



© by Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn

Bundesinstitut für Berufsbildung
Robert-Schuman-Platz 3
53175 Bonn
Internet: www.bibb.de
E-Mail: zentrale@bibb.de



Projektbeirat „Berufliche Bildung im Öffentlichen Dienst“

Empfehlungen

Berufliche Bildung im Öffentlichen Dienst: Wandel aktiv gestalten

Der Wettbewerb um geeignete Nachwuchskräfte zwischen dem Öffentlichen Dienst (ÖD) und der Privatwirtschaft ist im vollen Gange. Die fortschreitende Digitalisierung der Verwaltungsabläufe im ÖD ändert dabei die Qualifikationsanforderungen an die Beschäftigten nachhaltig. Die Rahmenbedingungen des ÖD wandeln sich durch Demografie, Finanzen sowie europäische und gesellschaftliche Entwicklungen.

Der ÖD muss sich vor diesem Hintergrund als attraktiver Arbeitgeber positionieren. Dazu gehört neben einer qualifizierten zeitgemäßen Erstausbildung eine transparente Karriereplanung, interessante Aufstiegsmöglichkeiten sowie eine horizontale und vertikale Durchlässigkeit der im ÖD nutzbaren Bildungsgänge. Es gilt, berufliche Sackgassen zu vermeiden und Personalentwicklungsmaßnahmen zu konzipieren, auch um Abwanderungen vorzubeugen. Die Bindung von Personal ist genauso wichtig wie die Nachwuchsgewinnung.

Nach zwei durchgeführten Expertentagungen im Rahmen eines Wissenschafts-Politik-Praxis-Diskurses hat der Projektbeirat des BIBB-Entwicklungsprojektes „Berufliche Bildung im Öffentlichen Dienst“ zu den daraus entstehenden Anforderungen nachfolgende zukunftsweisende Empfehlungen ausgesprochen. Im Projektbeirat waren beide Sozialparteien, Verordnungsgeber, Universitäten und Institute sowie die Aus- und Fortbildungspraxis vertreten.

In aller Kürze:

- **Chancen nutzen:** Die Neuordnung von Berufsbildern bietet den Beteiligten die Chance, sich intensiv mit den gewandelten Rahmenbedingungen im ÖD auseinanderzusetzen und Bildungsstrategien zu entwickeln. Diese Chance gilt es zu nutzen!
- **Berufsbilder neu ordnen:** In den rund zwanzig Jahre alten Ausbildungsberufen des ÖD deutet sich Novellierungsbedarf an. Hier sind die Verantwortlichen gefordert, sich verstärkt mit der Neuordnung ihrer Berufsbilder auseinanderzusetzen.
- **Aufstiegskonzept sicherstellen:** Aufstiegsfortbildungen im ÖD, insbesondere im Bereich der Fachwirteabschlüsse, entsprechen keinem kongruent ausformulierten Konzept, z. B. im Hinblick auf Standards oder auf Angebotslücken, insbesondere bei Justizfachangestellten. Hier besteht erheblicher Diskussions- und Handlungsbedarf.
- **DQR-Zuordnungen angehen:** Der Deutsche und der Europäische Qualifikationsrahmen (DQR/EQR) und die Zuordnung von Qualifikationen zu Niveaus unterstützen die bessere Sichtbarkeit der Gleichwertigkeit und Unterschiede von Qualifikationen. Die Lernergebnis-Orientierung, die Qualitätssicherung und die Durchlässigkeit werden gefördert und das lebenslange Lernen gestärkt. Dies wirkt sich auch auf den öffentlichen Sektor aus. Hier ist der ÖD aufgerufen, seine Berufskonzepte entsprechend anzupassen. Auch sind die zuständigen Stellen des ÖD gehalten, für die von ihnen verantworteten Aus- und Fortbildungsregelungen eigenverantwortlich Anträge zur Zuordnung zum DQR zu stellen.
- **Durchlässigkeit zu Beamtenlaufbahnen herstellen:** Zur Eröffnung von Karrierewegen und für eine Durchlässigkeit der Bildungsgänge im ÖD ist insbesondere eine Durchlässigkeit zu beamtenrechtlichen Laufbahnen weiter zu diskutieren. So könnten die Berufsabschlüsse zu Fachangestellten mit dem Bestehen der Abschlussprüfung auch den Erwerb der Laufbahnbefähigung im mittleren Dienst sicherstellen. Gemeinsame Lehrgänge in Aus- und Fortbildung ergeben Synergien und vereinfachen die Personalentwicklung.
- **Kommunikation ermöglichen:** Deutlich ist eine institutionelle Schwäche des ÖD in Fragen der Berufsbildung, da die verschiedenen Ebenen und Bereiche des ÖD kommunikativ nicht miteinander verbunden sind. Um gemeinsame Positionen entwickeln und formulieren zu können, sollten die Sozialpartner eine institutionalisierte Kommunikationsplattform schaffen.
- **Forschung stärken:** Die Hochschulforschung sollte sich stärker als in der Vergangenheit mit den Themen der Berufsbildung im ÖD auseinandersetzen, um Erkenntnisse für eine Weiterentwicklung von

Bildungskonzepten zur Verfügung zu stellen. Hierzu sind im Rahmen einer „Forschungsinitiative“ verstärkt Mittel zur Verfügung zu stellen. Die Anforderungen in der Berufsbildung des ÖD sind zukünftig bei BIBB-Forschungs- und -Entwicklungsprojekten sowie bei Modellversuchsprogrammen stärker einzubeziehen.

Mitglieder des Projektbeirates: Boettcher, A. (Deutscher Gewerkschaftsbund); Frenken, R./Grölinger, H. (Bundesverwaltungsamt); Gebhardt, Dr. J. (Bundesversicherungsamt); Herbing, Th. (ver.di Bundesverwaltung - Fachbereich Gemeinden); Hill, Prof. Dr. H. (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer); Holste-Flinspach, K. (Kommission für Ausbildung und Berufsbilder des BIB Berufsverband Information Bibliothek e.V.); Kupfer, U. (ver.di Bundesverwaltung - Bereich Berufsbildungspolitik); Olbrich, S./Grebe, U. (Bundesministerium für Bildung und Forschung); Paul, K. (Bundesministerium des Innern); Pröhl, Prof. Dr. M. (European Institute of Public Administration); Reichard, Prof. em. Dr. Ch. (Universität Potsdam); Reidelbach, D. (Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände - VKA); Wilke, G./Wendel, H. (Bundesverband der Verwaltungsschulen und Studieninstitute); Woitalla, B. (Freie Hansestadt Bremen)

Die Empfehlungen im Einzelnen:

Neue Kompetenzen für die digitalisierte Verwaltung: Beschäftigte neu positionieren

1. Das Wissen „wandert“ zunehmend in die Software, auch in der Bürgerinteraktion. Die Verantwortung für die *digitalisierten Prozesse* trägt jedoch weiterhin der Mensch. Es kann zu De-Hierarchisierung verbunden mit einer Informationsüberflutung kommen. Die Informationstechnik (IT) reduziert Handlungsspielräume oftmals nicht. Eine simple Automatisierung von öffentlichen Dienstleistungen findet selten statt. Fachliche Kompetenzen bleiben wichtig. Einfache Arbeiten fallen allerdings zunehmend durch „Industrialisierung“ weg. Vorgänge außerhalb der Routinen stellen besondere Anforderungen an die Sachbearbeitung, was zur Höherbewertung von Tätigkeiten führen kann. Daneben ist auch eine Abwanderung von Kompetenzen vom gehobenen Dienst „nach unten“ festzustellen.
2. In der Verwaltung sind durch den digitalen Wandel vielfältige Qualifikationsveränderungen feststellbar, die zu einer *Neubewertung der bestehenden Berufsbilder* im ÖD führen muss. Es gilt bei der durch die Digitalisierung fortschreitenden Ausdifferenzierung von künstlicher Intelligenz und menschlichen Fähigkeiten, die menschlichen Fähigkeiten in Zukunft in Aus- und Fortbildung zu stärken. Neben fachlichen Kompetenzen werden Selbstmanagement, kritische Selbstreflexion, Resilienz sowie eine Zunahme der Kapazität, Informationen zu verarbeiten, immer wichtiger. Netzwerk- und Kooperationsfähigkeit werden gebraucht.
3. Übergreifend sind auch Qualifikationsveränderungen hin zu *Kompetenzen* in den Anforderungen Projektmanagement, interdisziplinäres und vernetztes Denken, Kommunikationsfähigkeiten, Sozialkompetenz, IT-Knowhow, Umgang mit Daten, Komplexität und Unsicherheit sowie der Kompetenz, Entscheidungen zu treffen, anzunehmen.
4. Bei der Digitalisierung soll eine *humane Gestaltung* von Abläufen die Akzeptanz durch die Beschäftigten und die Bürger befördern.

Berufliche Ausbildung im ÖD: Chance zur zukunftsweisenden Strategiebildung nutzen

5. Die *Neuordnung von Berufsbildern* bieten den Beteiligten die Chance, sich intensiv mit den gewandelten Rahmenbedingungen im ÖD auseinanderzusetzen und Bildungsstrategien zu entwickeln. Durch die Digitalisierung werden Flexibilität und Attraktivität für die Aus- und Fortzubildenden des ÖD verstärkt.
6. Nach ersten Neuordnungen in den Bereichen Arbeitsmarktdienstleistungen und Büromanagement ist auch in anderen, rund zwanzig Jahre alten Ausbildungsberufen des ÖD *Neuordnungsbedarf* zu vermuten. Es ist zu prüfen, ob die Ausbildungsinhalte und Prüfungsanforderungen noch den erforderlichen beruflichen Handlungskompetenzen entsprechen. Hier sind die Beteiligten (Fachministerkonferenzen, Fachgewerkschaften, „Zuständige Stellen“ nach BBiG, Berufsbildungsausschüsse etc.) gefordert, sich verstärkt mit der Neuordnung ihrer Berufsbilder auseinanderzusetzen.
7. Bei der Ausbildung sind moderne, der zunehmend digitalisierten Umwelt gerecht werdende Lehr- und Lernmethoden an den drei Lernorten Betrieb, Berufsschule und dienstbegleitender Unterricht, anzuwenden.¹

¹ siehe BMBF Qualifizierung digital unter <https://www.qualifizierungdigital.de/index.php>)

Dafür sind die Ausstattungen und Ressourcen der Lernorte in einer „Ausstattungsoffensive“ zeitgemäß anzupassen.

Berufliche Aufstiegsfortbildung: „Kein Abschluss ohne Anschluss!“

8. Bei den *Aufstiegsfortbildungen* im ÖD besteht der Eindruck eines nicht-kongruent ausformulierten Konzeptes. Angebotslücken sind z.B. bei den Justizfachangestellten gegeben. Die aktuellen Standardisierungsinitiativen von ver.di hinsichtlich der tarifrechtlichen Angestelltenlehrgänge und des Bundesverbandes der Verwaltungsschulen und Studieninstitute bezüglich einheitlicher Rahmenpläne für die Qualifizierung von Verwaltungsfachwirten geben erste Richtungen vor. Insgesamt besteht weiterhin Diskussions- und Handlungsbedarf, die „Berufsbildungsmarken“ im ÖD weiter zu stärken.
9. Für nicht hochschulzugangsberechtigte Auszubildende kann durch eine Aufwertung der beruflichen Bildungsabschlüsse entsprechend dem Konzept des DQR ein interessanter Karriereweg geschaffen werden. Dies steigert die Attraktivität dieser Ausbildungen, wirkt dem drohenden Fachkräftemangel entgegen und fördert im Ergebnis eine erhöhte Bindung der Beschäftigten an ihre Arbeitgeber. Daneben ist für besonders leistungsstarke *Auszubildende* der Ansatz eines dualen Studiums ein gangbarer Weg.

Europäische Entwicklungen: Fortentwicklungen adaptieren und Angebote nutzen

10. Durch den *Deutschen und den Europäischen Qualifikationsrahmen* (DQR/EQR) und die Zuordnung von Qualifikationen zu Niveaus sollen Transparenz und Mobilität in Europa gefördert werden. Die bessere Sichtbarkeit der Gleichwertigkeit und Unterschiede von Qualifikationen sowie die Förderung der Lernergebnis- bzw. Kompetenz-Orientierung bewirkt einen Paradigmenwechsel in der Berufsbildung, der sich auch auf den öffentlichen Sektor auswirkt. Qualitätssicherung und Durchlässigkeit werden gefördert und das lebenslange Lernen gestärkt. Hier ist der ÖD gefordert, seine Berufskonzepte in Hinblick auf Kompetenzorientierung, Qualitätssicherung und Durchlässigkeit anzupassen.
11. Die zuständigen Stellen des ÖD sind gehalten, für die von ihnen verantworteten Aus- und Fortbildungsregelungen verstärkt Anträge zur *Zuordnung zum DQR* zu stellen. Dies schafft Transparenz und verdeutlicht die Attraktivität der Bildungsabschlüsse im ÖD. Ein „DQR-Büro“ berät in diesen Angelegenheiten, stellt Formulare zur Verfügung und bezeichnet notwendige vorzulegende Unterlagen.²
12. Um interkulturelle Kompetenz und internationale Mobilität von Auszubildenden und Bildungspersonal zu fördern sollte durch den ÖD das Instrument Erasmus+ mobil der Nationalen Agentur für Europa beim BIBB (NA), das Auslandsaufenthalte fördert, stärker genutzt werden. Die Ausbildungsbehörden, aber auch Berufsschulen müssen dazu selbstständig bei der Beantragung aktiv werden.³

Durchlässigkeit der Bildungsgänge im ÖD: Karrierewege eröffnen und Synergien erschließen

13. Zur Positionierung als attraktiver Arbeitgeber gehören neben einer transparenten Karriereplanung und Aufstiegsmöglichkeiten auch Durchlässigkeit der verschiedenen Bildungsgänge im ÖD.
14. Insbesondere ist eine *Durchlässigkeit zu akademischen Qualifikationswegen* an Hochschulen und *beamtenrechtlichen Laufbahnen* anzustreben. Als Benchmark für den ÖD kann hier der Ansatz des Landes Bremen dienen. Hier stellt die Berufsausbildung zu Fachangestellten im ÖD mit dem Bestehen der Abschlussprüfung auch den Erwerb der Laufbahnbefähigung für den mittleren Dienst sicher. Es gibt Synergien durch gemeinsame Lehrgänge für Beamte und Beamtinnen sowie für Tarifbeschäftigte. Diese Ansätze der Verbindung beruflicher Aus- und Fortbildung mit der beamtenrechtlichen Laufbahnbefähigung sind für den gesamten ÖD weiter zu diskutieren.
15. Fraglich ist, ob durch die unterschiedlich stark ausgeprägte Durchlässigkeit der Bildungsgänge in Ausbildung, Fortbildung und Studium, die Attraktivität der Berufsbildung im ÖD beeinträchtigt wird. Zwar ist schon nach der beruflichen Erstausbildung ein direkter Zugang zur Hochschule möglich. Aber nur die Hochschulqualifizierung, nicht die Berufsbildung, ermöglicht in der Regel den unmittelbaren Zugang zu allen Stellen im gehobenen und höheren Dienst im ÖD. Das Angebot der Berufsbildung im ÖD sieht bisher nur eine Qualifizierung von Fachwirten auf dem Niveau 6 des DQR („Bachelor-Niveau“) als höchste Stufe vor. Es könnten Möglichkeiten zur Schaffung einer Qualifikation der Berufsbildung zum höheren Dienst (z.B. Betriebswirte) auf der Ebene 7 des DQR („Master-Niveau“) untersucht werden.

² Kontakt: Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb) unter <http://www.f-bb.de/projekte/internationalisierung-der-berufsbildung/internationalisierung-der-berufsbildung/proinfo/dqr.html>

³ Siehe <http://www.erasmusplus.de/>

Qualitätssicherung in der beruflichen Bildung: Attraktivität durch Ausbildungsqualität

16. Grundsätzlich setzen die allgemeinen Entwicklungen in Gesellschaft und Berufsbildung wie Passungsprobleme, demographischer Wandel und hohe Attraktivität der akademischen Bildung die duale Ausbildung unter Druck. Dem muss durch eine Image- und Attraktivitätssteigerung mit Hilfe nachweisbarer Ausbildungsqualität begegnet werden.
17. Indikatoren zum Ausbildungserfolg, wie die überdurchschnittlich hohe Prüfungserfolgsquote sowie eine niedrige Lösungsquote, geben für den ÖD mittelbar Hinweise auf eine positive Ausbildungsqualität. Der ÖD muss jedoch sicherstellen, dass neben hochschulzugangsberechtigten Auszubildenden auch *Schulabgänger mit mittlerem Schulabschluss* erfolgreich ausgebildet werden können.
18. Für die Ausbildung im ÖD sind verstärkt Instrumente der systematischen *Qualitätssicherung* zu nutzen. Hierzu können Zertifizierungen bzw. Qualitätsmanagementsysteme wie z.B. ISO, Common Assessment Framework (CAF), Lernerorientierte Qualitätstestierung in der Aus-, Fort- und Weiterbildung (LQW) genutzt werden.
19. Für die Nutzung des bundesrechtlich nach dem Berufsbildungsgesetz geregelten *berufspädagogischen Berufsangebots* spricht das Erfordernis von verstärkter Professionalisierung der pädagogischen Arbeit in Behörden. Dieses Qualifizierungsangebot für AusbilderInnen beginnt mit der Ausbildereignung entsprechend der Ausbildereignungsverordnung. Es folgt der Beruf der Geprüften Fachpädagogen Aus- und Weiterbildung auf Niveau 6 des DQR („Bachelor-Niveau“). Auf einer weiteren höheren Ebene gibt es die Geprüften Berufspädagogen (DQR Niveau 7) – eine Qualifikation, die zu berufspädagogischen Führungsfunktionen und zu Spezialistentum in Ausbildung, Weiterbildung sowie Personalentwicklung befähigt. Diese Angebote sind im ÖD verstärkt zu nutzen.
20. Befürwortet wird die Integration der *Ausbildereignung* in Fortbildungsordnungen, um auch im ÖD eine Führungskompetenz im Sinne des DQR-Niveaus 6 sicherzustellen.

Institutionen der Berufsbildung: Handlungsfähigkeit für den ÖD herstellen

21. Deutlich ist eine institutionelle Schwäche des ÖD in Fragen der Berufsbildung, da die verschiedenen Ebenen und Bereiche des ÖD kommunikativ nicht miteinander verbunden sind. Positionsbildungen, um diese in Governance-Strukturen, insbesondere in die bestehenden allgemeinen Institutionen der Berufsbildung (z.B. BIBB-Hauptausschuss), einzubringen, sind so nicht möglich. Um Erfahrungen auszutauschen, Interessen zu bündeln und gemeinsame Positionen zu entwickeln, könnte eine *institutionalisierte Kommunikationsplattform* in Form eines ständigen Arbeitskreises mit Vertretern aus Sozialpartnern, Praxis und Wissenschaft geschaffen werden. Inwieweit eine Anbindung an das BIBB sinnvoll und möglich erscheint, könnte geprüft werden.
22. Die Anforderungen in der Berufsbildung des ÖD sind zukünftig bei *BIBB-Forschungs- und Entwicklungsprojekten* sowie bei Modellversuchen stärker einzubeziehen. Hier sind auch die Beteiligten aus dem ÖD im BIBB-Hauptausschuss aufgerufen, dies einzufordern.
23. Die *Hochschulforschung*, insbesondere der Verwaltungswissenschaften, sollte sich stärker als in der Vergangenheit mit den Themen der Berufsbildung im ÖD auseinandersetzen, um Erkenntnisse für eine Weiterentwicklung von Bildungskonzepten zur Verfügung zu stellen. Wichtige Forschungsthemen sind z.B. Gewinnung empirischer Daten, Bestandsaufnahmen, die Kompetenzentwicklung vor dem Hintergrund der Digitalisierung, Anforderungsprofile der Beschäftigten mittlerer Ebene, Lehr-/Lern- und Prüfungsmethoden, Verwendungsverläufe, Qualitätssicherung und Qualifizierung von Ausbildungspersonal. Zudem sollte die Forschung auch Erkenntnisse über „good practice“ im In- und Ausland bereitstellen. Hierzu sind im Rahmen einer „Forschungsinitiative“ verstärkt Mittel zur Verfügung zu stellen, wobei vor allem an Mittel der Ressortforschung und anderer Bundesbehörden, aber auch an unabhängige Fördereinrichtungen wie z.B. die Hans-Böckler-Stiftung zu denken wäre.
24. Neben der Mobilisierung der erforderlichen Mittel kommt es auch darauf an, das Interesse und Engagement von verwaltungsbezogenen *Forschenden* zu wecken, wobei neben den einschlägigen Universitäten auch an verwaltungsnahe (Fach-)Hochschulen und außeruniversitäre Einrichtungen zu denken ist.

Weitere *Informationen zum Projekt* „Berufliche Bildung im Öffentlichen Dienst“ (EP Nr. 4.2.486) finden sich in der BIBB-Datenbank der Projekte (dapro) unter <https://www2.bibb.de/bibbtools/de/ssl/dapro.php?proj=4.2.486> . Eine umfassende *Dokumentation* der Beiträge der Expertentagungen wird aktuell erarbeitet und Mitte 2018 veröffentlicht. Das Thema wird auch beim [BIBB-Kongress](#) "Für die Zukunft lernen: Berufsbildung von morgen - Innovationen erleben" am 7. und 8. Juni 2018 in Berlin behandelt.

Kontakt: ELSNER, M. (BIBB) - eM: elsner@bibb.de