Eingruppierungsmöglichkeit als sonstige Beschäftigte lässt sich weder auf der Landes- noch auf der Kommunalebene ein einheitliches Bild erkennen.

Die Varianz wird dabei vom Regierungspräsidium Karlsruhe, bei welchem das Thema weder praktisch noch theoretisch Anwendung findet,²⁵¹ und einer kreisfreien Stadt (Experte Nr. 8) definiert. Letztere prüft die Qualifikationsanforderungen einer Stelle vor der Ausschreibung im Dialog zwischen Personalstelle und Fachbereich und öffnet so Qualifikationsprofile regelmäßig und proaktiv.²⁵²

Nachfolgend werden die Handhabungen der Dienststellen in Bezug auf die Einstellungspraxis, vor allem ihr Umgang mit Qualifikationen, betrachtet.

7.2.1 Einstellungspraxis

Auch innerhalb des TV-L ist eine breite Vielfalt an Angaben zu verzeichnen. Neben einer teils sehr restriktiven Handhabung finden sich auch Dienststellen, die die Relevanz der alternativen Eingruppierungsmöglichkeit sehr hoch einschätzen, insbesondere in sogenannten „Mangelberufen“ wie beispielsweise bei Ingenieuren der Elektrotechnik.²⁵³

Eine weitere wesentliche Erkenntnis dieser Kategorie stellen Unterschiede bei der Stellenbewertung dar. Wird im Kommunalbereich auf den Bewertungsprozess über eine Stellenbeschreibung und summarische Stellenbewertung gesetzt,²⁵⁴ bei

²⁵⁰ Experteninterview Nr. 9 Z. 260 ff., Anlage 17.

²⁵¹ Experteninterview Nr. 2 Z. 40, Z. 63 und Z. 94, Anlage 10.

²⁵² Experteninterview Nr. 8 Z. 43 ff., Anlage 16.

²⁵³ Experteninterview Nr. 3 Z. 71, Anlage 11.

²⁵⁴ Experteninterview Nr. 1 Z. 146 f., Anlage 9; Experteninterview Nr. 5 Z.119 ff., Anlage 13.

welchem die Person des Stelleninhabers vorerst keine Rolle spielt,²⁵⁵ geht die Landesverwaltung einen gänzlich anderen Weg. Hier wird ein deutlich flexiblerer Spielraum innerhalb der konkreten Ausgestaltung der zu übertragenen Tätigkeit verzeichnet. Klassische Stellenbewertungen haben sich laut den Experten hier aufgrund der hohen Dynamik der Aufgaben und der somit kurzen Halbwertszeit nicht bewährt.²⁵⁶

Grundsätzlich ist zwar auch bei den Dienststellen der Landesverwaltung die Tätigkeit maßgebend für die Eingruppierung.²⁵⁷ Jedoch verzeichnen einige Dienststellen eine sehr starke “vertikale“ Öffnung der Bewerberprofile, wodurch es zunächst keine Rolle spielt, ob sich qualifizierte Techniker, Meister oder Ingenieure bei den Dienststellen bewerben. Diese Profilöffnung mündet anschließend erst und auch dann nur teilweise in eine qualifikationsorientierte Eingruppierung.

Es werden beispielsweise auf der Homepage der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung Baden-Württemberg „Ingenieure und Techniker der Fachrichtungen Elektro- und Versorgungstechnik oder Bauingenieure“ gesucht, wobei als Vergütung eine „Bezahlung nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L)“ angegeben wird.²⁵⁸

Der Vorteil an dieser Praktik ist zweifellos eine Reduktion des Ausschreibungsaufwands, indem für mehrere unterschiedliche (Plan-)Stellen nur ein Inserat platziert wird. Andererseits muss dabei zwangsläufig bei Stellen mit unterschiedlicher Wertigkeit auf Detailinformationen wie der konkreten Vergütung verzichtet werden. Da dem öffentlichen Dienst allgemein eine mangelnde Konkurrenzfähigkeit gegenüber der Privatwirtschaft attestiert wird,²⁵⁹ könnte eine ausbleibende Auskunft zur Bezahlung falsche Hoffnungen aufseiten der Bewerber erzeugen, indem

²⁵⁵ Experteninterview Nr. 1 Z. 202 f., Anlage 9.

²⁵⁶ Experteninterview Nr. 3 Z. 94 ff., Anlage 11.

²⁵⁷ Experteninterview Nr. 2 Z. 87 f., Anlage 10; Experteninterview Nr. 6 Z. 174 ff., Anlage 14.

²⁵⁸ Stellenportal der staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung Baden-Württemberg, Link: <https://bundesbau-bw.de/karriere/stellenangebot-detail/ingenieure-und-techniker-der-fachrichtungen-elektro-oder-versorgungstechnik-oder-bauingenieurwesen-fuer-berlin-m-w-d> [16.11.2022].

²⁵⁹ Experteninterview Nr. 1 Z. 79 f., Anlage 9; Experteninterview Nr. 4 Z. 411 ff., Anlage 12.

beispielsweise eine deutlich höhere Entgeltgruppe oder allgemein ein höherer finanzieller Verhandlungsspielraum der Arbeitgeber unterstellt wird, als tatsächlich vorliegt.

Hat man sich in der Landesverwaltung auf einen Bewerber verständigt, wird von einigen Dienststellen erst dann ein Tätigkeitsprofil konkret definiert, bei dem nun auch die Person des Bewerbers mit in die Ausgestaltung der Tätigkeiten einbezogen wird. Dabei kann auf seine Vor- und Ausbildung, seine bisherige Berufserfahrung, aber auch auf individuelle Einsatzwünsche eingegangen werden.²⁶⁰

Erst daraufhin wird entschieden, ob eine Eingruppierung nach den Tätigkeitsmerkmalen für Techniker oder für Ingenieure erfolgt und ob für die konkrete Person dadurch eine Eingruppierung als sonstiger Beschäftigter möglich ist oder nicht.

Die Ausgestaltung dieser flexiblen Eingruppierungspraxis scheint dabei aber auch stark von den einzelnen Dienststellen abzuhängen. So könnte bei einer Dienststelle auch ein „geringer“ qualifizierter Techniker oder Meister, der beispielsweise in der Privatwirtschaft mehrere Jahre Tätigkeiten erbracht hat, die nach TV-L-EGO den „entsprechenden Tätigkeiten“ eines Ingenieurs zuzuordnen sind, die Möglichkeit bekommen, wie ein Ingenieur eingruppiert zu werden.²⁶¹ Bei einer anderen Dienststelle kann diese Möglichkeit wiederum verwehrt werden.²⁶² An anderer Stelle wird, aufgrund „striker Vorgaben“, darüber hinaus sogar die Besetzung einer Stelle mit einem höherqualifizierten Abschluss als „extrem schwierig“ eingeschätzt.²⁶³

Die in Kapitel 3.3.2 aufgeworfene Schlussfolgerung, jeweils im Einzelfall entscheiden zu müssen (und damit aber auch zu können), ob ein Bewerber als sonstiger Beschäftigter anerkannt wird oder nicht, wird mit diesem Praxisbeispiel aus der Landesverwaltung anschaulich bestätigt. Teilweise, gerade auch im Landesbereich, kann dieser Handlungsspielraum durch Vorgaben der übergeordneten

²⁶⁰ Experteninterview Nr. 4 Z. 70 ff., Anlage 12; Experteninterview Nr. 7 Z. 190 ff., Anlage 15; vgl. auch Kap. 2.4.

²⁶¹ Experteninterview Nr. 4 Z. 81 ff., Anlage 12.

²⁶² Experteninterview Nr. 7 Z. 235 ff., Anlage 15.

²⁶³ Experteninterview Nr. 2 Z. 46 f., Anlage 10.

Dienststellen stark eingeschränkt werden, jedoch stellen auch solche innerdienstliche Vorgaben die Ausübung eines Handlungsspielraums (einer übergeordneten Stelle) dar.

In der Kommunalverwaltung erfolgt eine „vertikale“ Profilöffnung überwiegend erst, wenn eine vorherige qualifikationsspezifische Ausschreibung nicht erfolgreich war.²⁶⁴ Lediglich die Kommune aus dem Experteninterview Nr. 8 betreibt eine regelmäßige Öffnung der Qualifikationsanforderungen bei Stellenausschreibungen.²⁶⁵ Auf das Gesamtkonzept der Kommune, welche durch den Experten 8 vertreten wurde, wird in Kapitel 7.3 näher eingegangen.

Neben dieser „vertikalen“ Profilöffnung scheint auch die „horizontale“ Profilöffnung, also die Einstellung von Quereinsteigern mit gleicher Qualifikationsebene, jedoch nicht mit dem fachspezifischem Abschluss, eine Relevanz zu besitzen.²⁶⁶ Konkrete Regelungen, wie und wann die erforderliche Gleichwertigkeit der Fähigkeiten und der Erfahrung²⁶⁷ festgestellt wird, bestehen dagegen nirgends. Nachfolgend sind die Rückmeldungen zusammengefasst worden, die die Experten zur Anerkennungspraxis der Gleichwertigkeit der Fähigkeiten und der Erfahrung tätigten:

²⁶⁴ Experteninterview Nr. 1 Z. 79 f., Anlage 9; Experteninterview Nr. 5 Z. 76 ff., Anlage 13.

²⁶⁵ Experteninterview Nr. 8 Z. 43 ff., Anlage 16.

²⁶⁶ Experteninterview Nr. 1 Z. 86 f., Anlage 9; Experteninterview Nr. 6 Z. 64 ff., Anlage 14.

²⁶⁷ Vgl. 3.3.

| Tarifvertrag | Experte | | Wie erfolgte denn bei Ihnen die Prüfung der Voraussetzungen zur Anerkennung als „Sonstige Beschäftigte“, also gerade die Gleichwertigkeit der Fähigkeiten und der Erfahrung? |
|--------------|---------|--------|--|
| | Nr. | Anlage | Gleichwertige Fähigkeiten |
| TV-L | 2 | 10 | <i>Keine Anwendung (Z. 63)</i> |
| | 3 | 11 | "Standardisierte Vorgabe (...) besteht nicht." (Z. 126 f.) |
| | 4 | 12 | Übergeordnete Dienststelle regelt Anerkennung (Z. 293 ff.) |
| | 6 | 14 | Anerkennung erfolgt im Rahmen einer Stellenneubewertung (Z. 180 ff.) |
| | 7 | 15 | <i>Es liegen keine praktischen Erfahrungswerte vor (Z. 235 ff.)</i> |
| TvöD | 1 | 9 | Einschätzung des Fachbereichs (Z. 193 f.) |
| | 5 | 13 | Gleichwertigkeit der Fähigkeit: Einschätzung des Fachamts (Z. 178 ff.) Erfahrung: Kann aus Dokumentation ermittelt werden. (Z. 175 ff.) |
| | 8 | 16 | Anerkennung nach zweijähriger praktischer Bewährung (Z. 185 ff.) |
| | 9 | 17 | Gleichwertigkeit der Fähigkeit: Im Einzelfall (Z. 368 ff.) Erfahrung: ca. 3 Jahre (Z. 370) |

Abbildung 6: Zusammenfassung der Antworten zu Frage 10 des Interviewleitfadens, Anlage 8 (eigene Darstellung)

Insbesondere im kommunalen Bereich wird von den Personalstellen eingestanden, eine Gleichwertigkeit der Fähigkeiten nicht attestieren zu können, sondern hier die Einschätzung dem jeweiligen Fachbereich zu überlassen.²⁶⁸ Auch in Bezug zur Erfahrung variieren die vorausgesetzten Zeiten innerhalb der Stadtverwaltungen. Die Rückmeldungen der Landesverwaltungen sind dagegen durchweg unspezifisch.²⁶⁹

Im Zusammenhang mit der externen Personalbeschaffung und der Anerkennung oder Aberkennung der Gleichwertigkeit der Fähigkeiten und Erfahrung könnte auch der Minus-Eins-Regel²⁷⁰ besondere Bedeutung zukommen, gerade bei „vertikalen“, aber auch bei „horizontalen“ Profilöffnungen.²⁷¹

Aber auch in Bezug auf diese Anwendungspraxis besteht kein einheitliches Bild. Im Kommunalbereich kommt die Minus-Eins-Regel überall zur Anwendung, je-

²⁶⁸ Experteninterview Nr. 5 Z. 178 ff., Anlage 13.

²⁶⁹ Experteninterview Nr. 3 Z. 126 f., Anlage 9; Experteninterview Nr. 7 Z. 235 ff., Anlage 15.

²⁷⁰ Vgl. Kap. 3.2.6.

²⁷¹ Vgl. Kap. 3.3.1 und 3.3.2.

doch auch wieder in unterschiedlich ausgeprägter Art und Weise. So dient teilweise die Dauer der Probezeit als Bewährungszeitraum.²⁷² An anderer Stelle wird dagegen pauschal ein Mindestzeitraum von zwei Jahren vorgegeben.²⁷³

Auf Landesebene variiert die Anwendung dieser Regelung noch stärker. Hier findet sich teilweise überhaupt keine Anwendung der Minus-Eins-Regel,²⁷⁴ was im Hinblick auf den vorangegangenen, restriktiven Umgang mit der Eingruppierungsmöglichkeit und der Einbeziehung der Person bei der Ermittlung der Eingruppierung nur folgerichtig erscheint. Es sind aber auch ähnliche Ansätze wie in der Kommunalverwaltung erkennbar. So wurde auch dort „in Einzelfällen“ eine Eingruppierung zunächst eine Entgeltgruppe niedriger vorgenommen, wobei dies in den benannten Fällen auf Einwirken der Personalvertretung geschah und der „Eingruppierungshomogenität“ dienen sollte.²⁷⁵

Was alle Anwendungsfälle der Minus-Eins-Regel gemein haben, ist eine zeitgleich einhergehende Vorgabe, meist konkrete Personalentwicklungsmaßnahmen, nach deren Beschreiten oder erfolgreichen Bestehen eine tarifgleiche Eingruppierung in Aussicht gestellt wird,²⁷⁶ was in Kapitel 7.3 weiter beleuchtet wird.

7.2.2 Die Eingruppierungsmöglichkeit als sonstige Beschäftigte für Bestandspersonal

Neben der praktischen Relevanz der Eingruppierung in Bezug auf externe Personalbeschaffung soll die Relevanz hinsichtlich der internen Personalbeschaffung bzw. zur Personalentwicklung der Bestandsbelegschaft näher betrachtet werden.

Nach dem Eingruppierungsgrundsatz der Tarifautomatik besteht grundsätzlich kein Ermessensspielraum beim Arbeitgeber, wenn es um die Eingruppierungsfeststellung eines Tarifbeschäftigten geht. Ferner besteht aufseiten des Arbeitnehmers

²⁷² Experteninterview Nr. 1 Z. 220 f., Anlage 9.

²⁷³ Experteninterview Nr. 8 Z. 165 ff., Anlage 16.

²⁷⁴ Experteninterview Nr. 2 Z. 104, Anlage 10; Experteninterview Nr. 6 Z. 197 ff., Anlage 14.

²⁷⁵ Experteninterview Nr. 3 Z. 139 ff., Anlage 11.

²⁷⁶ Experteninterview Nr. 1 Z. 221 f., Anlage 9; Experteninterview Nr. 3 Z. 139 ff., Anlage 11.

die Möglichkeit, seine Eingruppierung im Falle einer von der Arbeitgebersicht abweichenden Meinung gerichtlich feststellen zu lassen.²⁷⁷ Hinsichtlich der Wahrnehmung dieser Möglichkeit konnte lediglich ein Experte in seiner langjährigen Dienstzeit eine Eingruppierungsfeststellungsklage in Bezug auf die Anerkennung als sonstiger Beschäftigter verzeichnen.²⁷⁸ Begehren aus Reihen der Belegschaft sind dagegen häufiger, wobei hier vorrangig versucht wird, sich außergerichtlich zu einigen, auch um das Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer mittels Klageverfahren nicht nachhaltig zu gefährden.²⁷⁹

Ohnehin wird die Chance, als Arbeitnehmer vor Gericht bei einer Eingruppierungsfeststellungsklage Recht zu bekommen, aus der Sicht der Experten für gering erachtet.²⁸⁰ Dies liegt laut Experten zum einen an der Beweislast, die, wie auch in Kapitel 3.2.4 dargestellt, im Fall einer Eingruppierungsfeststellungsklage auf Seiten des Beschäftigten liegt, zum anderen aber auch an der restriktiven Rechtsprechung in Bezug auf die Anerkennung als sonstiger Beschäftigter.²⁸¹

Es entsteht somit ein vergleichsweise großer Handlungsspielraum des Arbeitgebers, da er im Einzelfall stets über die Anerkennung als sonstiger Beschäftigter eine Eingruppierung vornehmen könnte, ohne damit tatsächlich einen allgemeingültigen Rechtsanspruch für andere Beschäftigte zu schaffen.²⁸² Für den Fall einer Eingruppierungsfeststellungsklage beim selben Arbeitgeber müsste der Kläger ohnehin nicht nur die Wertigkeit der Tätigkeit beweisen, sondern auch seine Gleichwertigkeit der Fähigkeit und der Erfahrung. Nur wenn er Kenntnis von objektiv gleichgelagerten Fällen hätte und diese auch vorweisen könnte, wäre es theoretisch möglich, durch eine dann vorrangige Gültigkeit des arbeitsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatzes Recht zu bekommen.²⁸³

²⁷⁷ Vgl. Kap. 3.2.1.

²⁷⁸ Experteninterview Nr. 5 Z. 215 f. i.V.m. Vorbemerkung zum Experten Nr. 5, Anlage 13.

²⁷⁹ Experteninterview Nr. 2 Z. 108 ff., Anlage 10; Experteninterview Nr. 4 Z. 81 ff., Anlage 12.

²⁸⁰ Experteninterview Nr. 8 Z. 426 ff., Anlage 16; Experteninterview Nr. 5 Z. 145 ff., Anlage 13.

²⁸¹ Experteninterview Nr. 5 Z. 159 ff., Anlage 13.

²⁸² Vgl. Kap. 3.3.

²⁸³ Vgl. Kap. 3.2.1.

Aus den Rückmeldungen der Experten entsteht der Eindruck, die Anerkennung als sonstiger Beschäftigter in der bisherigen Anwendung wird sowohl bei Neueinstellungen als auch bei der Weiterentwicklung von Bestandspersonal eher als nachrangige (Not-)Lösung gesehen, und weniger als Chance und Möglichkeit der Personalentwicklung verstanden.²⁸⁴ In Abbildung 7 wurden die allgemeinen Positionen zusammengetragen:

| Tarifvertrag | Experte | | Sonstige Beschäftigte als Notlösung |
|--------------|---------|--------|--|
| | Nr. | Anlage | |
| TV-L | 2 | 10 | <i>Keine Anwendung (Z. 63)</i> |
| | 3 | 11 | Personalmangel macht Öffnung erforderlich (Z. 26 f.) |
| | 4 | 12 | "man muss ja auch den sozialen Frieden im Amt berücksichtigen" (Z. 93) |
| | 6 | 14 | "meistens scheitert es, muss man sagen, an der Eingruppierung" (Z. 86 f) |
| | 7 | 15 | Quereinsteiger nur weil Angebot zu gering ist (Z. 36 ff.) |
| TvöD | 1 | 9 | "wenn es eng wird" (Z. 67) |
| | 5 | 13 | "wäre es mir lieber, ich würde für eine Ingenieurstelle einen Ingenieur kriegen und nur in Ausnahmefällen (...)" (Z. 235 f.) |
| | 8 | 16 | "Ja wir sind gezwungen uns zu öffnen" (Z. 199) |
| | 9 | 17 | Öffnen notwendig, wenn originär Qualifizierte sich nicht bewerben (Z. 178 ff.) |

Abbildung 7: Allgemeine Einstellung zur Eingruppierung als sonstiger Beschäftigter (eigene Darstellung)

Diese Haltung entspricht grundsätzlich auch der Rechtsprechung und Kommentierung, die Eingruppierung als sonstigen Beschäftigten als Ausnahme²⁸⁵ anzusehen und somit auch nicht zur Regel werden zu lassen. Dennoch scheint gerade der Fachkräftemangel Druck auf die Personalstellen ausgeübt zu haben, wodurch diese zum Handeln gezwungen wurden.

²⁸⁴ Experteninterview Nr. 5 Z. 234 ff., Anlage 13; Experteninterview Nr. 4 Z. 81 ff., Anlage 12; Experteninterview Nr. 8 Z. 199, Anlage 16.

²⁸⁵ Vgl. 3.2.1.

7.3 Standardisierungsansätze bei der Handhabung in Bezug auf sonstige bautechnische Beschäftigte

Im Rahmen der explorativen Erhebung wurden einige standardisierte Handhabungen in Bezug zum Forschungsthema festgestellt, auf die zunächst näher eingegangen wird. Da bei der Planung der Erhebung unklar war, inwieweit derartige Standardisierungen bestehen, wurde die Einschätzung zur Notwendigkeit einer einheitlichen Herangehensweise allgemein abgefragt, worauf im Anschluss eingegangen wird.

7.3.1 Bereits bestehende, individuelle Konzepte

Aus den Rückmeldungen der Experten lassen sich einerseits einige lose Ansätze, sowie ein vergleichbar weit konzipiertes Modell einer Dienststelle der Kommunalverwaltung finden.

Da Experte Nr. 8 auf Anonymität bestand, wird nachfolgend in Bezug auf das „Quali-Konzept“ von der Stadt 8 gesprochen.

Bei Stadt 8 wird schon während der Erarbeitung eines Anforderungsprofils für die Stellenausschreibung zwischen Personalstelle und Fachamt abgestimmt, ob eine Profilöffnung für „geringer“ qualifizierte Beschäftigte möglich ist und unter welchen Bedingungen anschließend eine Eingruppierung als sonstiger Beschäftigter denkbar wäre.²⁸⁶ Innerhalb dieser Abstimmung erfolgt zudem eine Art Risikoanalyse, in der betrachtet wird, ob die Stelle auch im Kontext möglicher Haftungsrisiken eine spezielle Qualifikation voraussetzt.²⁸⁷ Damit stützt die Aussage des Experten Nr. 8 auch das Vorgehen, wie unter Kapitel 3.3.3 beschrieben.

Eine gewisse Auffälligkeit ergibt sich, da haftungsrechtliche Vorbehalte oder Bedenken von keiner anderen Dienststelle vorgetragen wurden. Möglicherweise

²⁸⁶ Experteninterview Nr. 8 Z. 43 ff., Anlage 16.

²⁸⁷ Experteninterview Nr. 8 Z. 62 ff. und Z. 303 f., Anlage 16.

wurde dies mit der Einschätzung der Gleichwertigkeit der Fähigkeiten gleichgesetzt, die vom Fachamt vorzunehmen und zu bestätigen ist.

In Summe erfolgt im standardisierten Prozess der Stadt 8 somit zwar weiterhin eine Einzelfallbetrachtung, die aber stärker die individuellen Anforderungen einer Stelle einbezieht und offenbar umfassender ist als das Vorgehen der anderen Dienststellen.

Mit dieser umfassenden Anforderungsanalyse kann sich ein individueller Fortbildungsbedarf im Rahmen der Einarbeitung dabei sowohl für Bewerber, die die einschlägigen Qualifikationen mitbringen, bspw. Bauingenieure, als auch für Bewerber mit artverwandten oder „geringer“ wertigen Qualifikationen, wie Architekten oder Bautechniker. Da eine frühzeitige Ermittlung des einschlägigen Fortbildungsbedarfs, gerade auch zu Beginn eines Arbeitsverhältnisses, als eine förderliche Maßnahme der Personalentwicklung erscheint, wäre dieses Vorgehen ohnehin für jeden Arbeitgeber empfehlenswert.

Behauptet sich im Auswahlverfahren sodann ein Bewerber, der die ursprüngliche Qualifikationsebene nicht nachweist, erfolgt die Anwendung der Minus-Eins-Regel, kombiniert mit dem aus dem Abgleich von Anforderungsprofil und Bewerberprofil abgeleiteten Qualifikationskonzept.²⁸⁸ Es wird, ähnlich wie auch bei anderen Dienststellen, also gleich aufgezeigt, welche gleichwertigen Fähigkeiten noch zu erbringen oder aufzubauen sind, um die entgeltgruppengleiche Eingruppierung zu erreichen. Der zu erbringende Fortbildungsumfang muss dabei mindestens zehn Tage fachlichen Kompetenzaufbau und weitere fünf Tage methodischen Kompetenzaufbau umfassen.²⁸⁹ Eine vorgegebene Mindestanforderung an den Fortbildungsumfang wurde von den anderen Dienststellen hingegen nicht benannt.

Das Mindestmaß an zu erbringenden Zusatzqualifikationen von 15 Tagen stellt somit einen Umfang von 117, bzw. 118,5 Arbeitsstunden, ausgehend von einer

²⁸⁸ Experteninterview Nr. 8 Z. 185 ff., Anlage 16.

²⁸⁹ Experteninterview Nr. 8 Z. 83 ff., Anlage 16.

39- bzw. 39,5-Stunden-Woche, dar.²⁹⁰ Im direkten Vergleich mit der Weiterbildung zum Verwaltungsfachwirt entspricht der Umfang dieses Weiterbildungsrahmens etwa 19,5% des Stundenumfangs, wobei diese Weiterbildung wiederum nur knapp 11% eines Vollzeitstudiengangs ausmacht.²⁹¹

Parallel dazu wird die Anwendung der Minus-Eins-Regel auf einen Mindestzeitraum von zwei Jahren festgelegt.²⁹² Diese Bewährungszeit entspricht auch der Praxis bei anderen Dienststellen, obgleich hier kein verbindliches Konzept zur Weiterqualifikation als Bestandteil der Bewährung erwähnt wurde.²⁹³ Vorrangig kann eine solche Bewährungszeit dem Aufbau der erforderlichen Erfahrung im Sinne der alternativen subjektiven Eingruppierungsmerkmale²⁹⁴ dienen. Da in dieser Zeit aber auch Tätigkeiten auf dem nächsthöheren Qualifikationsniveau erbracht werden, kann die Zeit sicherlich auch für den Ausbau der praktischen Fähigkeiten des Beschäftigten dienlich sein.

Der standardisierte Ansatz der Stadt 8 scheint, nach Schilderung des Experten 8, aber auch eine geregelte Ausnahme vorzusehen. So besteht die Möglichkeit, von der Minus-Eins-Regel abzusehen, wenn bereits sechs Jahre einschlägige Tätigkeiten, also eine „doppelte Bachelor-Studiendauer“, nachgewiesen werden können.²⁹⁵ Damit sieht das Konzept der Stadt 8 einen doppelt so hohen Maßstab vor, wie er bei anderen Dienststellen vorgesehen ist.²⁹⁶

Da das definierte Verfahren der Stadt 8 nur verwaltungsintern geregelt ist, hat ein Beschäftigter, der es durchlaufen hat und somit als sonstiger Beschäftigter eingruppiert wurde, weiterhin keinen Anspruch, diese Anerkennung auch bei anderen Dienststellen durchzusetzen. Zwar muss in Anbetracht des Bewerbermarkts in Frage gestellt werden, ob tatsächlich nicht auch dort die Anerkennung als sonstiger Beschäftigter erfolgt, dennoch bliebe ihm beispielsweise bei den Regierungs-

²⁹⁰ § 6 Abs. 1 § 6 Abs. 1 S. 1 b) TVöD; Welkoborsky/Steuernagel, 2022, § 6 TV-L Rn. 2.

²⁹¹ Vgl. Kap. 4.1.3.

²⁹² Experteninterview Nr. 8 Z. 165 ff., Anlage 16.

²⁹³ Experteninterview Nr. 6 Z. 88 ff., Anlage 14.

²⁹⁴ Vgl. Kap. 3.3.2.

²⁹⁵ Experteninterview Nr. 8 Z. 104 f., Anlage 16.

²⁹⁶ Experteninterview Nr. 9 Z. 390 ff., Anlage 17.

präsidien eine entgeltgruppengleiche Beschäftigung verwehrt. Insoweit kann dieses Vorgehen ebenfalls als abgewandelte Form des „Einmal geworben, für immer gewonnen“-Prinzips betrachtet werden.²⁹⁷

7.3.2 Erfordernis eines allgemeinen Konzepts

Wie das Konzept der Stadt 8 zeigt, gab es bereits Dienststellen, die mit der Eingruppierungsmöglichkeit als sonstige Beschäftigte erste standardisierte Ansätze erarbeitet haben. Ebenso sind Aufstiegsmöglichkeiten im nichttechnischen Bereich von „mittlerem Dienst“ zum „gehobenen Dienst“ eingerichtet worden. Auch der Aufstieg in den „höheren Dienst“ findet standardisierte Verfahren. Umso fraglicher erscheint es, weshalb insbesondere der Bereich, der bereits seit längerem unter dem Fachkräftemangel leidet, bisher noch keine standardisierte Weiterbildungsmöglichkeit vorsieht. Der letzte Teil des Interviewleitfadens widmete sich der Ergründung dieser Fragestellung.

Abbildung 8 stellt eine Kurzübersicht über die einzelnen Positionen der Experten dar, wie ein konkreter, definierter Handlungsrahmen hinsichtlich der Anerkennung von sonstigen Beschäftigten aufgenommen werden würde.

²⁹⁷ Vgl. Kap. 2.4.

| Tarif- vertrag | Experte | | Standardisiertes Vorgehen in Bezug auf die Anerkennung von sonstigen Beschäftigten, Position der Experten |
|-------------------|---------|--------|---|
| | Nr. | Anlage | |
| TV-L | 2 | 10 | "da fällt das ganze Konstrukt in der Landesverwaltung auseinander" (Z. 212 f.) |
| | 3 | 11 | "könnte man Gefahr laufen, den bestehenden Handlungsspielraum einzuschränken" (Z. 187 f.) |
| | 4 | 12 | Personal wird gebunden; Unruhen können im sozialen Vergleich auftreten (Z. 427 ff.) |
| | 6 | 14 | "wir sollten es irgendwo schaffen, Positionen auszuweisen oder Möglichkeiten aufzuzeigen" (Z. 348 ff.) |
| | 7 | 15 | Notwendigkeit wurde noch nicht erkannt (Z. 425 ff.) Unruhen im sozialen Vergleich (Z. 450 ff.) |
| TvöD | 1 | 9 | "es täte tatsächlich helfen" (Z. 297 f.) "Wenn man Techniker zu Ingenieuren macht, dann fehlen uns am Ende die Techniker" (Z. 317 f.) |
| | 5 | 13 | "sehr sinnvoll" (Z. 332 f.); "Alle scheuen das Risiko, da mal in Vorleistung zu treten" (Z. 357) |
| | 8 | 16 | <i>Konzept liegt vor</i> ; bessere Karriereplanung (Z. 292 ff.) |
| | 9 | 17 | grundsätzlich sinnvoll, Ausgestaltung ist aber unklar (Z. 551 ff.) |

Abbildung 8: Stimmungsbild zur Notwendigkeit eines Anerkennungskonzepts (eigene Darstellung)

Auch diesbezüglich kann eine hohe Varianz an Rückmeldungen verzeichnet werden, wobei keine überwiegende Position von Landes- oder Kommunalverwaltung abgeleitet werden kann. Die Experten wurden dabei auch gebeten, sowohl Vorteile als auch Risiken aus einem solchen Konzept zu benennen.²⁹⁸

Auffällig sind die ablehnenden Auffassungen der Experten 2 und 3, mit einem standardisierten Verfahren den derzeitigen Handlungsspielraum einzuschränken²⁹⁹ und damit das „gesamte Konstrukt in der Landesverwaltung“³⁰⁰ zu gefährden. Gerade wenn man diese beiden Aussagen in Relation zur generellen Anwendung von Eingruppierungen als sonstige Beschäftigte stellt, erscheinen diese Aussagen nachvollziehbarer. So können bei Expertin Nr. 2 im Regierungspräsidium Karlsruhe,³⁰¹ wegen der sehr restriktiven praktischen Handhabung, auch keine Erfahrungswerte diesbezüglich vorliegen. Die Landes-Dienststelle von Experte Nr. 3

²⁹⁸ Vgl. Frage 20, Interviewleitfaden, Anlage 8.

²⁹⁹ Experteninterview Nr. 3 Z. 187 ff., Anlage 11.

³⁰⁰ Experteninterview Nr. 2 Z. 212 f., Anlage 10.

³⁰¹ Experteninterview Nr. 2 Z. 63, Anlage 10.

wiederum misst der Eingruppierungsmöglichkeit mit dem derzeitigen Handlungsspielraum große praktische Relevanz bei.³⁰² Ebenso verzeichnet sie starke Schwierigkeiten bei der Akquise von Personal auf Ingenieursebene³⁰³ und wurde für die bisherige Anwendung auch nicht beanstandet.³⁰⁴ Allgemein betrachtet werden aber auch dort Vorteile in Bezug auf Aspekte des Personalmarketings und der Personalentwicklung erkannt.³⁰⁵

Als stärkste Vorbehalte gegenüber eines einheitlichen Weiterbildungskonzepts für bautechnische Berufe werden die Diversität der technischen Fachrichtungen,³⁰⁶ sowie das Risiko eines sozialen Unfriedens³⁰⁷ benannt, wobei letzterer vorrangig von Dienststellen der Landesverwaltung gesehen wurde.

Angelehnt an die Auswertungen der bisherigen berufsbegleitenden Weiterbildungsinstrumente im öffentlichen Dienst³⁰⁸ wurden im Vergleich zu den jeweiligen originären Erwerbsmöglichkeiten der Eingruppierungsvoraussetzungen stets inhaltliche Abstriche gemacht. In Bezug auf Karrieremöglichkeiten wird beispielsweise auch beim Verwaltungsfachwirt nicht speziell für die Führungs- sondern ebenso für eine Fachkarriere ausgebildet.³⁰⁹ Eine diesbezügliche Analogie wurde auch im Rahmen des Experteninterviews Nr. 9 aufgeworfen. Hier wurde ebenfalls von den Experten aus dem Personalbereich hinterfragt, ob sie aufgrund ihrer Qualifikation ad hoc überhaupt in der Lage wären, Bescheide im Sozialamt zu erstellen, wozu sie gemäß ihrer Qualifikation grundsätzlich geeignet sein müssten.³¹⁰

Daneben kann bei jenen Dienststellen, die ein solches Konzept befürworten, häufig der Verweis auf andere, meist übergeordnete Entscheidungsträger verzeichnet

³⁰² Experteninterview Nr. 3 Z. 71, Anlage 11.

³⁰³ Experteninterview Nr. 3 Z. 25 ff., Anlage 11.

³⁰⁴ Experteninterview Nr. 3 Z. 133 f., Anlage 11.

³⁰⁵ Experteninterview Nr. 3 Z. 192 f., Anlage 11.

³⁰⁶ Experteninterview Nr. 5 Z. 313 f., Anlage 13; Experteninterview Nr. 6 Z. 322 ff., Anlage 14;

Experteninterview Nr. 8 Z. 279 ff., Anlage 16; Experteninterview Nr. 9 Z. 623 ff., Anlage 17.

³⁰⁷ Experteninterview Nr. 2 Z. 213, Anlage 10, Experteninterview Nr. 4 Z. 427 ff., Anlage 12; Experteninterview Nr. 7 Z. 450 ff., Anlage 15.

³⁰⁸ Vgl. Kap. 4.

³⁰⁹ Vgl. Kap. 4.1.

³¹⁰ Experteninterview Nr. 9 Z. 621 ff., Anlage 17.

werden.³¹¹

8 Schlussbetrachtung

Es besteht eine Diskrepanz zwischen restriktiver Rechtsprechung und progressiver Verwendung zumindest in Teilen der öffentlichen Verwaltung.

Inesbesondere weil das BAG überwiegend definiert hat, wann es sich nicht um gleichwertige Fähigkeiten und Erfahrung handelt, besteht ein sehr starker subjektiver Interpretationsspielraum der öffentlichen Arbeitgeber, wann diese Gleichwertigkeit anerkannt wird. Im Hinblick auf die erschwerte Personalakquise, vor allem bei Ingenieuren, können Vakanzen in der Personaldecke durch horizontale und vor allem durch vertikale Öffnung der Anforderungsprofile immerhin noch etwas besser geschlossen werden. Die Eingruppierung als sonstiger Beschäftigter macht es dabei möglich, entgeltgruppengleich vergüten zu können und damit die ohnehin schon bedingt konkurrenzfähige Entlohnung des öffentlichen Sektors nicht noch weiter senken zu müssen. Die eigentlich als Ausnahmeregelung beabsichtigte alternative Eingruppierungsmöglichkeit wird durch den anhaltenden Fachkräftemangel auch perspektivisch weiter an Bedeutung gewinnen.

Ausgehend von der Absicht, mit dem Abschluss eines Tarifvertrags grundsätzlich Einheitlichkeit und Gleichbehandlung herzustellen, scheint bei der grundsätzlichen Tätigkeitsbewertung nach TV-L-EGO bzw. EntgO VKA noch überwiegend Einigkeit zwischen den Dienststellen zu herrschen. Die Anerkennung als „Sonstiger“ wird dagegen sehr unterschiedlich ausgelegt und damit auch mit unterschiedlichen Kriterien versehen. Die im Rahmen der explorativen Erhebung gesammelten Ergebnisse zeigen dies sehr anschaulich.

Das vom Experten Nr. 8 skizzierte Qualifikationskonzept kann als Bekenntnis betrachtet werden, den Bedarf eines einheitlichen Rahmens im Umgang mit der Anerkennung als sonstiger Beschäftigter erkannt zu haben. Zeitgleich kann ein sol-

³¹¹ Experteninterview Nr. 5 Z. 332 ff., Anlage 13; Experteninterview Nr. 7 Z. 413 ff., Anlage 15.

cher Alleingang nicht das gesamte Potenzial abgreifen, welches mit einem übergreifend anerkannten Anwendungskonzept geschaffen werden könnte. Die 7. Vormerkung der EntgO VKA ermöglicht auch im Verwaltungsbereich, weitere qualitative Anforderungen an die Anerkennung von sonstigen Beschäftigten zu stellen. Damit einher gehen auch eine institutionalisierte Qualifikations- und Prüfungsmöglichkeit, dem Verwaltungsfachwirt, und schlussendlich die Sicherung eines Mindestqualifikationsstandards. Ein solches Vorgehen könnte auch in den bautechnischen Verwaltungsberufen hilfreich sein, die Anerkennungspraxis in Bezug auf sonstige Beschäftigte qualitativ und rechtlich zu sichern.

Aufgrund der vielfältigen Einsatzgebiete für technische Verwaltungsberufe bedarf es eines modularen, technischen Weiterbildungsprogramms, mithilfe dessen die Ansätze der Stadt 8 aufgegriffen und allgemein verbindlich geregelt werden. Hierfür könnte das Konzept der Weiterbildung zum Verwaltungsfachwirt als Orientierung dienen. Ebenso sollten sich die kommunalen Arbeitgeberverbände bzw. die vorstehenden Ministerien der bautechnischen Landesverwaltung auf einheitliche Handhabungen im Umgang mit sonstigen Beschäftigten verständigen. Auch eine Institution wie beispielsweise der ehemalige Landespersonalausschuss könnte eine übergeordnete, einheitliche Praxis sicherstellen.

Bei all diesen Handlungsfeldern wird es darauf ankommen, andere und vermeintlich „einfachere“ Qualifizierungsmöglichkeiten zu dulden und zugleich den Stellenwert von anderweitig erlangter, meist praktischer Erfahrung stärker anzuerkennen.

Das Risiko, damit den sozialen Frieden innerhalb der bautechnischen Verwaltung zu gefährden, besteht ebenso wie auch im nichttechnischen Bereich bei Beschäftigten mit abgeschlossenem Hochschulstudium (bzw. Beamte im gehobenen nichttechnischen Dienst) und zu Verwaltungsfachwirten weiterqualifizierten Beschäftigten. Diese Anerkennung auf Augenhöhe wurde von den Vertragsparteien des kommunalen Sektors mittlerweile sogar tarifvertraglich festgehalten und eingefordert. Ein Erdbeben in der nichttechnischen Verwaltung oder der Zusammenbruch des gesamten kommunalen Sektors konnte bisweilen zum Glück nicht verzeichnet werden.

Literaturverzeichnis

- Baßlsperger, Maximilian: Modularer Aufstieg und Assessmentverfahren im Beamtenrecht, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, 7-8/2011, S. 1ff.
- Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung , Wiesbaden, 2022³.
- Becker, Martin: Artikel 3 Grundgesetz, in: Däubler, Wolfgang u.a. (Hrsg.): Arbeitsrecht. Individualarbeitsrecht mit kollektivrechtlichen Bezügen : Handkommentar (NomosKommentar), Baden-Baden, 2022, Rn. 31-60.
- Bernheine, Christian: TVöD/TV-L, in: Bredemeier, Jörg u.a. (Hrsg.): TVöD/TV-L. Tarifverträge für den öffentlichen Dienst. Kommentar, 2022, 24–63.
- Berthel, Jürgen/Becker, Fred G.: Personal-Management. Grundzüge für Konzeptionen betrieblicher Personalarbeit , Freiburg, 2022¹².
- Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung , Wiesbaden, 2005².
- Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang: Das theoriegenerierende Experteninterview, in: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung, Wiesbaden, 2005a, S. 33ff.
- Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang: Expertenwissen und Forschungspraxis: die modernisierungstheoretische und die methodische Debatte um die Experten, in: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung, Wiesbaden, 2005b, S. 7ff.
- Böhle, Thomas (Hrsg.): Kommunales Personal- und Organisationsmanagement (Beck-Online Bücher), München, 2017.
- Bredemeier, Jörg u.a. (Hrsg.): TVöD/TV-L. Tarifverträge für den öffentlichen Dienst. Kommentar , 2022⁶.
- Breier, Alfred u.a.: TVöD Entgeltordnung VKA. Eingruppierung in die Praxis : Kommentar , Heidelberg, 2022²⁸.
- Burger, Ernst u.a. (Hrsg.): TVöD, TV-L. Tarifverträge für den öffentlichen Dienst : Handkommentar (NomosKommentar), Baden-Baden, 2020⁴.

Clemens, Horst u.a. (Hrsg.): Kommentar zum Tarifvertrag öffentlicher Dienst (TVöD) , Stuttgart, 2022.

Conze, Peter u.a. (Hrsg.): Personalbuch Arbeits- und Tarifrrecht öffentlicher Dienst. TVöD, TV-L, TV-Hessen, TV-Ärzte mit Lohnsteuerrecht, Sozialversicherungsrecht und Exkursen zum Beamtenrecht , München, 2021⁷.

Däubler, Wolfgang u.a. (Hrsg.): Arbeitsrecht. Individualarbeitsrecht mit kollektivrechtlichen Bezügen : Handkommentar (NomosKommentar), Baden-Baden, 2022⁵.

Dirnberger, Frank u.a. (Hrsg.): PdK Baden-Wuerttemberg. Landesbeamtengesetz Baden-Württemberg , München, 2018³.

Döring, Nicola/Bortz, Jürgen: Forschungsmethoden und Evaluation. in den Sozial- und Humanwissenschaften , 2016⁵.

Effertz, Jörg: TVöD Kommunen Kommentar 2021. TVöD Jahrbuch mit allen wichtigen Tariftexten und der Entgeltordnung (VKA); Die neuen Entgelttabellen 2021/2022 , Regensburg, 2021.

Elsner, Martin: 3.1 Aufstiegsfortbildung im Öffentlichen Dienst: Aufbruch zu neuen Qualitäten, in: Elsner, Martin (Hrsg.): Berufliche Bildung im Öffentlichen Dienst - Zukunft aktiv gestalten. Dokumentation der Beiträge zum Entwicklungsprojekt (Berichte zur beruflichen Bildung), Bonn, 2020a, S. 141ff.

Elsner, Martin (Hrsg.): Berufliche Bildung im Öffentlichen Dienst - Zukunft aktiv gestalten. Dokumentation der Beiträge zum Entwicklungsprojekt (Berichte zur beruflichen Bildung), Bonn, 2020¹.

Elsner, Martin: Berufsbildung im Öffentlichen Dienst – Digitalisierung, Qualität, Perspektiven, in: Elsner, Martin (Hrsg.): Berufliche Bildung im Öffentlichen Dienst - Zukunft aktiv gestalten. Dokumentation der Beiträge zum Entwicklungsprojekt (Berichte zur beruflichen Bildung), Bonn, 2020b, S. 19ff.

Fortmann, Harald R./Kolocek, Barbara (Hrsg.): Arbeitswelt der Zukunft. Trends - Arbeitsraum - Menschen - Kompetenzen , Wiesbaden, Heidelberg, 2018.

Ganze, Hannes/Reidelbach, Dirk: Bewertung von Stellen für Tarifbeschäftigte, in: Böhle, Thomas (Hrsg.): Kommunales Personal- und Organisationsmanagement (Beck-Online Bücher), München, 2017, 168 - 317.

Helfferich, Cornelia: Leitfaden- und Experteninterviews, in: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, Wiesbaden, 2022, S. 875ff.

Hinz, Elmar/Vollmann, Sarah-Rebecca: Personalmarketing für die öffentliche Verwaltung: Lebensphasenorientiertes Personalmanagement, in: S. 211ff.

Hofmeister, Andreas/Mayer, N.: § 41 - § 48, in: Spannowsky, Willy/Uechtritz, Michael (Hrsg.): BeckOK BauGB, München, 2022, 1–32.

Hopp, Helmut: Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen (Lehrbuch), Stuttgart, Freiburg, 2020⁵.

Howald, Wolfgang: TVöD AT § 1 Geltungsbereich (TVöD), in: Burger, Ernst u.a. (Hrsg.): TVöD, TV-L. Tarifverträge für den öffentlichen Dienst : Handkommentar (NomosKommentar), Baden-Baden, 2020.

Kaiser, Robert: Qualitative Experteninterviews , Wiesbaden, 2021.

Kienbaum, Fabian/Gunnesch, Markus/Pacher, Sebastian: Geld und Vergütung im Zeitalter der Digitalisierung: Wie sieht das Performance Management von morgen aus?, in: Fortmann, Harald R./Kolocek, Barbara (Hrsg.): Arbeitswelt der Zukunft. Trends - Arbeitsraum - Menschen - Kompetenzen, Wiesbaden, Heidelberg, 2018, S. 27ff.

Kienzler, Herbert/Stehle, Stefan: Beamtenrecht Baden-Württemberg , Baden-Baden, 2017³.

Kuckartz, Udo/Rädiker, Stefan: Datenaufbereitung und Datenbereinigung in der qualitativen Sozialforschung, in: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, Wiesbaden, 2022, S. 501ff.

Kuner, Markus: Die neue Entgeltordnung zum TVöD-VKA, in: Rinck, Ursula u.a. (Hrsg.): BeckOK TVöD Entgeltordnungen. Kommentar zu den Entgeltordnungen

der Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Bereich des Bundes und der VKA, München, 2022.

Laufer, Simone: Sonstige Beschäftigte. Definitionen und Vorgehensweise , Köln, 2019⁸.

Manske, Wolfgang/Briegel, Judith: KSchG § 2 Änderungskündigung, in: Däubler, Wolfgang u.a. (Hrsg.): Arbeitsrecht. Individualarbeitsrecht mit kollektivrechtlichen Bezügen : Handkommentar (NomosKommentar), Baden-Baden, 2022.

Mayring, Philipp: Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken (Beltz Pädagogik), Weinheim, 2015¹².

Mayring, Philipp/Fenzl, Thomas: Qualitative Inhaltsanalyse, in: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, Wiesbaden, 2022, S. 691ff.

Meuser, Michael/Nagel, Ulrike: ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung, Wiesbaden, 2005, S. 71ff.

Müller, Carsten: EntgO VKA, in: Rinck, Ursula u.a. (Hrsg.): BeckOK TVöD Entgeltordnungen. Kommentar zu den Entgeltordnungen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Bereich des Bundes und der VKA, München, 2022a.

Müller, Carsten: TV-L-EGO, in: Rinck, Ursula u.a. (Hrsg.): BeckOK TV-L Entgeltordnungen. Tarifverträge der Länder Entgeltordnungen, München, 2022b.

Nohl, Arnd-Michael: Interview und dokumentarische Methode. Anleitungen für die Forschungspraxis (Lehrbuch), Wiesbaden, Heidelberg, 2017⁵.

Richter, Achim/Gamisch, Annett/Mohr, Thomas: Eingruppierung TV-L in der Praxis. Die neue Entgeltordnung , Regensburg, 2021a⁵.

Richter, Achim/Gamisch, Annett/Mohr, Thomas: Grundlagen der Eingruppierung TVöD und TV-L. Das aktuelle Eingruppierungsrecht im öffentlichen Dienst (Wissen für die Praxis), Regensburg, 2021b⁷.

Rinck, Ursula u.a. (Hrsg.): BeckOK TV-L. Tarifverträge der Länder , München, 2022⁵⁶.

Rinck, Ursula u.a. (Hrsg.): BeckOK TV-L Entgeltordnungen. Tarifverträge der Länder Entgeltordnungen , München, 2022³⁹.

Rinck, Ursula u.a. (Hrsg.): BeckOK TVöD. Kommentar zum Tarifrecht der Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Bereich des Bundes und der VKA , München, 2022⁶¹.

Rinck, Ursula u.a. (Hrsg.): BeckOK TVöD Entgeltordnungen. Kommentar zu den Entgeltordnungen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Bereich des Bundes und der VKA , München, 2022³¹.

Ritz, Adrian/Thom, Norbert: Public Management. Erfolgreiche Steuerung öffentlicher Organisationen (Uniscope. Publikationen der SGO Stiftung), Wiesbaden, Heidelberg, 2019⁶.

Ruhdorfer-Ritt, Daniela: §9 Fort- und Weiterbildung, Weiterqualifizierung/Bildungsmanagement. b) Beamtenrechtlicher "Aufstieg", in: Böhle, Thomas (Hrsg.): Kommunales Personal- und Organisationsmanagement (Beck-Online Bücher), München, 2017.

Schaub, Günter u.a. (Hrsg.): Arbeitsrechts-Handbuch. Systematische Darstellung und Nachschlagewerk für die Praxis , München, 2021¹⁹.

Spannowsky, Willy/Uechtritz, Michael (Hrsg.): BeckOK BauGB , München, 2022⁵⁶.

Stahl, Heinz K.: Systematisches Human Resource Management. Das 3x5-Modell für zukünftige Organisationen (Fokus Management und Führung Band 6), Berlin, 2020.

Steuernagel, Marc-Oliver: EntgO VKA, in: Rinck, Ursula u.a. (Hrsg.): BeckOK TVöD Entgeltordnungen. Kommentar zu den Entgeltordnungen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Bereich des Bundes und der VKA, München, 2022a.

Steuernagel, Marc-Oliver: TV-L, in: Rinck, Ursula u.a. (Hrsg.): BeckOK TV-L. Tarifverträge der Länder, München, 2022b.

- Steuernagel, Marc-Oliver: TV-L-EGO, in: Rinck, Ursula u.a. (Hrsg.): BeckOK TV-L Entgeltordnungen. Tarifverträge der Länder Entgeltordnungen, München, 2022c.
- Steuernagel, Marc-Oliver: TVöD, in: Rinck, Ursula u.a. (Hrsg.): BeckOK TVöD. Kommentar zum Tarifrecht der Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Bereich des Bundes und der VKA, München, 2022d.
- Tausendpfund, Markus (Hrsg.): Forschungsstrategien in den Sozialwissenschaften , Wiesbaden, 2022.
- Treber, Jürgen: 2. Abschnitt. Eingruppierung. §64 Eingruppierungsrecht, in: Schaub, Günter u.a. (Hrsg.): Arbeitsrechts-Handbuch. Systematische Darstellung und Nachschlagewerk für die Praxis, München, 2021.
- Völkl, Kerstin: Forschungsansätze in den Sozialwissenschaften, in: Tausendpfund, Markus (Hrsg.): Forschungsstrategien in den Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2022, S. 69ff.
- Vollrath, Vanessa: Talent Management in Zeiten der Digitalisierung, in: Fortmann, Harald R./Kolocek, Barbara (Hrsg.): Arbeitswelt der Zukunft. Trends - Arbeitsraum - Menschen - Kompetenzen, Wiesbaden, Heidelberg, 2018, S. 167ff.
- Weichbold, Martin: Pretests, in: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, Wiesbaden, 2022, S. 433ff.
- Weinmann, Ralf: Eingruppierungsgrundsätze des Tarifrechts des öffentlichen Dienstes, in: Burger, Ernst u.a. (Hrsg.): TVöD, TV-L. Tarifverträge für den öffentlichen Dienst : Handkommentar (NomosKommentar), Baden-Baden, 2020.
- Welkoborsky, Horst/Steuernagel, Marc-Oliver: § 6 TV-L Regelmäßige Arbeitszeit, in: Rinck, Ursula u.a. (Hrsg.): BeckOK TV-L. Tarifverträge der Länder, München, 2022.
- Wölk, Wolfgang: Tätigkeitsbewertung, in: Conze, Peter u.a. (Hrsg.): Personalbuch Arbeits- und Tarifrecht öffentlicher Dienst. TVöD, TV-L, TV-Hessen, TV-Ärzte mit Lohnsteuerrecht, Sozialversicherungsrecht und Exkursen zum Beamtenrecht, München, 2021, 2964–2997.

Zimmermann, Achim/Burkhart, Harald: § 22 Aufstieg. 2.1 Aufstieg ohne Bildungsvoraussetzungen, in: Dirnberger, Frank u.a. (Hrsg.): PdK Baden-Wuerttemberg. Landesbeamten-gesetz Baden-Württemberg, München, 2018, S. 114ff.

Anlagen

Die Anlagen wurden, in Abstimmung mit dem Erstbetreuer, nur der digitalen Version beigelegt.

Erklärung des Verfassers

„Ich versichere, diese Master-Thesis selbstständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt zu haben. Die Möglichkeit, die schriftliche Arbeit im Verdachtsfall auf Plagiate überprüfen zu können, ist mir bekannt.“

Datum, Unterschrift