

Entwicklungsprojekt 4.2.486

Berufliche Bildung im Öffentlichen Dienst (ÖD:BB)

Projektbeschreibung

Martin Elsner

Andrea Ippen

Manfred Zimmermann

Laufzeit II/2015 – IV/2016

Bonn, März 2015

Bundesinstitut für Berufsbil-
dung
Robert-Schuman-Platz 3
53175 Bonn

Telefon: 0228 / 107 - 2430
E-Mail: elsner@bibb.de

www.bibb.de

Inhaltsverzeichnis

1. Abstract	2
2. Begründung	3
Zuordnung zu den Themenschwerpunkten des BIBB	3
Ausgangslage/Problemdarstellung	3
Projektziele	4
Transfer	5
3. Konkretisierung des Vorgehens	5
Methodische Vorgehensweise	5
Interne und externe Beratung	5
Dienstleistungen Dritter	6
Kooperationen	6

1. Abstract

Ein übergreifender Diskurs zu berufsbildungsbezogenen Fragestellungen findet sich im Öffentlichen Dienst (ÖD) - als ein eigenständiger Sektor des Beschäftigungssystems - nur bedingt. Kongresse und Fachtagungen befassen sich neben Fragen der Verwaltungsmodernisierung nur punktuell mit Fragen allgemeiner Personalentwicklung. Dabei ist ein besonderes Qualitätsmerkmal des dualen Systems der Dialog und der konsensuale Interessenausgleich der Sozialpartner bei der Gestaltung von Aus- und Fortbildungsordnungen sowie bei übergreifenden Themen der beruflichen Bildung. Hierdurch ist gewährleistet, dass bildungspolitische Entscheidungen in die betriebliche Ausbildungspraxis transportiert werden. Dieser Transfer ist für die anderen Sektoren der Wirtschaft durch die institutionelle Vernetzung seitens Gewerkschaften (DGB) und dem Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung (KWB) gewährleistet.

Der Öffentliche Dienst (ÖD) ist dagegen durch unterschiedliche politische und institutionelle Ebenen, insbesondere von Exekutive (Bund, Länder, Kommunen, Sozialversicherungsträgern etc.) und Judikative, hinsichtlich der Interessen im Bereich der beruflichen Bildung nur geringfügig koordiniert und vernetzt. Ein sozialpartnerschaftlicher Dialog zu übergreifenden berufsbildungspolitischen Fragen findet daher im ÖD nicht im ausreichenden Maß statt. Dabei stellen sich insbesondere im nicht-technischen öffentlichen Dienst mit seinen verwaltschaftsbetriebswirtschaftlichen, rechtsanwendungsbezogenen und dienstleistenden Tätigkeiten Fragen nach den zukünftigen Anforderungen an die Aus- und Fortbildung der Fachkräfte. Die duale Berufsausbildung und die Aufstiegsfortbildung nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) im ÖD stehen zugleich in Konkurrenz zu entsprechenden beamtenrechtlichen und akademischen Bildungsgängen. Durch tarifrechtlich normierte Qualifizierungen mittels Angestelltenlehrgängen sind zudem weitere Sonderwege neben den Berufsabschlüssen nach dem BBiG möglich. Die Entwicklung von Standards in der Berufsbildung des ÖD und die weitere Gestaltung der Durchlässigkeit von beruflicher Aus- und Fortbildung und der weiteren Bildungswege des ÖD werden kaum thematisiert. In Folge unterbleibt die damit zusammenhängende konzeptionelle Auseinandersetzung mit Zukunftsfragen der Berufsbildung - wie Kompetenzorientierung, handlungsorientierte Prüfungen, Berufslaufbahnkonzepte, Konsequenzen der Transparenzinstrumente Europä-

ischer und Deutscher Qualifikationsrahmen (EQR/DQR) oder Fragen der Qualitätssicherung. Durch das vorliegende Entwicklungsprojekt soll der qualitativen Weiterentwicklung der Berufsbildung im Bereich des nicht-technischen Öffentlichen Dienstes ein Forum gegeben werden.

2. Begründung

Zuordnung zu den Themenschwerpunkten des BIBB

Das Projekt ist im Themenschwerpunkt „Modernisierung und Qualitätssicherung der beruflichen Bildung“ angesiedelt (BIBB 2013). Die Qualitätsentwicklung im Sinne einer kontinuierlichen Überprüfung und Optimierung ist eine wichtige Voraussetzung für die Modernisierung der Berufsbildung, wobei die für den gewerblichen Bereich entwickelten Standards nur verhalten für den ÖD adaptiert werden. Fragen, wie die Qualität von Aus- und Fortbildungen, insbesondere hinsichtlich des Aspektes Durchlässigkeit, und wie Qualitätssicherung europäisch anschlussfähig gestaltet werden kann, sollen auch für den ÖD aus der Sicht relevanter Akteure beurteilt und hinsichtlich der Konsequenzen für die Aus- und Fortbildung des ÖD bewertet werden.

Ausgangslage/Problemdarstellung

Der ÖD in Deutschland umfasst gut 4,6 Millionen Beschäftigte, davon knapp 2,8 Millionen Tarifbeschäftigte (BMI 2013). Dabei gehören bspw. in der Bundesverwaltung über die Hälfte der Beschäftigten zu den für eine duale Berufsausbildung relevanten Entgeltgruppen (E) 5 bis 8 bzw. zum mittleren Dienst. Ohne Berücksichtigung der Soldaten ist hier die „mittlere“ Funktionsebene der personalstärkste Bereich mit 72.289 Tarifbeschäftigten und 59.731 Beamten. Während Tätigkeiten des einfachen Dienstes wie beispielsweise Boten- und Kopierdienste überwiegend (90 Prozent) von Tarifbeschäftigten wahrgenommen werden, sind im gehobenen und höheren Dienst der Bundesverwaltung überwiegend Beamte tätig (BMI 2011).

Neben der Aus- und Fortbildung nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) bestehen verwaltungsinterne und -externe akademische Bildungsgänge, beamtenlaufbahnbezogene, aber auch tarifrechtlich, als Angestellten- bzw. Beschäftigtenlehrgänge normierte Qualifizierungswege als Zugänge in die Beschäftigungsverhältnisse für Angestellte und Beamte. Dual ausgebildet wurden im Jahr 2013 knapp 35.000 Auszubildende in Ausbildungsberufen des ÖD (BIBB 2013). Eine berufliche Aufstiegsfortbildung im ÖD absolvierten 2012 knapp 1.400 Fachkräfte (destatis 2013). Die Attraktivität der Berufsbildung im ÖD ist vor dem Hintergrund der Auswirkungen der demografischen Entwicklung ein wesentlicher Wettbewerbsfaktor am Arbeitsmarkt. Auch die Rahmenbedingungen der Qualifizierungen im ÖD werden durch die neuen Transparenzinstrumente Deutscher und Europäischer Qualifikationsrahmen (DQR/EQR) zunehmend einem verstärkten Wettbewerb ausgesetzt. „Sackgassenberufe“ und eingeschränkte Durchlässigkeit der Bildungsgänge sind hier nicht zielführend. Ziel von zwei Vorhaben des BIBB („Moderner Staat und Auswirkungen auf die Beruflichen Bildung im Öffentlichen Dienst“ - VH 4.0642; „Fortbildung im Öffentlichen Dienst, - VH 4.0848) war es, durch ein exploratives Vorgehen einen Überblick über die Strukturen im Aus- und Fortbildungsbereich des ÖD, die Schnittstellen sowie die Subsysteme zu gewinnen und eine Bestandsaufnahme hinsichtlich den künftigen Anforderungen an die berufliche Bildung im ÖD zu erstellen. Dabei wurden erste grundlegende Informationen über Qualifikationsentwicklung, -bedarf und -deckung im Aus- und Fortbildungsbereich des ÖD in den Bereichen Verwaltung, Justiz und Sozialversicherungen erschlossen und Schlussfolgerungen für den ÖD gezogen. Deutlich wurden zum einen sich wandelnde Kompetenzanforderungen durch

weitreichende Veränderungsprozesse mittels den umfassenden Reformansatz des „New Public Managements“, aber auch Verbesserungspotential in der Aufstiegsfortbildung auf Grund mangelnder Anschlussfähigkeit von Ausbildungen im ÖD. Zum anderen zeigten sich fehlende Standards in grundlegenden Fragen der Berufsbildung sowie das Fehlen einer koordinierenden Institution für Grundsatzfragen der Berufsbildung im nicht-technischen ÖD.

Auch im Rahmen des umfassenden Forschungsprojektes von RÖBER und REICHERT (2012) zum Qualifizierungssystem des ÖD, welches neben der Berufsbildung die akademische sowie die beamtenlaufbahnbezogenen Qualifizierungen berücksichtigte, wird eine mangelnde Zukunftsorientierung des Bildungssystems des ÖD diagnostiziert. Auf Grundlage der Arbeitsmarkttheorie wird das Bestehen eines eigenen internen Arbeitsmarktes, der vom allgemeinen Arbeitsmarkt weitgehend abgeschottet ist, festgestellt. Die „verwaltungsspezifische Ausbildung stellt hierbei eine erhebliche Zutritts- und Abgangs-Barriere dar“ und wirke sich „negativ auf die Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns“ aus. Eine Analyse mittels der „Institutionellen Organisationstheorie“ zeige ein institutionelles Beharrungsvermögen der bestehenden Verwaltungsstrukturen. Offen bleibt hier jedoch ein Ansatz für die zukunftsweisende Weiterentwicklung der Bildungsstrukturen des Öffentlichen Dienstes. Hier soll das vorliegende Entwicklungsprojekt im Bereich der beruflichen Bildung eine Intensivierung des Diskurses und eine zukunftsweisende Weiterentwicklung des Feldes ermöglichen.

In Bezug auf die Berufsbildung im ÖD stellen sich insbesondere die Fragen:

- Welche Aktualisierungsbedarfe sind bei den spezifischen Berufsbildern des ÖD absehbar?
- Bieten Qualifizierungen in Ausbildungsberufen des ÖD zufriedenstellende Möglichkeiten der beruflichen Weiterentwicklung? („Kein Abschluss ohne Anschluss“)
- Wie gestaltet sich eine Durchlässigkeit von beruflichen Ausbildungen in beamtenrechtliche Laufbahnen oder auch in verwaltungsspezifische Studiengänge?
- Welche Anforderungen ergeben sich für die Berufsbildung des ÖD durch die Entwicklungen der Rahmenbedingungen der Berufsbildung, insbesondere durch den Europäischen und den Deutschen Qualifikationsrahmen (EQR/DQR)?
- Welche Institutionen sichern eine qualitätsorientierte Aus- und Fortbildung im ÖD?
- Sind ausreichende wissenschaftsbasierte Erkenntnisquellen für die Weiterentwicklung der Berufsbildung des ÖD gegeben?

Insgesamt soll in dem aktuellen Projekt geklärt werden, welche Defizite, Handlungsoptionen sowie „Best Practice“-Beispiele bestehen. Weiter soll Transparenz über die sich entwickelnden Anforderungen im ÖD und in der Berufsbildung sowie deren Akteure und Institutionen hergestellt werden. Durch die Veranstaltungen und die Zurverfügungstellung geeigneter Medien sollen strukturelle und inhaltliche Weiterentwicklungen in der Berufsbildung des ÖD ermöglicht werden.

Projektziele

- Intensivierung der Auseinandersetzung der Beteiligten des ÖD zu Zukunftsfragen der Beruflichen Bildung im ÖD durch Einleitung eines Wissenschafts-Politik-Praxis- Dialogs durch das Entwicklungsprojekt mit seinen Veranstaltungen und Produkten;
- Klärung des bestehenden „organisatorischen Feldes“ bzw. der Verantwortlichkeiten in der Berufsbildung des ÖD und Feststellung von Lücken und Handlungsbedarfen;

- Dokumentation des identifizierten Wissensstandes für Experten und Multiplikatoren durch eine umfassende Publikation;
- Anregung einer dauerhaften Breiteninformation der an der Berufsbildung im ÖD Beteiligten in Ausbildung, in zuständigen Stellen und im Prüfungswesen sowie in wissenschaftlichen und bildungspolitischen Einrichtungen;
- Sensibilisierung der Forschungsbereiche der Hochschulen, insbesondere der Verwaltungswissenschaften, für Fragen der Beruflichen Bildung im ÖD;
- Verstärkung des Profils des BIBB als aktiver Berater zur Berufsbildung im ÖD.

Transfer

- Durchführung von zwei Workshops mit der Zielgruppe verantwortliche Sozialpartner im Bereich der Berufsbildung im ÖD, insbesondere aus der Allgemeinen Verwaltung, aus Bund, Ländern und Kommunen, aber auch der Sozialversicherungen und der Justiz, sowie ausgewählte Praxisvertreter und Vertreter universitärer Einrichtungen, insbesondere aus dem Bereich der Verwaltungswissenschaften;
- Herausgabe einer Publikation in Herausgeberschaft des BIBB mit Beiträgen der Referentinnen und Referenten der Workshops und den Ergebnissen der Veranstaltungen und des Projektes;
- Beiträge in Fachzeitschriften.

3. Konkretisierung des Vorgehens

Methodische Vorgehensweise

Methodisch sollen dafür zwei Workshops mit der genannten Zielgruppe durchgeführt werden. Durch einen Projektbeirat soll das Vorgehen und die Inhalte des Projektes abgesichert werden (siehe nachfolgenden Abschnitt).

Thematisch sollen zu einen ausgewählte inhaltliche Fragestellungen zur verbesserten Gestaltung der beruflichen Aus- und Fortbildung des ÖD behandelt werden. Zum anderen sollen strukturelle Fragestellungen zur Intensivierung der Behandlung berufsbildungspolitischer Positionen für den ÖD diskutiert werden. Im Weiteren sollen Kommunikationsstrategien diskutiert und Empfehlungen erarbeitet werden.

Interne und externe Beratung

Es soll ein Projektbeirat eingerichtet werden und aus

- Vertretungen von Arbeitgebern bzw. betrieblichen Sachverständigen von Bund, Bundesland, Kommune, Sozialversicherung und Justiz
- Vertretungen der Gewerkschaften
- wissenschaftlichen Expertinnen und Experten aus dem universitären Bereich

bestehen, insgesamt 14 Personen.

Dienstleistungen Dritter

Für die durchzuführenden Workshops sind ausgewählte Referentinnen und Referenten vorgesehen. Deren Beiträge sollen in einer umfassenden Veröffentlichung zur Berufsbildung im Öffentlichen Dienst dokumentiert werden.

Kooperationen

Nur indirekt durch die Einbeziehung der Sozialparteien und der weiteren Beteiligten in den Projektbeirat.