

Barbara Bergmann-Krauss

Aus- und Weiterbildung im öffentlichen Dienst – eine erste Bestandsaufnahme

Für die Berufsbildungsforschung haben Fragen der Aus- und Weiterbildung im öffentlichen Dienst bisher nicht im Mittelpunkt gestanden. Daher gibt es nur wenige Veröffentlichungen, auf die als Grundlage zurückgegriffen werden kann [1]. Auch das Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung hat sich erst in letzter Zeit mit diesem Bereich beschäftigen können. Erste Ergebnisse eines entsprechenden Forschungsprojektes werden im Rahmen dieses Beitrags vorgestellt [2].

1. Es gibt bestimmte Strukturmerkmale, die den öffentlichen Dienst als einen besonderen Bereich in Wirtschaft und Gesellschaft konstituieren.

Eine Problemanalyse der Aus- und Weiterbildungssituation im öffentlichen Dienst setzt voraus, daß die im Bereich vorhandenen Strukturen bekannt sind. Schon der Begriff „Öffentlicher Dienst“ ist nicht ganz klar und eindeutig. Häufig denkt man bei öffentlichem Dienst nur an Verwaltung. Ein solches Verständnis greift jedoch zu kurz, da zum öffentlichen Dienst z. B. auch alle Betriebe und Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft gehören (wie Schwimmbäder, Schulen, Friedhöfe, Kraftwerke, Krankenhäuser, Sportplätze). Eine allgemein anerkannte und eindeutige Definition des Begriffes öffentlicher Dienst ist in der Literatur nicht zu finden. Das hängt damit zusammen, daß das, was zu Aufgaben des öffentlichen Dienstes wird, von politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen abhängt und sich mit diesen ständig verändert. So läßt sich der öffentliche Dienst eindeutig nur formal von der Art des Arbeitgebers her bestimmen. Angehöriger des öffentlichen Dienstes ist demnach, wer „im Dienst des Bundes, eines Landes, einer Gemeinde, eines Gemeindeverbandes oder anderer Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts oder der Verbände von solchen steht“ [3].

Eine inhaltliche Bestimmung des öffentlichen Dienstes geht aus von der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Aufgaben werden öffentlich, wenn bestimmte Bedürfnisse so allgemein auftreten, daß sie tendenziell jeden Bürger betreffen (z. B. innere Sicherheit, Bildung, Krankenversorgung, Stadtplanung). Aufgaben werden auch dann zu öffentlichen, wenn sie Investitionen verlangen, die sich nur langfristig auswirken (z. B. Bildungsinvestitionen) oder wenn das Funktionieren der Wirtschaft einer ganzen Region von bestimmten Vorleistungen abhängt, also bestimmte Infrastrukturleistungen erbracht und regionale Nachteile ausgeglichen werden müssen. Die Definition von Aufgaben als öffentliche führt dazu, daß die entsprechenden Leistungen zwar allen Bürgern, die Bedarf oder einen Anspruch haben, offenstehen, daß jedoch die Qualität dieser Leistungen zugleich mitdefiniert ist. Der öffentliche Dienst ist nur verpflichtet, die Erfüllung von Aufgaben auf einem Minimalniveau zu garantieren. Er ist zugleich Monopolist für diese Leistungen. Da er auf die Prinzipien der sparsamen Haushaltsführung und der Gleichbehandlung aller Bürger verpflichtet ist, sind außergewöhnliche Leistungen kaum zu erwarten und für einzelne Maßnahmen und Angebote auch nur schwer zu legitimieren und durchzusetzen.

Das formale Kriterium der öffentlich-rechtlichen Persönlichkeit des Dienstherrn ist entscheidend für bestimmte Strukturen, die für den öffentlichen Dienst insgesamt charakteristisch sind und ihn als einen besonderen Bereich innerhalb des Beschäftigungssystems ausweisen. Genannt seien hier nur: das besondere Personalrecht mit seiner Trennung der Beschäftigten in

Beamte einerseits und Angestellte und Arbeiter andererseits; die Transparenz der Einkommenserwartungen und sonstiger Leistungen des Arbeitgebers, so daß jeder weiß bzw. sich ausrechnen kann, was der andere verdient; die über verschiedene Ressorts, Zuständigkeitsbereiche und Regionen hinweg gleichartige hierarchische Arbeitsorganisation, die in den Regelungen des Laufbahngruppensystems sich widerspiegelt; die für weite Bereiche des öffentlichen Dienstes typischen Inhalte der Tätigkeit als Umgang mit Symbolen und Umgang mit Menschen; der öffentliche Charakter der Aufgaben und das öffentliche Interesse an und die öffentliche Kontrolle über die Wahrnehmung dieser Aufgaben. Diese Strukturmerkmale des

öffentlichen Dienstes haben Auswirkungen auf die Aus- und Weiterbildungssituation, auf Rekrutierungsmuster für die Mitarbeiter sowie auf Qualifikationsanforderungen.

2. Der öffentliche Dienst erhält zunehmende Bedeutung: er übernimmt immer mehr Aufgaben und seine Beschäftigtenzahlen erhöhen sich kontinuierlich.

Die historische und gesellschaftliche Entwicklung des öffentlichen Dienstes ist gekennzeichnet durch ständige Aufgabenerweiterung und zunehmende Vielfalt und Komplexität dieser Aufgaben. Immer mehr Aufgaben werden als öffentliche definiert und in die Verantwortung des Staates bzw. öffentlicher Institutionen überwiesen. Neben die im 19. Jahrhundert überwiegende Kontroll-, Schutz- und Ordnungsfunktion treten Aufgaben der Lenkung, Planung und Leistung. Die staatlichen Institutionen von Polizei und Justiz, Militär und Finanzverwaltung werden ergänzt durch die Institutionen der Wirtschaftsplanung und -lenkung, der Energieversorgung, des Verkehrs, des Gesundheitswesens, der Sozialen Sicherung, des Bildungs- und Ausbildungswesens, der Stadtplanung, des Umweltschutzes etc. Damit hat sich die „umfassende staatliche Regulierung sämtlicher gesellschaftlicher Lebensprozesse“ durchgesetzt [4].

Mit dieser Entwicklung verändert sich auch die Qualifikationsstruktur im öffentlichen Dienst. Indem immer mehr Fachverwaltungen und öffentliche Dienstleistungsbetriebe eingerichtet werden, werden zunehmend höher qualifizierte Spezialisten wie Ingenieure und Techniker, Ärzte, Krankenschwestern, Sozialarbeiter, Erzieher, Lehrer oder Architekten gebraucht. Dem entspricht eine beträchtliche Zunahme der Angestellten bei Ländern und Gemeinden. Aber auch die Anforderungen an das Verwaltungshandeln werden anders: in der Leistungs- und Planungsverwaltung ist der Bürger nicht mehr bloßes Objekt von Verwaltungsakten, sondern anspruchsberechtigter Bürger, der sogar zur Mitarbeit an und Unterstützung von staatlichen Vorhaben und Programmen gewonnen werden muß – Programme wie allgemeine Gesundheitsvorsorge, Verbesserung des Umweltschutzes oder Erhöhung der Straßenverkehrssicherheit. Die Mitarbeiter in der Verwaltung müssen daher andere und neue Qualifikationen und Verhaltenskompetenzen erwerben wie Diskutier- und Argumentationsfähigkeit, Beherrschung von Techniken der Gesprächsführung oder Verhandlungsgeschick.

Die zunehmende Bedeutung des öffentlichen Dienstes zeigt sich auch, wenn man die vorhandenen statistischen Daten heranzieht. So haben die Beschäftigtenzahlen im öffentlichen Dienst kontinuierlich zugenommen — zwischen 1960 und 1975

um 30 %. Gegenwärtig (1975) sind über 4 Millionen Personen im mittelbaren und unmittelbaren öffentlichen Dienst beschäftigt (ohne Soldaten der Bundeswehr und Angehörige des Bundesgrenzschutzes) [5]. Das bedeutet, daß beinahe 1/4 der Erwerbstätigen in einem Beschäftigungsverhältnis des öffentlichen Dienstes stehen. Während die Beschäftigtenzahlen bei Bundespost und Bundesbahn stagnieren bzw. rückläufig sind, und auch beim Bund seit 1972 fast kein Personalzuwachs mehr zu verzeichnen ist, nehmen die Beschäftigtenzahlen bei Ländern und Gemeinden immer noch kontinuierlich zu.

Die Aufgliederung des Personals im unmittelbaren öffentlichen Dienst nach Aufgabenbereichen bestätigt, daß der öffentliche Dienst sich zur Leistungsverwaltung entwickelt hat. Die stärksten Zuwachsraten im Personal seit 1960 zeigen die Bereiche Schulen, Hochschulen und Gesundheit, also Bereiche der Leistungsverwaltung. Die weitere erhebliche Zunahme in den Beschäftigtenzahlen der Leistungsverwaltung wird erwartet [6]. Damit wird sich die Gesamtstruktur des öffentlichen Dienstes noch weiter in Richtung auf die Länder und Gemeinden als Anstellungsträger verschieben; der Anteil der Angestellten wird — so ist zu vermuten — weiter ansteigen und es werden noch mehr Beschäftigte mit speziellen Fachausbildungen eingestellt werden. „In Zukunft werden die planenden, leistenden, lehrenden, pflegenden und technischen Verwaltungszweige die Hauptwachstumsimpulse auf sich vereinigen; demgegenüber wird die überkommene, ordnende Verwaltungstätigkeit stagnieren. Die Auswirkungen werden sich in einem größeren Anteil von höher bezahlten Experten zeigen. Es ergibt sich also voraussichtlich eine Verschiebung innerhalb der Gliederung des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes. Die verhältnismäßig größten Ausweitungen werden im Rahmen des höheren und gehobenen Dienstes und dort mehr in den technischen und Sonderverwaltungssparten als in der allgemeinen inneren Verwaltung eintreten“ [7].

3. Die Ausbildungssituation im öffentlichen Dienst

3.1 Angestellte und Arbeiter erwerben ihre Ausbildung überwiegend außerhalb des öffentlichen Dienstes und werden für eine bestimmte Position eingestellt; Beamte erhalten ihre Ausbildung im öffentlichen Dienst und durchlaufen eine auf Lebenszeit angelegte Laufbahn.

Die Zweiteilung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in Angestellte und Arbeiter einerseits und Beamte andererseits bedeutet unterschiedliche Ausbildungswege und Zugänge zum öffentlichen Dienst. Obwohl die Trennung zwischen Beamten und Angestellten nach übereinstimmender Auffassung der Fachöffentlichkeit nicht mehr gerechtfertigt ist, sind Zugänge und Karrieremuster im öffentlichen Dienst immer noch nach diesen Statusgruppen getrennt.

Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst erwerben ihre beruflichen Qualifikationen meist durch eine Ausbildung außerhalb des öffentlichen Dienstes, d. h. an entsprechenden beruflichen Schulen, Fachschulen und Fachhochschulen oder in Ausbildungsverhältnissen in der Industrie und im Handwerk. Sie werden dann für eine konkrete Stelle bzw. Tätigkeit im öffentlichen Dienst eingestellt. Beamte werden dagegen für eine generelle, auf Lebenszeit ausgerichtete Berufskarriere im öffentlichen Dienst angeworben; ihre Ausbildung wird in Form des „Vorbereitungsdienstes“ vom öffentlichen Dienst selbst übernommen.

Die verschiedenen Rekrutierungsmuster von Beamten und Angestellten für den öffentlichen Dienst führen auch zu unterschiedlichen Formen und Häufigkeiten in der Mobilität. Während — wie eine empirische Untersuchung zeigt — Angestellte vor ihrem Eintritt in den öffentlichen Dienst überwiegend schon Berufserfahrungen in anderen Bereichen der Wirtschaft gemacht haben, waren Beamte in sehr viel geringerem Umfang vor ihrem Eintritt in den öffentlichen Dienst berufstätig. Innerhalb des öffentlichen Dienstes zeigten sich dann die Angestellten als wesentlich weniger mobil — d. h. weniger ver-

tikale als auch horizontale Mobilität — als Beamte. Erklärt wird dieses Ergebnis damit, daß „der öffentliche Dienst Berufstätige eher für bestimmte Positionen (rekrutiert), die sie dann nicht oder selten wieder verlassen, Nicht-Berufstätige dagegen eher als Beamte für noch offene Karrieren . . . Damit ist eindeutig belegt, daß sich ein gesamtberuflicher Karriereprozeß nicht ohne weiteres innerhalb des öffentlichen Dienstes fortsetzt. Die Eintretenden werden nicht aufgrund einer bereits mobilen Biographie zu weiterer Mobilität geführt, sondern intern in ihrer Eignung neu definiert und entsprechend weiterbehandelt. Und gerade die haben die größeren Mobilitätschancen, die nicht schon durch Berufs- und Arbeitgebermobilität in den öffentlichen Dienst geführt werden, sondern speziell für den öffentlichen Dienst oder in ihm ausgebildet sind“ [8].

3.2 Die Ausbildungsverhältnisse für Arbeiter und Angestellte im öffentlichen Dienst sind äußerst unübersichtlich und uneinheitlich.

Nicht alle Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes werden jedoch von außen rekrutiert, der öffentliche Dienst bildet auch selbst aus. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Ausbildungsverhältnissen im öffentlichen Dienst, für die Institutionen des öffentlichen Dienstes dann auch „zuständige Stelle“ sind und solchen Ausbildungsverhältnissen, bei denen ein öffentlicher Arbeitgeber in Ausbildungsberufen der Industrie oder des Handwerks ausbildet. Bei den letztgenannten Ausbildungsberufen ist der öffentliche Dienst weder zuständige Stelle noch erscheinen diese Ausbildungsverhältnisse in der Ausbildungsstatistik des öffentlichen Dienstes — zumindest ist dies nicht die Regel.

Statistische Daten über die Ausbildungssituation im öffentlichen Dienst sind nur wenige vorhanden und diese sind noch ziemlich ungenau. „Es gibt nicht viel veröffentlichtes statistisches Material über den öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik Deutschland . . . Speziell um die Ausbildungsstatistik des öffentlichen Dienstes ist es, gelinde gesagt, nicht gut bestellt“ [9].

Erst seit 1970 wird die Zahl der Auszubildenden im öffentlichen Dienst gesondert ausgewiesen. Seitdem zeigt sich ein starkes Anwachsen in den Auszubildendenzahlen im öffentlichen Dienst, und zwar von 22 765 in 1970 auf 49 659 in 1973 [10].

Es scheint jedoch nicht ausgeschlossen, daß dieser starke Zuwachs in den Ausbildungsverhältnissen auch von einer exakteren statistischen Erfassung abhängt. Trotzdem läßt die starke Zunahme der Auszubildenden im öffentlichen Dienst wohl auch auf eine allgemein wachsende Bedeutung dieses Bereiches für die Berufsausbildung schließen.

Gemessen an der Gesamtzahl der Auszubildenden (vgl. Tabelle 1) ist der Anteil des öffentlichen Dienstes mit etwas weniger als 4 % jedoch sehr gering, vor allem wenn man berücksichtigt, daß der öffentliche Dienst mit seinen 4 Millionen Beschäftigten (im unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Dienst) ein immer bedeutenderer Arbeitgeber wird (vgl. dazu im Handwerk 1973: 540 000 Auszubildende bei 4,3 Millionen Beschäftigten). Das Bild würde anders, wenn man die Auszubildenden in den Heilhilfsberufen, die in der Statistik unter die Rubrik „Ubrige“ fallen, hinzurechnen würde, also z. B. Krankenschwestern und Krankenpfleger, die überwiegend und mit zunehmender Tendenz im öffentlichen Dienst oder diesen ähnlichen Organisationen ausgebildet werden. Außerdem sind zu den Angaben noch jene Auszubildenden hinzuzuzählen, die im öffentlichen Dienst in Ausbildungsberufen der Industrie oder des Handwerks ausgebildet werden. Die Zahl dieser Auszubildenden wird für 1970 mit 23 871 angegeben [11]. Damit kann auch die für 1975 angegebene — und nicht näher aufgeschlüsselte — Zahl von 97 379 Angestellten und Arbeitern, die im unmittelbaren öffentlichen Dienst in einer Ausbildung stehen, erklärt werden [12].

Die Regelungen und Zuständigkeiten in den Ausbildungsberufen für Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst sind

Tabelle 1: Auszubildende nach Ausbildungsbereichen 1973 [13]

Ausbildungs- bereiche	Zahl der Auszubildenden		
	insgesamt	mannlich	weiblich
Industrie u. Handel	694 000	409 000	285 000
Handwerk	465 000	384 000	81 000
öffentlicher Dienst	50 000	39 000	11 000
Landwirtschaft	26 000	21 000	5 000
Übrige	96 000	7 000	89 000
insgesamt	1 331 000	860 000	471 000

verwirrend. Nach der vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft herausgegebenen Übersicht über die anerkannten Ausbildungsberufe gab es 1975 insgesamt 22 Ausbildungsberufe für Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst. Davon sind nur 5 bundeseinheitlich durch Verordnung gemäß § 25 Abs. 1 BBiG geregelt. Es handelt sich dabei um die Ausbildungsberufe des Fernmeldehandwerkers, des Sozialversicherungsfachangestellten, des Schwimmmeistergehilfen, des Assistenten an Bibliotheken und des Kartographen (letzterer wird allerdings überwiegend in der Industrie ausgebildet). Die Regelungen für den Ausbildungsberuf des Straßenwärters, der schon vor Inkrafttreten des BBiG anerkannter Ausbildungsberuf war, gelten gemäß § 108 Abs. 1 BBiG weiterhin, und zwar auf Bundesebene.

Für alle anderen 16 Ausbildungsberufe des öffentlichen Dienstes sind Regelungen nur auf Landes-, Bezirks- oder gar Stadtebene vorhanden. Zwar wurde die Unübersichtlichkeit schon dadurch etwas verringert, daß von 1971 bis 1975 die Zahl der „vergleichbar geregelten Ausbildungsberufe“ (gemäß § 108 Abs. 1 BBiG) von 37 auf 16 reduziert wurde und 5 bundeseinheitlich geltende Ausbildungsordnungen erlassen wurden. Im Verzeichnis der anerkannten Ausbildungsberufe ist 1976 jedoch auf einmal noch ein — bislang offensichtlich übersehener — Ausbildungsberuf aufgetaucht. Es handelt sich um den Ausbildungsberuf des „Angestellten in der Versorgungsverwaltung“ (1953 für Niedersachsen anerkannt). Demnach gibt es 1976 wieder 23 Ausbildungsberufe im öffentlichen Dienst.

Die Uneinheitlichkeit in den Regelungen der Ausbildungsberufe im öffentlichen Dienst zeigt sich z. B. darin, daß zum „Bautechniker in der Wasserwirtschaftsverwaltung“ nur in Nord-Württemberg ausgebildet werden kann, daß für Stenosekretärinnen bzw. Büroassistentinnen im öffentlichen Dienst Ausbildungsordnungen bzw. Richtlinien nur in den 4 Städten Hamburg, Frankfurt, Wiesbaden und Düsseldorf bestehen, oder daß zum Verwaltungsangestellten der Handwerksorganisation nur 27 der 43 Handwerkskammern Ausbildungsordnungen erlassen haben.

Einige Ausbildungsberufe, für die gesonderte Ausbildungsordnungen auf Landesebene bestehen, werden — so ist zu vermuten — von der Tätigkeit und von den Ausbildungsinhalten her so viele Ähnlichkeiten aufweisen, daß sie bundeseinheitlich zu einem einzigen Ausbildungsberuf zusammengefaßt werden könnten. So z. B. wird in Schleswig-Holstein und in der Bundeswasser- und Schifffahrtsverwaltung zum Wasserbauwerker, in Nord-Württemberg zum Bautechniker in der Wasserwirtschaftsverwaltung und in Hessen zum Kulturbautechniker (ebenfalls nur für Wasserwirtschaftsverwaltung) ausgebildet. Auch die verschiedenen Ausbildungsordnungen zum Verwaltungsangestellten (in Handwerksorganisationen und bei einer Industrie- und Handelskammer, im kirchlichen Dienst und in der Kommunalverwaltung und der staatlichen Innenverwaltung) ließen sich sicher vereinheitlichen. Für Verwaltungsangestellte wird eine solche bundeseinheitliche Ausbildungsordnung für Bund-, Länder- und Gemeindeverwaltungen auch schon seit längerem gefordert [14], ist bislang aber noch nicht realisiert.

Tabelle 2, die die Zahl der Auszubildenden nach Ausbildungsberufen enthält, zeigt diese insgesamt bestehende Vielfalt und Verworrenheit in den Ausbildungsverhältnissen für Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst. Es muß jedoch bezweifelt werden, ob diese Tabelle verlässliche Angaben enthält, für 1972 lagen zumindest noch sehr wenige Daten vor. Zu den in der Tabelle aufgeführten 38 135 Auszubildenden im Jahr 1973 kommen noch zusätzlich 2074 Bundesbahnspiranten und 9419 Postjungboten [15]. Bei diesen beiden Ausbildungsberufen handelt es sich um Ausbildungsgänge außerhalb des Geltungsbereiches des BBiG (§ 2 Abs. 2 Nr. 2). Die Zahlen zeigen, daß auf die Bundespost mit zusammen über 28 000 Auszubildenden bei weitem die meisten Ausbildungsverhältnisse im öffentlichen Dienst entfallen.

Tabelle 2: Zahl der Auszubildenden im öffentlichen Dienst nach Ausbildungsberufen *

Ausbildungsberuf	1972	1973	1974	Besonderheiten **)
Fernmeldehandwerker	17 023	18 744	16 783	
Wasserbauwerker	125	147	226	Bundeswasser- und Schifffahrtsverwaltung + Schleswig-Holstein
Straßenbautechniker	41	16	18	nur Hessen
Kulturbautechniker	7	7	9	nur Hessen
Bautechniker in der Wasserwirtschaftsverwaltg.	+	17	58	nur Nord-Württemb.
Planungstechniker	+	4	3	nur Rheint.-Pfalz
Vermessungstechniker	+	2 011	2 121	Länder ohne Bayern Bundesbahn u. Wasser- u. Schifffahrtsverwaltung
Landkartentechniker (Kartograph)	85	+	(157)	nur Hessen u. Baden-Württemb.
Flurbereinigungstechniker	+	20	—	nur Bayern
Zeichner in der Wasserwirtschaftsverwaltung	9	11	4	Rheint.-Pfalz u. Schlesw.-Holstein
Sparkassenkaufmann	+	2 228	2 050	Niedersachsen
Straßenwärter	+	250	302	
Kassenangestellter in der Landeskassenverwaltung	42	40	39	Schlesw.-Holstein
Angestellter in der BfA	885	1 030	1 030	
Justizangestellter	482	2 674	2 784	Baden-Württemb. Berlin, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen
Sozialversicherungsfachangestellter	7 075	7 091	7 044	
Verwaltungsangestellter der Handwerksorganisation bei einer Industrie- und Handelskammer	+	121	85	27 Handwerkskammern
Verwaltungsangestellter im kirchlichen Dienst (ev.-luth. Kirche)	+	148	177	6 Landeskirchen
Verwaltungsangestellter in der Kommunalverwaltung / in der staatl. Innenverwaltung	+	3 354	3 727	Bundesländer außer Hamburg und Bremen
Stenosekretärin / Büroassistentin	+	95	237	4 Städte
Büchereiangestellte / Büchereihilfe (Assistent an Bibliotheken)	35	54	59	1972 nur Bremen und Hamburg
Schwimmestergelhilfe	2	75	134	

*) zusammengestellt nach „Verzeichnis der anerkannten Ausbildungsberufe“, hrsg. vom BMBW, 1974, 1975 und 1976

***) Ausbildungsordnungen bestehen in vielen Fällen nur in einzelnen Städten, Ländern oder Bezirken. In der Spalte Besonderheiten ist daher der Geltungsbereich der angegebenen Zahlen enthalten.

+ Statistische Angaben liegen nicht vor.

3.3 Beamte des öffentlichen Dienstes sollen im Vorbereitungsdienst zu Generalisten ausgebildet werden

Bei der Berufung in das Beamtenverhältnis werden zwei Arten von Bewerbern unterschieden: „Laufbahnbewerber“

und „andere Bewerber“. Die Regel sind Laufbahnbewerber. Sie müssen einen Vorbereitungsdienst für die jeweilige Laufbahn durchlaufen haben und müssen diesen — mit Ausnahme des einfachen Dienstes — mit einer Prüfung abgeschlossen haben. Fehlen Vorschriften für einen Vorbereitungsdienst, müssen Bewerber eine entsprechende Vorbildung nachweisen und in der Regel eine längere Probezeit durchlaufen. Die bildungsmäßigen Voraussetzungen für die jeweilige Laufbahn sind genau geregelt (vgl. §§ 13 und 14 BRRG und §§ 16—19 BBG). Für den einfachen und den mittleren Dienst wird „der erfolgreiche Besuch einer Volksschule oder ein entsprechender Bildungsstand“, für den gehobenen Dienst der erfolgreiche Besuch einer Mittelschule und für den höheren Dienst ein abgeschlossenes Hochschulstudium verlangt. Die Dauer des Vorbereitungsdienstes richtet sich nach den Erfordernissen der jeweiligen Laufbahn. Er beträgt im mittleren Dienst in der Regel mindestens 1 Jahr, im gehobenen Dienst 3 Jahre. Der Aufstieg in die nächsthöhere Laufbahn ist auch ohne entsprechende Erfüllung der Eingangsvoraussetzungen möglich, wird jedoch in der Regel von einer Prüfung abhängig gemacht. Neben und anstelle der Bestimmungen für den allgemeinen Vorbereitungsdienst können Bestimmungen für Beamte besonderer Fachrichtungen treten.

Der Vorbereitungsdienst besteht z. T. in Unterricht an Schulen bzw. Seminaren (in der Regel Verwaltungsschulen) und z. T. in der Tätigkeit in der ausbildenden Behörde.

Die inhaltliche Gestaltung des Vorbereitungsdienstes ist der Kompetenz des Dienstherrn überlassen.

Der Vorbereitungsdienst für Beamte entspricht formal den Ausbildungsverhältnissen bei den Angestellten und Arbeitern. Im Vorbereitungsdienst befinden sich jedoch auch Referendare, Mediziner vor der Approbation sowie Anwärter für den gehobenen, mittleren und einfachen Dienst. 1975 standen 133 095 Beamte in der Ausbildung im öffentlichen Dienst. Damit haben die Zahlen der Beamten und Richter in Ausbildung stark zugenommen: 1968 waren es erst 77 836 [16]. Dies läßt sich u. a. mit der starken Ausweitung des Bildungswesens, d. h. mit der Einstellung von Lehrerreferendaren erklären. Die Beamtenanwärter machen den Hauptanteil am Personal in Ausbildung im öffentlichen Dienst aus — 65 % des Personals in Ausbildung bei Bund, Ländern und Gemeinden sind Beamtenanwärter [17].

Wird bei Angestellten und Arbeitern — auch aufgrund der besonderen Rekrutierungsmuster — unterstellt, daß ihre in einer Ausbildung erworbenen speziellen Qualifikationen den Anforderungen der konkreten Tätigkeit entsprechen, so ist eine solche unmittelbare Entsprechung von Ausbildungs- und Tätigkeitsanforderungen des Arbeitsplatzes bei Beamten gar nicht beabsichtigt. Beamte müssen so ausgebildet werden, daß sie den Anforderungen unterschiedlicher Arbeitsplätze innerhalb derselben Laufbahngruppe gerecht werden können; sie müssen flexibel einsetzbar sein. Nur so können die durch das Lebenszeitprinzip für Beamte im öffentlichen Dienst relativ starren personellen Strukturen einigermaßen den Bedürfnissen und Aufgaben des öffentlichen Dienstes angepaßt werden. Eine solche auf generelle Funktionen und Einsätze vorbereitende Ausbildung trifft auf zunehmende Kritik. Sie berücksichtigt „unterschiedliche funktionelle Gegebenheiten und Bedingungen in verschiedenen Bereichen des öffentlichen Dienstes nicht in ausreichendem Maße“ [18]. Andererseits können in einer solchen generellen Ausbildung auch bestimmte Vorteile liegen; sie hat eine besondere Funktion. „Bei einem System, daß in hohem Maße für Karrieren und nicht positionsspezifisch rekrutiert, wird andererseits ein hohes Maß an Abweichungen zwischen Ausbildung und Tätigkeitsanforderungen nicht überraschen. . . Oft wird es so sein, daß die Ausbildung weniger Fähigkeiten als vielmehr Sicherheiten im Orientierungsvermögen und im Entscheiden vermittelt — Sicherheiten, die transferiert und nach und nach durch Erfahrung ersetzt werden können“ [19].

In der unterschiedlichen Beurteilung einer Ausbildung, die

für den Einsatz in unterschiedlichen Funktionen vorbereitet, zeigt sich ein Problem, das unter dem Stichwort: Generalisten versus Spezialisten in der Organisationssoziologie ausführlich, teils kontrovers, behandelt wird. Daß auf Generalisten, sei es von der Ausbildung, sei es von der Tätigkeit her, keineswegs verzichtet werden kann, scheint jedoch unzweifelhaft.

4. Die Situation der Weiterbildung im öffentlichen Dienst ist wegen fehlender systematischer Daten schwierig zu erfassen. Offensichtlich besteht jedoch ein großes Interesse an beruflicher Weiterbildung im öffentlichen Dienst.

Ist schon die Ausbildungssituation im öffentlichen Dienst verwirrend und unübersichtlich, so gilt dies noch viel mehr für die Weiterbildungssituation. „Ein Gesamtüberblick über alle Institutionen, die Weiterbildung für die öffentliche Verwaltung betreiben, ihr Lehrangebot, ihre Methoden, ihren Adressatenkreis, ihre Kapazität und ihren Lehrkörper besteht . . . an keiner einzigen Stelle“ [20]. Was hier für den Bereich der Verwaltung festgestellt wird, gilt für den gesamten öffentlichen Dienst.

Es besteht der Eindruck, daß im öffentlichen Dienst, besonders in bestimmten Aufgabenbereichen und bei bestimmten Gruppen, sowohl die Nachfrage als auch das Angebot für Weiterbildung besonders hoch sind. Beleg für diese Einschätzung ist, daß in allen Übersichten und Statistiken zur Weiterbildungsteilnahme die Beamten — und vor allem die Beamten des höheren und gehobenen Dienstes — diejenige Gruppe sind, die am häufigsten Weiterbildungsmaßnahmen in Anspruch nehmen und den Weiterbildungsmaßnahmen am positivsten gegenüberstehen [21]. Das große Interesse und die hohe Nachfrage nach Weiterbildung bei Beamten — und auch bei entsprechend eingestuften Angestellten — weisen zum einen auf den auch für andere Bereiche geltenden Tatbestand hin, daß Personen in leitenden Funktionen und Personen mit höherem Bildungsabschluß die größte Zahl der Teilnehmer an Weiterbildungsveranstaltungen stellen. Dies wird sicherlich nicht zuletzt auch dadurch bedingt, daß hier das größte Angebot der Veranstalter liegt. Das große Interesse der Beamten und der entsprechend eingruppierten Angestellten erklärt sich zum anderen dadurch, daß von ihnen — und heute in verstärktem Maße — erwartet wird, daß sie sich weiterbilden. Die Teilnahme an Weiterbildung ist in einigen Bereichen des öffentlichen Dienstes schon für alle Bediensteten verbindlich vorgeschrieben; und sie ist in vielen Fällen auch heute schon Bedingung für eine Beförderung oder Höhergruppierung. Vor allem in leitende Stellen soll keiner ohne den Nachweis erfolgreicher Teilnahme an Weiterbildungsveranstaltungen mehr aufsteigen können [22]. Insgesamt besteht eine wachsende Tendenz, die Teilnahme an Weiterbildungsangeboten verpflichtend zu regeln. Dies ist auch eine Forderung der Kommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts: „Alle Bediensteten sind zur Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen verpflichtet, die die zur Wahrnehmung des Dienstpostens erforderliche Qualifikation erhalten und verbessern (Anpassungsfortbildung). Geeignete Bedienstete haben einen Anspruch auf Teilnahme an Fortbildungsgängen, die Voraussetzungen für die Übernahme höherwertiger Dienstposten sind (Förderungsfortbildung)“ [23]. So wichtig die vermehrte Weiterbildung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes auch ist, ist eine Verpflichtung zur Weiterbildung und eine Koppelung zwischen Weiterbildung und beruflichem Aufstieg doch problematisch. Damit würde beruflicher Aufstieg bzw. eine Höhergruppierung — beides ist nicht identisch — noch mehr als schon bisher an formalen Kriterien orientiert; die Lernmotivation und damit der Lernerfolg würden erheblich reduziert.

Da die Weiterbildungssituation im öffentlichen Dienst insgesamt zu heterogen und unübersichtlich ist, um hier kurz dargestellt zu werden, und da sie durch das hier beschriebene Forschungsprojekt bis jetzt auch noch nicht ausreichend er-

faßt werden konnte, sollen zum Schluß nur noch einige Probleme beispielhaft benannt werden

- Wenn von der Annahme ausgegangen wird, daß Weiterbildung vorrangig der Qualifizierung der Arbeitskräfte dient — eine Annahme, die ja nicht unbestritten ist — lassen sich dann Aufgabenbereiche, Organisationseinheiten, Funktions- oder Berufsgruppen angeben, die in besonderem Maße Weiterbildung brauchen, z. B. weil sie von Rationalisierungs- oder Ökonomisierungsmaßnahmen betroffen sind, weil sie als Professionelle ihre Fähigkeiten und ihr Wissen als ständig aktuell gegenüber einem Laienpublikum legitimieren müssen, weil sie neue Funktionen übernommen haben, für die es keine Ausbildungsgänge gibt?
- Verlangt die Tätigkeit im öffentlichen Dienst besondere Qualifikationen, Verhaltenskompetenzen und Kenntnisse, gibt es typische Qualifikationen und lassen sich fachübergreifende extrafunktionale oder Schlüsselqualifikationen angeben, die für den öffentlichen Dienst besonders wichtig und dort evtl. auch besonders häufig sind; und wie können diese besonderen Qualifikationen in Weiterbildungsmaßnahmen vermittelt werden?
- Sind im öffentlichen Dienst, weil er weniger vom Markt abhängt, so daß technologische Änderungen nicht so unmittelbar in Änderungen der Verfahrensweisen und der Arbeitsorganisation durchschlagen wie in der Industrie, die Spielräume für Veränderungen der Arbeitsorganisation evtl. größer und können dann Qualifikationsanforderungen flexibler geplant, variiert und verändert werden?

Diese und eine Reihe anderer Fragen bedürfen weiterer Klärung.

Schlußbemerkung

In dem Forschungsprojekt, von dem hier einige erste Ergebnisse dargestellt wurden, ist für die weitere Arbeit eine Schwerpunktsetzung in einem exemplarischen Bereich des öffentlichen Dienstes vorgesehen. In ausgewählten Funktions- und Aufgabenbereichen sollen die Weiterbildungssituation, die Qualifikationsanforderungen und die bestehende Ordnungssituation erfaßt, beschrieben und bewertet werden.

Eine Schwerpunktsetzung ist notwendig und sinnvoll, da nicht die Weiterbildungssituation im gesamten öffentlichen Dienst gleichzeitig untersucht und beschrieben werden kann. Für diese Schwerpunktsetzung sind die Aufgabenbereiche Gesundheitswesen und Sozialarbeit vorgesehen, da in diesen beiden Bereichen typische und für die weitere Entwicklung

des öffentlichen Dienstes immer wichtiger werdende Qualifikationen verlangt werden.

Anmerkungen

- [1] Vgl. Dammann, K./Faltin, G./Hopf, Ch.: Weiterbildung für den öffentlichen Dienst, Verlag Otto Schwarz & Co., Göttingen 1976.
- [2] Dreckmann, B.: Weiterbildung in der Verwaltung, Beltz, Weinheim und Basel 1975
- [2] Ergebnisse aus diesem Projekt sollen auch zum Ende des Jahres als Manuskriptdruck des BBF vorgelegt werden.
- [3] Vgl. Siedentopf, H.: Funktion und allgemeine Rechtsstellung — Analyse und Funktionen des öffentlichen Dienstes, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1973, S. 29.
- [4] Offe, C.: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen, in Kress u. Senghaas (Hrsg.): Politikwissenschaft, EVA, Frankfurt 1969, S. 155—189, hier S. 159.
- [5] Vgl. Wirtschaft und Statistik 3/1976, S. 164—167, und Statistisches Bundesamt Wiesbaden: Fachserie L. Finanzen und Steuern, Reihe 4: Personal von Bund, Ländern und Gemeinden, 2. Oktober 1973, W. Kohlhammer, Stuttgart und Mainz 1975.
- [6] Vgl. Ellwein, Th./Zoll, R.: Zur Entwicklung der öffentlichen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland, Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1973, S. 318 f.
- [7] Vgl. Wagener, F.: Zur Zukunft der inneren Struktur der Verwaltung, in: Verwaltungsarchiv 1970, S. 126—140, hier S. 135
- [8] Vgl. Luhmann, N./Mayntz, R.: Personal im öffentlichen Dienst — Eintritt und Karrieren — Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1973, S. 193
- [9] Vgl. Czyborra, E.: Berufsausbildung im öffentlichen Dienst, in: Gutachten und Studien der Bildungskommission Bd. 43, Klett, Stuttgart 1976, S. 53—74, hier S. 53 f.
- [10] Vgl. „Die anerkannten Ausbildungsberufe“, hrsg. vom BMBW, Ausgabe 1975, S. 125.
- [11] Vgl. Czyborra, a. a. O., S. 58.
- [12] Vgl. Wirtschaft und Statistik 4/1976, S. 239.
- [13] Auszug aus dem Statistischen Jahrbuch für 1975, S. 104; alle Zahlen aufgerundet auf 1000.
- [14] Vgl. Entwurf einer Ausbildungsordnung für Verwaltungsangestellte, vorgelegt von der OTV im Juli 1972.
- [15] Vgl. Czyborra, a. a. O., S. 64.
- [16] Vgl. Czyborra, a. a. O., S. 67.
- [17] Vgl. Wirtschaft und Statistik 4/1976, S. 240
- [18] Vgl. von Behr, M./Schultz-Wild, R.: Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst, Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1973, S. 21.
- [19] Luhmann/Mayntz, a. a. O., S. 203.
- [20] Vgl. Brinkmann, G.: Aufgaben und Qualifikation der öffentlichen Verwaltung, Verlag Otto Schwarz & Co., Göttingen 1976, S. 95.
- [21] Vgl. Dammann u. a., a. a. O., S. 37 ff.
- [22] Vgl. Mattern, K.-H.: Grundlinien zu einem System der dienstlichen Fortbildung, in: Verwaltung und Fortbildung 1/1974, S. 3—15, hier S. 9
- [23] Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts Bericht der Kommission, Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1973, S. 382

Erika Fink

Informationsbeschaffung und -verarbeitung im Bereich beruflicher Weiterbildung – Stand und Probleme

Im vorliegenden Beitrag wird ein Überblick über die wichtigsten Erhebungen und Dokumentationen im Weiterbildungsbereich gegeben. Die vorhandenen Informationen sind äußerst lückenhaft und zu wenig differenziert bzw. treffsicher, um zur Lösung der aktuellen bildungs- und beschäftigungspolitischen Probleme beizutragen. Deshalb werden die wichtigsten Aspekte der Informationsgewinnung und -verarbeitung erörtert, die bei der Erfassung und Analyse des Bereichs berufliche Weiterbildung zu berücksichtigen sind.

I

Es besteht ein großer Bedarf an zuverlässigen und hinreichend differenzierten Informationen über den Weiterbildungsbereich bei allen beteiligten Personen und Institutionen. Die Teilnehmer brauchen Orientierungsdaten über das Angebot an Weiterbildung und deren Verwertungsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt. Außerdem wird eine Übersicht über qualitative und quantitative Strukturen und Entwicklungen sowohl von den Trägern und Weiterbildungseinrichtungen für