



Arbeitsgruppe Berufsweg

8.11.2012

Zur Diskussion

Öffentlicher Verwaltungsdienst: Anerkennung sichern - Aufstiegsqualifizierung vereinheitlichen

ver.di Bundesverwaltung - Gemeinden
**Bundesfachgruppe ALLGEMEINE
KOMMUNALVERWALTUNG (AKV)**
Leitung: Thomas Herbing
Büro: Helma Sydekum
Paula-Thiede-Ufer 10, 10179 Berlin.
thomas.herbing@verdi.de
Tel.: (030) 6956-2238
Mobil: (0170) 5749440
Fax: (030) 6956 3630
PC FAX: (01805) 837343 - 12231

<http://kommunalverwaltung.verdi.de>



Allgemeine
Kommunalverwaltung

Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft



Zur Diskussion

Öffentlicher Verwaltungsdienst: Anerkennung sichern - Aufstiegsqualifizierung vereinheitlichen

Das vorliegende Diskussionspapier ist das Ergebnis der Arbeitsgruppe Berufsweg. Sie hatte vom Dezember 2011 bis zum Oktober 2012 gearbeitet. An der Arbeitsgruppe beteiligt waren Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Studieninstitute, Personalverantwortliche, Personalräte und Mitglieder der Bundesfachgruppe Allgemeine Kommunalverwaltung in ver.di.

Die Bundesfachgruppe hatte das Papier im Dezember 2012 zur Diskussion beschlossen. Das Papier soll einen Beitrag bieten, die Qualifizierungsperspektiven beim beruflichen Aufstieg für Verwaltungsbeschäftigte kritisch zu beleuchten und die Notwendigkeit eines Integrierens in das allgemeine in Deutschland übliche System der Berufsbildung anzuregen.



Öffentlicher Verwaltungsdienst:

Anerkennung sichern - Aufstiegsqualifizierung vereinheitlichen

Die Gewerkschaft ver.di fordert für Tarifbeschäftigte in der Verwaltung eine bundeseinheitliche Regelung zur Aufstiegsfortbildung mit dem Fortbildungsabschluss „Verwaltungsfachwirt/in“ nach §53 Berufsbildungsgesetz (BBiG). Fortbildungsabschlüsse in der öffentlichen Verwaltung müssen für Beschäftigte Sicherheit schaffen, dass bei einem beruflichen Wechsel eine verbindliche Anerkennung besteht. Bei Stellenbesetzungsverfahren in gehobenen Verwaltungspositionen ist die Chancengleichheit zu verwirklichen. Ergänzend zum neuen Tarifrecht jedoch auch gegenüber den demografischen Veränderungen ist ein flexibles und attraktives Qualifizierungssystem zu entwickeln. Fortbildungsabschlüsse des öffentlichen Dienstes sind im Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR) einzuordnen und anzuerkennen. Eine Beteiligung der Sozialpartner in der Berufsbildungspolitik des öffentlichen Dienstes ist auszubauen.

Unsere Argumente:

1. Kritische Betrachtung der Fortbildung Verwaltungsfachwirt/in

Die Qualifizierung im Tarifbereich für Verwaltungstätigkeiten in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland ist in das deutsche Berufsbildungssystem der staatlich anerkannten beruflichen Erstausbildung eingebettet. So erfolgt die Ausbildung der Verwaltungsfachangestellten oder der Fachangestellten für Bürokommunikation (zukünftig: Kauffrau/-mann für Büromanagement) über Ausbildungsordnungen auf Grundlage des Berufsbildungsgesetzes (BBiG). Die Erstausbildung ist so breit angelegt, dass eine Befähigung in verschiedensten Einsatzfeldern der deutschen Verwaltung besteht.

Die im Anschluss folgende berufliche (Aufstiegs-)Fortbildung unterliegt nicht solchen einheitlichen Standards. Hier gibt es Fortbildungsprüfungsregelungen, die durch die zuständigen Stellen nach dem BBiG geregelt sind. Daneben existieren Fortbildungsregelungen, die von tarifrechtlichen Vorschriften beeinflusst sind (Prüfungserfordernis nach Anlage 3 zu § 25 BAT). Hier sind insbesondere die Angestelltenlehrgänge II zu nennen.

Diese werden in der Regel von den Fortbildungsträgern unter Einbeziehung unterschiedlicher Partner konzipiert und angeboten. Staatlich anerkannte Fortbildungsabschlüsse, die bundesweit gelten, bestehen für diese Verwaltungsberufe bisher nicht.

Ein wichtiges Grundprinzip der Berufsbildungspolitik, nämlich dass nach einem beruflichen (Erst-) Abschluss auch ein allgemein anerkannter beruflicher (Fortbildungs-) Anschluss bestehen sollte, ist für den öffentlichen Verwaltungsdienst nur unzureichend verwirklicht.

Da unterschiedliche Behördenebenen von Bund, Ländern und Kommunen jeweils spezifizierte Ausbildungskriterien für das Fach- und Führungspersonal ihrer Verwaltung beanspruchen, bewirkt die Heterogenität in der beruflichen Fortbildung zur/m Verwaltungsfachwirt/in in Deutschland unterschiedliche Qualifikationsstandards. Nach einer Studie des Bundesinstituts für Berufliche Bildung existieren in Deutschland ca. 54 unterschiedliche Abschlüsse „Verwaltungsfachwirt/in“. Hierbei variieren Zulassungsvoraussetzungen, Fortbildungsdauer wie auch Prüfungsanforderungen erheblich. Dies schwächt die Vergleichbarkeit bei einem beruflichen Wechsel sowie die Durchlässigkeit des Verwaltungsdienstes für potentielle Fach- und Führungskräfte aus anderen Wirtschaftsbereichen, aber auch intern.

Ein großer Teil der Fortbildungen für die öffentliche Verwaltung ist nicht in das institutionelle System der Berufsbildungspolitik nach dem BBiG eingebettet. Folglich fehlt hier die im deutschen Berufsbildungssystem übliche paritätische Beteiligung der Sozialpartner. Für den öffentlichen Dienst ist daher unbedingt das Beziehungsgeflecht zwischen den Auseinandersetzungsthemen der Tarifpartner und Aspekten der Berufsbildungspolitik zu stärken und auszubauen.

2. Gesellschaftlicher Rahmen für die Aufstiegsqualifizierung in der öffentlichen Verwaltung

Die seit den 1990-iger Jahren andauernden Verwaltungsreformen bringen große Veränderungen für den öffentlichen Dienst mit sich. Auch wenn noch immer ein erheblicher Nachholbedarf an Konzepten für eine moderne Personalentwicklung und -führung be-

steht, so brachte die betriebswirtschaftliche Orientierung eine gegenüber anderen Wirtschaftszweigen vergleichbare Arbeitskultur. Hinzu kommt, dass insbesondere durch Privatisierungen und Ausgliederungen aber auch regelmäßig wiederkehrende Haushaltssanierungsprogramme die traditionelle Sicherheit des Arbeitsplatzes im öffentlichen Dienst nicht mehr gegeben ist.

Auch das öffentliche Tarifrecht veränderte sich. Die Tarifrechtsreform 2005 schuf das bisher im öffentlichen Dienst bestehende Anerkennungssystem des altersbezogenen Aufstiegs ab. Das heutige Wertesystem des Tarifverträge für den öffentlichen Dienst (TVöD und auch TV-L) sieht zwar noch Stufen für eine finanzielle Abgeltung des Erfahrungshintergrundes vor, vom Grundsatz jedoch orientiert sich das Bewertungssystem an der tatsächlich auszuübenden Tätigkeit und nicht mehr an der zeitlichen Bewährung in einem Aufgabengebiet. Eine geregelte Qualifizierung ist demnach eine essentielle Voraussetzung, um sich für eine berufliche Karriere im öffentlichen Dienst weiter entwickeln zu können.

Eine aktuelle Anforderung an alle beruflichen Fortbildungen stellt der europäische Integrationsprozess dar. Im Rahmen der Lissabon-Strategie wird von den europäischen Institutionen angestrebt, die Mobilität von Lernenden und Beschäftigten in der Europäischen Union zu verbessern. 2005 verabschiedete das Europäische Parlament hierfür die Empfehlung für den Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR). Seit dem Januar 2012 haben sich die Ministerien und die Sozialpartner auf den ergänzenden Deutschen Qualifikationsrahmen (DQR) verständigt, wonach alle Bildungsabschlüsse für den europaweiten Vergleich in acht Niveaustufen zugeordnet werden sollen. Offen ist für den öffentlichen Dienst das Verfahren der konkreten Einstufung der bestehenden Aus- und Fortbildungsabschlüsse. Institutionell gibt es ebenso keine Stelle, die sich übergreifend mit Fragen der öffentlichen Verwaltung zur beruflichen Aus- und Fortbildung befasst. Eine solche Stelle sollte daher gebildet werden.

Für die Zukunft wird erwartet, dass die demografischen Veränderungen zu strukturellen Defiziten bei der Stellenbesetzung mit Fach- und Führungskräften in allen Bereichen des öffentlichen Dienstes führen wird. Der Wettbewerb um diese Fachkräfte wird zunehmen. Gefordert ist ein System, in dem ältere Beschäftigte im Betrieb gehalten werden können und in dem gleichzeitig jungen Beschäftigten attraktive Entwicklungs- und Aufstiegsper-

spektiven geboten werden. Auch die gesellschaftspolitisch notwendige Integration von Fachkräften mit Migrationshintergrund stellt hier besondere Anforderungen. Die Vielfältigkeit der demografischen Anforderungen wird für den öffentlichen Dienst eine hohe Durchlässigkeit des Qualifikationssystems erfordern. Der Zugang zu gehobenen Positionen über berufsbegleitende Fortbildungen sollte erleichtert werden und auch persönliche Perspektiven ermöglichen.

3. Attraktivität und Motivation durch die Vereinheitlichung der Aufstiegsfortbildung

Die beschriebenen Defizite sowie die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen erfordern für Beschäftigte aber auch für öffentliche Arbeitgeber einen verlässlichen Rahmen zum beruflichen Qualifikationshintergrund. Eine bundesweite Vereinheitlichung der Aufstiegsfortbildung schafft hier Perspektiven. Dies vor allem auch unter dem Aspekt der Chancengleichheit.

Ein zentraler Ansatzpunkt für die Attraktivität der Fortbildung „Verwaltungsfachwirt/in“ ist das Qualitätsmerkmal, dass bestimmte Ausbildungsinhalte mit einem klaren und geschützten Begriff verbunden sind. Der Abschluss ist als Marke zu identifizieren. Ein allgemein anerkannter Abschluss Verwaltungsfachwirt/in bedeutet Sicherheit sowohl für Absolventen als auch für Arbeitgeber. Damit einhergehend wird eine größere örtliche und fachliche Flexibilität für Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber erreicht. Bei der Einstellung externer Bewerber/innen bekommt der Arbeitgeber eine erheblich größere Transparenz.

Für den/die einzelne/n Arbeitnehmer/in sollte eine berufliche Fortbildung Möglichkeiten zur persönlichen Weiterentwicklung schaffen. Allgemein ist die Bereitschaft zur (Weiter-)Qualifikation zu fördern. Erfahrungsgemäß ist dies jedoch vielfach mit Hürden verbunden. Seien es finanzielle Beschränkungen wegen der erforderlichen Qualifikationskosten, seien es berufliche oder familiäre Beschränkungen hinsichtlich der Qualifikationszeit. Der Abbau der genannten Hürden gelingt jedoch besser, wenn Beschäftigte bei der Entscheidung für eine berufliche Fortbildung die Gewissheit erhalten, dass ihr Fortbildungsabschluss eine breite Anerkennung genießt.

Entscheidender Faktor für die Motivation zur Fortbildung ist der betriebliche Rahmen. Notwendig ist es, dass Stellenbesetzungsverfahren in einem offenen und transparenten Prozess organisiert werden. Unter dem Gesichtspunkt der Gleichstellung sind bei der Stellenbesetzung Frauen und Männern gleiche Chancen für die Einstellung zu eröffnen.

4. Qualität und Flexibilität der Aufstiegsfortbildung gewährleisten

Die Qualität bisheriger Fortbildungen darf durch einheitliche Fortbildungsnormen nicht gemindert werden. Eine bundesweit geltende Fortbildungsordnung soll daher vor allem aus einem einheitlich geltenden Prüfungsstandard bestehen. Ziel sollte es sein, ein verbindliches Maß an Prüfungsinhalten als Rahmen für eine allgemein akzeptierte Anerkennung zu bekommen. Im Übrigen verbessert eine bundeseinheitliche Fortbildungsprüfung als „Benchmark“ die Vergleichbarkeit der Fortbildungsinstitute hinsichtlich ihrer Ausbildungsqualität.

Die Vielfältigkeit der Lehrinhalte in den Kommunal- und Landesverwaltungen sowie der Bundesverwaltung müssen hierbei von denen mit ausgestaltet werden, die das Gros der örtlichen Absolventen/innen beschäftigen. Dies erhöht die Akzeptanz des Bildungsabschlusses für öffentliche Arbeitgeber. Das Prinzip der Subsidiarität muss auch für die Qualifizierungspolitik Anwendung finden. An dieser Stelle sind wir offen, ob eine Fortbildungsordnung „Verwaltungsfachwirt/in“ mit einzelnen Schwerpunktqualifikationen einheitlich für alle Verwaltungsebenen gelten sollte oder ob es Fortbildungsordnungen nach spezifische Fachrichtungen etwa für Bund, Länder und Kommunen geben kann. Erforderlich ist es jedoch, dass die Belange der jeweiligen Ebene, für die die Ausbildung erfolgt, gewahrt werden.

Generell halten wir es für notwendig, dass die Ausgestaltung der Fortbildungsinhalte wie alle anderen Fragen beruflicher Bildung im öffentlichen Dienst über ein institutionelles System der Berufsbildung zu gestalten ist, worin die jeweilige Verwaltungsebene ihre Qualifizierungsansprüche gegenüber den zuständigen Stellen nach §73 BBiG einbringen kann. Transparenz und Praktikabilität entsteht, wenn auch bei den kommunalen Studieninstituten und Verwaltungsschulen zuständige Stellen eingerichtet werden. Grundsätzlich sind hierbei die Sozialpartner in dieses System einzubeziehen.

5. Bundeseinheitliche Fortbildungsprüfung als Qualitätsrahmen

Einheitliche Kompetenzen in der Aufstiegsfortbildung für den Verwaltungsdienst sind erforderlich, um die aufgezeigten Ziele insbesondere zur Chancengleichheit zu realisieren. Für die Realisierung ist es daher notwendig, dass eine Fortbildungsprüfung „Verwaltungsfachwirt/in“ nach BBiG bundesweit gilt.

Durch eine bundeseinheitliche Regelung der Prüfung nach §53 BBiG sollten Absolventen/innen der Fortbildung „Verwaltungsfachwirt/in“ als vielseitige und bundesweit einsetzbare Generalisten anerkannt sein. Und dies unabhängig von der Behörde bei Kommunen, Ländern und Bund für die die Fortbildung absolviert wurde.

Konkret heißt das:

- Die Dauer der Prüfung ist gleich auszugestalten.
- Der Umfang der Prüfinhalte sollte gleich strukturiert sein, inhaltlich jedoch nach dem landesspezifischen Rechtsrahmen ausgestaltet werden können.
- Die Zugangsvoraussetzungen zur Prüfung sollten bundesweit identisch sein.

Für die Generalistenausbildung zu Fach- und Führungskräften auf dem Mindestniveau des gehobenen Dienstes ist es erforderlich, dass die Ausbildungsinhalte nicht zu einseitig von juristischen Lehrinhalten geprägt sind. Auch betriebswirtschaftliche, soziale und personale Kompetenzen, Eigenverantwortlichkeit, selbständige Handlungsorientierung oder gesellschaftliche Fragestellungen müssen ausreichend repräsentiert sein. Die Ausbildungsbreite für den staatlich anerkannten Fortbildungsabschluss „Verwaltungsfachwirt/in“ sollte sich von den Qualifikationserfordernissen einer sachbearbeitenden Tätigkeit unterscheiden und die Befähigung für den Hochschulzugang sicherstellen.

Die Vereinheitlichung der Verwaltungsfortbildung ist damit nicht nur ein wichtiger Bestandteil für Chancengleichheit sondern auch ein Beitrag für eine veränderte Führungs- und Beschäftigungskultur im öffentlichen Dienst.