



Dr. Thomas Böhle
Berufsmäßiger Stadtrat

Frau Stadträtin Beatrix Zurek
Frau Stadträtin Bettina Messinger

SPD Stadtratsfraktion

Datum 24. JUNI 2015

Einstellungsvoraussetzungen bei der Stadt München

Schriftliche Anfrage gem. § 68 GeschO

Anfrage Nr. 14-20/F 00303 von Frau StRin Beatrix Zurek und Frau StRin Bettina Messinger vom 22.05.2015, eingegangen am 22.05.2015

Sehr geehrte Frau Stadträtin Zurek,
sehr geehrte Frau Stadträtin Messinger,

folgende Anfrage zu den Einstellungsvoraussetzungen bei der Stadt München vom 22.05.2015 haben Sie gestellt:

- 1. Wie erklärt es sich, dass Bewerber und Bewerberinnen an formalen Einstellungsvoraussetzungen scheitern, obwohl sie nachweislich fachlich geeignet sind?
Der SPD-Stadtratsfraktion wurde bekannt, dass Bewerberinnen und Bewerber bereits über einen Dienstleistungsvertrag als externe Berater und Beraterinnen bei der Stadt München jahrelang erfolgreich tätig und eingearbeitet sind. Trotz festgestellter Eignung scheiterten aber deren Bewerbungen an dem Kriterium des Hochschulstudiums.*
- 2. Welche Möglichkeit nutzt die Stadt München, um Qualifikationen zu erkennen, die über die Berufsausbildung und Studiengänge hinaus erworben wurden?*
- 3. Werden, zum Beispiel im IT-Bereich mit einem erheblichen Fachkräftemangel, sogenannte Öffnungsklauseln angewendet?*
- 4. Wie viele Fälle liegen vor, in denen im IT-Bereich und anderen sogenannten Mangelberufen eine Einstellung an formalen Einstellungskriterien und dem Ausbildungsgrad scheiterte?*

Herr Oberbürgermeister Reiter hat mir Ihre Anfrage zur Beantwortung zugeleitet.

Vorbemerkung:

Ausgangspunkt für die Einstellung von Bewerber/-innen auf zu besetzende Stellen sind die Anforderungen, die sich aus den zu erledigenden Aufgaben ableiten und die hierfür notwendige formale Qualifikation. Diese Merkmale haben Einfluss auf die Einwertung der Position. In den Eingruppierungstarifverträgen des TVöD ist festgelegt, welche Tätigkeitsmerkmale erfüllt sein müssen, um in einer bestimmten Entgeltgruppe eingruppiert zu werden. Zu diesen Tätigkeitsmerkmalen zählen auch die persönlichen Voraussetzungen.

Die Bewertungs- und Eingangsvoraussetzungen für Stellen der 3. und 4. QE gestalten sich je nach Fachrichtung und Berufsgruppe unterschiedlich:

So sind z.B. nach dem Fallgruppen 1-Tarifvertrag, der im Bereich der 4. QE u.a. für den Verwaltungsdienst, den Technischen Dienst und die Informationsverarbeitung anzuwenden ist, Tarifbeschäftigte mit wissenschaftlicher Hochschulbildung und entsprechender Tätigkeit in die Entgeltgruppe E 13 eingruppiert. Diese Entgeltgruppe ist auch für „sonstige Angestellte, die aufgrund gleichwertiger Fähigkeiten und Erfahrungen entsprechende Tätigkeiten ausüben“, geöffnet.

Andere Eingruppierungsregelungen, z.B. für Ärzte, sehen keine Möglichkeit für „sonstige Angestellte“ vor. In diesen Fällen ist ein Universitätsstudium zwingend erforderlich. Auch bei der Beschäftigung von Beamten enthalten die Laufbahnvorschriften sehr enge, an die formale Qualifikation gebundene, Zugangsvoraussetzungen, die eine Beschäftigung „anderer Bewerber“ nur als Ausnahmefall ermöglichen und die Zustimmung des Landespersonalausschusses voraussetzen.

Dennoch ergeben sich für einzelne Einsatzfelder im Tarifbereich in der Tat Möglichkeiten, für Stellen der 3. und 4. QE auch Personen ohne einschlägigem Studium bei Vorliegen „gleichwertiger Kenntnisse und Erfahrungen“ einzustellen.

Während die LHM bei Bewerber/-innen mit entsprechendem Studium ohne weitere Prüfung davon ausgehen kann, dass sie das notwendige Basiswissen für einen breiten Einsatz auf Stellen ihrer Laufbahn und Fachrichtung aufweisen, ist dies bei Öffnung für externe Bewerber/-innen mit „gleichwertigen Kenntnissen und Erfahrungen“ in anderer Weise festzustellen.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichtes wird von „sonstigen Angestellten“ zwar nicht ein Wissen und Können verlangt, wie es durch eine wissenschaftliche Hochschulbildung vermittelt wird, wohl aber eine ähnlich gründliche Beherrschung eines entsprechend umfangreichen Wissensgebietes, wobei Fähigkeiten und Erfahrungen auf einem eng begrenzten Teilgebiet nicht ausreichend sind. „Vielmehr zeigt die Lebenserfahrung, dass „sonstige Angestellte“, selbst wenn sie im Einzelfall eine „entsprechende Tätigkeit“ ausüben, gleichwohl häufig an anderen Stellen deswegen nicht eingesetzt werden können, weil ihnen für andere Tätigkeiten Kenntnisse und Erfahrungen fehlen. Es muss geprüft werden, ob der eine entsprechende Tätigkeit ausübende Angestellte das Wissensgebiet eines Angestellten mit der in der ersten Alternative (Anmerkung: wissenschaftliche Hochschulbildung) vorausgesetzten Ausbildung mit ähnlicher Gründlichkeit beherrscht.“ (Landesarbeitsgericht Köln, Urteil v. 11.06.2013, AZ 11 Sa 46/13).

Werden Stellenausschreibungen der 3. und 4. QE auch für Personen ohne Studium geöffnet, ist mit einer sehr großen Bewerberzahl zu rechnen. All diese Bewerbungen müssen auf ihre Zulässigkeit – also auf das Vorliegen „entsprechender Kenntnisse und Erfahrungen“ geprüft werden. Hierfür sind im Vorfeld geeignete Kriterien und Verfahren zu entwickeln. Dadurch und durch die in Folge notwendige Zulässigkeitsprüfung jeder eingegangenen Bewerbung (bei der nicht auf die Urkunde einer Hochschule zurückgegriffen werden kann), gestaltet sich auch der Aufwand für die Bewerbervorauswahl deutlich höher und damit zeitintensiver. Dies wird in jedem Fall zu einer Verlängerung der Besetzungsdauer führen.

Auch aus diesem Grund wird in der Praxis von der Möglichkeit einer Öffnung für „sonstige Angestellte“ nur dann Gebrauch gemacht, wenn dies wegen der absehbaren Bewerberlage notwendig ist – wenn also andernfalls damit zu rechnen ist, dass geeignete Bewerbungen nicht in ausreichender Zahl eingehen. Darüber hinaus ist gerade bei befristeten Aufgaben, wie den IT-Projektkoordinatorenstellen, besonderes Augenmerk auf ein breites und ausgeprägtes Basiswissen zu legen, um im Anschluss einen anderen stadtweiten Einsatz in der IT sicher zu stellen. Die durch ein entsprechendes Hochschulstudium erworbenen Grundlagen bieten hierfür eine gute Gewähr.

Wie in einem Gespräch über Stellen im IT-Bereich am 13.11.2014 zwischen Frau Stadträtin Messinger, Frau Stadträtin Hübner, dem Direktorium-STRAC und IT@M bereits durch das POR-P 5 mitgeteilt, ist bei IT-Stellen nicht generell von einer schwierigen Besetzungssituation auszugehen, wenngleich bei einigen speziellen Fachlichkeiten und Erfahrungen durchaus Probleme bestehen können. Für diesen Fall wurde die uneingeschränkte Bereitschaft des POR bekundet, von der Voraussetzung „Studium“ abzusehen und darum gebeten, dies durch die IT-Häuser entweder generell für einzelne Funktionen oder vor Ausschreibung im Einzelfall geltend zu machen.

Liegen geeignete und dem Anforderungsprofil entsprechende Initiativbewerbungen vor, besteht - die Zustimmung der Personalvertretung vorausgesetzt - auch die Möglichkeit, Stellen direkt ohne Ausschreibung zu besetzen. In dem dieser Anfrage mutmaßlich zugrunde liegenden Fall wäre dies dann grundsätzlich denkbar gewesen, wenn das Anforderungsprofil für „sonstige Angestellte“ ohne wissenschaftliche Hochschulbildung geöffnet und das Vorliegen „gleichwertiger Kenntnisse und Erfahrungen“ festgestellt worden wäre. Um eine Benachteiligung interner Dienstkräfte zu vermeiden, würde eine Direktbesetzung allerdings voraussetzen, dass vergleichbare interne Beschäftigte nicht vorhanden sind. Dies scheint bei Öffnung für einen Personenkreis ohne jedwedes Studium eher zweifelhaft.

Ob eine Direktbesetzung ohne Ausschreibung in Frage kommt oder bei der Ausschreibung einer Stelle in der 3. oder 4. QE von der formalen Voraussetzung „Studium“ abgesehen und auch Personen mit „gleichwertigen Fähigkeiten und Erfahrungen“ zugelassen werden, wird durch das POR im Vorfeld einer Stellenausschreibung mit der Beschäftigungsdienststelle, die die fachlichen Anforderungen formuliert, abgeklärt.

Im Vorfeld dieser Ausschreibung für mehrere Stellen in A 14/E 13 TVöD (IT-Projektkoordinator/-in) beim Direktorium-STRAC wurde allerdings weder der Wunsch nach einer breiteren Öffnung noch nach einer Direktbesetzung geäußert. Auch aus Sicht des POR ließen die vom Direktorium-STRAC geforderten Qualifikationen und fachlichen Kompetenzen eine gute Bewerberlage vermuten. Die inzwischen eingegangenen Bewerbungen von Personen mit einschlägigem Studium lassen erwarten, dass das Ausschreibungsverfahren erfolgreich abgeschlossen werden kann. Die Vorstellungsrunden sind bereits terminiert.

Sobald Stellen – wie in dem der Anfrage zugrunde liegenden Fall - ausschließlich für Hochschulabsolventen ausgeschrieben sind, sind Bewerbungen von Personen, die diese Voraussetzung nicht erfüllen, unzulässig und dürfen aus rechtlichen Gründen nicht weiter in die Vorauswahl einbezogen werden. Dabei ist es unerheblich, ob sie grundsätzlich fachlich für die spezielle Position geeignet wären.

Vor dem Hintergrund, dass es erklärtes Ziel des Programms MIT-KonkreT ist, die durch einschlägige Studiengänge und Qualifikationsmaßnahmen vorhandene IT-Fachlichkeit deutlich zu verstärken, hat das POR eine Stellungnahme der Programmleitung / des Direktoriums-STRAC zur Frage einer generell breiteren Öffnung auch für Personen ohne Studium in der 3. und 4. QE eingeholt.

Die Leitung des Direktorium-STRAC teilte hierzu in ihrer Stellungnahme vom 08.06.2015 Folgendes mit:

„Bei Stellenbesetzungen besteht in bestimmten Fällen ein gewisses Spannungsfeld, einerseits die aus der Aufgabenstellung abzuleitenden Anforderungen möglichst optimal durch einen Bewerber / eine Bewerberin erfüllt zu bekommen, und andererseits sicherzustellen, dass es genügend geeignete Bewerberinnen und Bewerber geben wird und die Stelle möglichst schnell besetzt werden kann.

Eine pauschale Aussage, bei welchen Stellen auf welche formale Voraussetzungen verzichtet werden kann, ist so nicht möglich. Gerade bei hochwertigen Stellen in der 4. Qualifikationsebene, die befristet sind, muss sichergestellt werden, dass die Mitarbeiter / Mitarbeiterinnen möglichst breit einsetzbar sind, da sie nach Ablauf der Befristung andere Aufgaben ggf. auch in anderen Referaten wahrnehmen müssen.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Bestrebungen in der LHM, externe Dienstleister verstärkt durch internes Personal zu ersetzen, wird sich womöglich in Zukunft häufiger die Situation einer schwierigen Personalgewinnung ergeben. Deswegen erscheint es sinnvoll, zukünftig verstärkt darauf zu setzen, dass formale Voraussetzungen durch gleichwertige Kenntnisse und Erfahrungen ersetzt werden können und dabei sämtliche rechtlich zulässigen Möglichkeiten zur Anwendung zu bringen. Da mittlerweile durch MIT-KonkreT umfangreiche Qualifizierungsmaßnahmen aufgelegt wurden, kann nun auch punktuell fehlendes Wissen durch Nachqualifizierungen erworben werden. Voraussetzung hierfür ist, dass das entsprechende Potential bei den Bewerbern / Bewerberinnen vorhanden ist.

Die folgenden Beispiele erscheinen unter der oben genannten Rahmenbedingung geeignete konkrete Möglichkeiten:

- Es könnte der Abschluss auf Masterniveau durch einen Hochschulabschluss auf Bachelorniveau ersetzt werden.
- In der 3. QE könnte speziell in der Eingangsstufe auf einen Hochschulabschluss verzichtet werden. Dabei ist es wichtig im Stellenbesetzungsverfahren durch geeignet ergänzte Assessment Center Elemente das entsprechende Potential abzu prüfen.

Auch wenn in Zukunft eine solche Linie verstärkt zur Anwendung kommt, ist weiterhin die Abstimmung der konkreten Anforderungen zwischen dem POR und der jeweiligen Dienststelle erforderlich.

Sofern sich durch die Änderungen steigende Aufwände in der Durchführung von Stellenbesetzungsverfahren ergeben (insbesondere durch aufwändigere Auswahlverfahren, um das entsprechende Potential zu identifizieren, siehe oben), muss sichergestellt sein, dass die Ressourcen hierfür zur Verfügung stehen, da ansonsten wahrscheinlich die erzielten Vorteile durch Kapazitätsengpässe bei der Stellenbesetzung aufgehoben werden.

In jedem Fall muss, bevor solche Schritte eingeleitet werden, sichergestellt sein, dass die Veränderungen bei den betroffenen Stellen in keinem Fall zu niedrigeren Wertigkeiten führen und insbesondere, dass sich in der täglichen Arbeit keine zusätzlichen Begründungspflichten für die (gleich gebliebenen) Wertigkeiten ergeben, da sonst an dieser Stelle gravierende Nachteile in der Bezahlung bzw. den Laufzeiten für die Stellenbesetzung entstehen würden, die die positiven Effekte vollständig aufheben würden. Außerdem ist stets zu berücksichtigen, dass eine Gleichbehandlung von internen und externen Bewerberinnen und Bewerbern erhalten bleibt, da sonst Verwerfungen zu erwarten sind."

Vor dem Hintergrund der dargestellten Rechtslage, der aktuellen Praxis und der Stellungnahme der Leitung des Direktoriums-STRAC können Ihre Fragen wie folgt beantwortet werden:

Frage 1:

Wie erklärt es sich, dass Bewerber und Bewerberinnen an formalen Einstellungsvoraussetzungen scheitern, obwohl sie nachweislich fachlich geeignet sind?

Der SPD-Stadtratsfraktion wurde bekannt, dass Bewerberinnen und Bewerber bereits über einen Dienstleistungsvertrag als externe Berater und Beraterinnen bei der Stadt München jahrelang erfolgreich tätig und eingearbeitet sind. Trotz festgestellter Eignung scheiterten aber deren Bewerbungen an dem Kriterium des Hochschulstudiums.

Antwort:

Welche formale Qualifikation (z.B. Studium, Berufsausbildung,...) bei Besetzung einer Stelle erforderlich ist, wird im Vorfeld der Ausschreibung durch das POR mit der Beschäftigungsdienststelle abgeklärt. So auch in dem dieser Anfrage mutmaßlich zugrunde liegenden Fall, in dem ein Hochschulstudium auf Masterniveau gefordert war. Bewerberinnen und Bewerber, die über die in der Stellenausschreibung genannte Qualifikation nicht verfügen, können aus rechtlichen Gründen auch nicht in die Vorauswahl einbezogen werden. Diese Bewerbungen sind – selbst bei Personen, die für die konkrete Aufgabenwahrnehmung aufgrund ihrer Berufserfahrung geeignet wären – unzulässig und scheitern somit an der fehlenden formalen Qualifikation.

Frage 2:

Welche Möglichkeiten nutzt die Stadt München, um Qualifikationen zu erkennen, die über die Berufsausbildung und Studiengänge hinaus erworben wurden?

Antwort:

Diese Frage stellt sich nur, wenn im Vorfeld einer Stellenbesetzung auf ein Hochschulstudium verzichtet und für Personen mit „einem Hochschulstudium gleichwertigen Kenntnissen und Erfahrungen“ geöffnet wird. Dies war, auch wenn dies grundsätzlich rechtlich möglich gewesen wäre, in dem der Anfrage mutmaßlich zugrunde liegenden Beispiel bei einer Stelle in A 14/ E 13 TVöD in der 4. QE nicht der Fall (s.a. Vorbemerkung und Antwort zu Frage 1).

Sobald Stellenbesetzungsverfahren für diesen Personenkreis geöffnet werden, also auf die formale Qualifikation „Hochschulstudium“ verzichtet wird, ist das Vorliegen „gleichwertiger Erkenntnisse und Erfahrungen“ als Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Bewerbung zu prüfen. Hierfür müssen geeignete Kriterien und Verfahren entwickelt und durchgeführt werden, so dass sich der Aufwand für die Vorauswahl erhöht, was zu einer Verlängerung der Besetzungsdauer führt. Dies auch dann, wenn weitere Kapazitäten zugeschaltet werden, da im Falle einer so breiten Öffnung – zumal bei Positionen in der 4. QE - mit einer sehr großen Bewerberzahl zu rechnen ist.

Frage 3:

Werden, zum Beispiel im IT-Bereich mit einem erheblichen Fachkräftemangel, sogenannte Öffnungsklauseln angewendet?

Antwort:

Die rechtlichen Möglichkeiten für die Öffnung eines Stellenbesetzungsverfahrens in der 3. oder 4. QE für Bewerberinnen und Bewerber ohne Hochschulstudium werden wegen des erhöhten Aufwands bei der Vorauswahl und der breiteren Einsatzmöglichkeit von Personen mit Hochschulstudium (siehe Vorbemerkungen) nur dann ausgeschöpft, wenn dies wegen der absehbaren Bewerberlage notwendig und andernfalls mit einem Scheitern der Stellenbesetzung zu rechnen ist.

Sofern für einzelne Positionen – speziell im IT-Bereich – angesichts der zu erwartenden Bewerberlage eine breite Öffnung notwendig ist, wird dies ermöglicht. Dies wird im Vorfeld vom POR mit der Beschäftigungsdienststelle abgeklärt. Im konkreten Fall wurde dies im Vorfeld der Ausschreibung jedoch weder durch die Dienststelle thematisiert noch war dies aus Sicht des POR geboten. Die inzwischen eingegangenen Bewerbungen lassen einen erfolgreichen Abschluss des Stellenbesetzungsverfahrens erwarten.

Im IT-Bereich ist auch zu beachten, dass es erklärtes Ziel des Programms MIT-KonkreT ist, die IT-Fachlichkeit durch einschlägige Studiengänge und Qualifikationsmaßnahmen bei der LHM zu verstärken. Am TOP-IT-Standort München steht die LHM mit einer Vielzahl anderer öffentlicher und privater Arbeitgeber im Wettbewerb. Dennoch kann nach Einschätzung des POR bei der Einstellung externen Personals jedenfalls derzeit der Fokus weiterhin auf eine hohe Qualität in Ausbildung und Studium gelegt werden, da der Markt dies aktuell noch ermöglicht, wenngleich bei einigen speziellen Fachlichkeiten durchaus Probleme bestehen. Die LHM ist als öffentliche Arbeitgeberin mit Gewährleistung eines sicheren Arbeitsplatzes am Standort München, einer ausgewogenen Work-Life-Balance und der Möglichkeit der Bezahlung von außer- und übertariflichen Gehältern, z.B. durch Sonderdienstverträge oder die Gewährung einer IT-Zulage, durchaus eine attraktive Arbeitgeberin.

Sollte sich - wie in der Stellungnahme des Direktorium-STRAC unterstellt (siehe Vorbemerkung) - die Personalgewinnungssituation im IT-Bereich, z.B. wegen der Notwendigkeit externe Dienstleister verstärkt durch internes Personal zu ersetzen, verschlechtern, wird das POR selbstverständlich häufiger von sog. Öffnungsklauseln Gebrauch machen. Im Zweifel wird hierbei die Expertise des Direktorium-STRAC entscheidend sein, das für die strategische Personalplanung im IT-Bereich zuständig ist.

Frage 4:

Wie viele Fälle liegen vor, in denen im IT-Bereich und anderen Mangelberufen eine Einstellung an formalen Einstellungskriterien und dem Ausbildungsgrad scheiterten?

Antwort:

Bewerbungen, die an der geforderten Qualifikation (also den formalen Einstellungskriterien und dem Ausbildungsgrad) scheitern, werden in der Bewerberdatenbank des POR-P 5 als unzulässige Bewerbungen gekennzeichnet. Für alle durch das POR-P 5 ausgeschriebenen Stellen über sämtliche Fachrichtungen hinweg belief sich der Anteil der unzulässigen Bewerbungen im Jahr 2014 auf 34,29 %. Im IT-Bereich lag der Anteil der unzulässigen Bewerbungen bei 31,23 %, im Technischen Dienst bei 31,06 % und im Gesundheitsdienst bei 23,25 %. Der Anteil unzulässiger Bewerbungen in Mangelberufen liegt somit nicht über dem generell erwartbarem Anteil von ca. einem Drittel.

Ich bitte Sie, von den vorstehenden Ausführungen Kenntnis zu nehmen und gehe davon aus, dass die Angelegenheit damit abgeschlossen ist.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Thomas Böhle
Berufsmäßiger Stadtrat