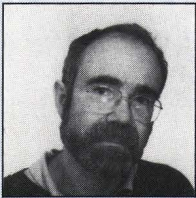


# Berufseinmündung von Verwaltungsfachangestellten und Beamten des mittleren Dienstes

## Rolf Jansen



*Diplompsychologe, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung 1.2 „Qualifikationsstrukturen und Berufsbildungsstatistik“ im Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin, Arbeitsschwerpunkt: Qualifikationsforschung*

**Es werden Ergebnisse einer im dritten Quartal 1990 durchgeführten repräsentativen Behördenbefragung zur Berufseinmündung von ausgebildeten Verwaltungsfachangestellten und Beamten des mittleren Dienstes präsentiert. Gut zehn Jahre nach Inkrafttreten der Ausbildung zum Verwaltungsfachangestellten wollte man wissen, ob sich diese Ausbildung bewährt hat oder ob sich Probleme zeigen, die Anlaß für eine Überarbeitung sein können. Aus diesem Grunde wurde bei der Befragung auch auf die möglichen Auswirkungen der damals noch in der Diskussion befindlichen neuen Ausbildungsordnung „Fachangestellte/Fachangestellter für Bürokommunikation“, die am 1. August 1992 in Kraft tritt, eingegangen.**

## Ziele und Anlage der Untersuchung

Die Forschungsgruppe Kammerer, München, hat im Auftrag des Bundesinstitut für Berufsbildung im dritten Quartal 1990 eine schriftliche Erhebung bei Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden in den alten Bundesländern durchgeführt. Bei dieser repräsentativen Stichprobe wurden insgesamt 650 Behörden auf allen Ebenen angeschrieben. Von diesen 650 Behörden haben sich 486 an der Erhebung beteiligt. Das entspricht einem Rücklauf von 75 Prozent.<sup>1</sup>

Ziel der Erhebung war es, im Hinblick auf die Angemessenheit der Berufsausbildung im öffentlichen Dienst u. a. folgende Fragen zu beantworten:

- In welchen Tätigkeitsfeldern werden die ausgebildeten Verwaltungsfachangestellten eingesetzt?
- Welche Funktionen nehmen sie in den Tätigkeitsfeldern wahr?
- In welche Vergütungsgruppen sind sie eingruppiert?
- Ergeben sich erhebliche Unterschiede zu Funktionen und Tätigkeitsfeldern der Beamten, die im gleichen Zeitraum eine Ausbildung für den mittleren Verwaltungsdienst abgeschlossen haben?

Die Befragungsunterlagen richteten sich an die Verwaltungs- bzw. Personalleiter der Behörden. Von ihnen sollte zum einen ein Erhebungsbogen ausgefüllt werden, in dem der quantitative Rahmen der Ausbildung und Beschäftigung von Verwaltungsfachangestellten und Beamten im mittleren Verwaltungsdienst, aber auch einige bildungspolitische Einschätzungen zu dem Berufsfeld und zu Neuordnungsüberlegungen erfaßt wurden.

Zum anderen waren aufgrund der Aktenlage für jeden in der Behörde Beschäftigten, der seine Ausbildung als Verwaltungsfachangestellter oder als Beamter im mittleren Dienst 1983 oder später abgeschlossen hat, in einem anonymisierten Personalbogen Angaben zur Person, zum Einsatzfeld, zur Eingruppierung und zu Weiterbildungsaktivitäten zu machen.

## Strukturen der Ausbildung

Im folgenden Schaubild wird die Entwicklung der Ausbildungsabsolventen im öffentlichen Dienst dargestellt. Dabei werden für die Verwaltungsfachangestellten den Daten aus der Erhebung — natürlich mit entsprechend modifiziertem Maßstab — auch die aus der amtlichen Berufsbildungsstatistik gegenübergestellt. Der Vergleich dieser beiden Kurven zeigt, daß die Stichprobenerhebung bei den knapp 500 Behörden die Realität recht gut widerspiegelt.

In der ersten Hälfte der 80er Jahre wurde die Ausbildung der Verwaltungsfachangestellten deutlich ausgeweitet.

Die Absolventenzahlen stiegen mit entsprechender zeitlicher Verzögerung bis 1988 auf das eineinhalbfache des Niveaus von 1983 an. 1989 ist erstmals ein Rückgang zu vermelden. Genau gegenläufig war die Ausbil-

dung von Beamten des mittleren Dienstes. Hier waren die Absolventenzahlen im gleichen Zeitraum rückläufig. Erst 1989 stiegen sie wieder an.

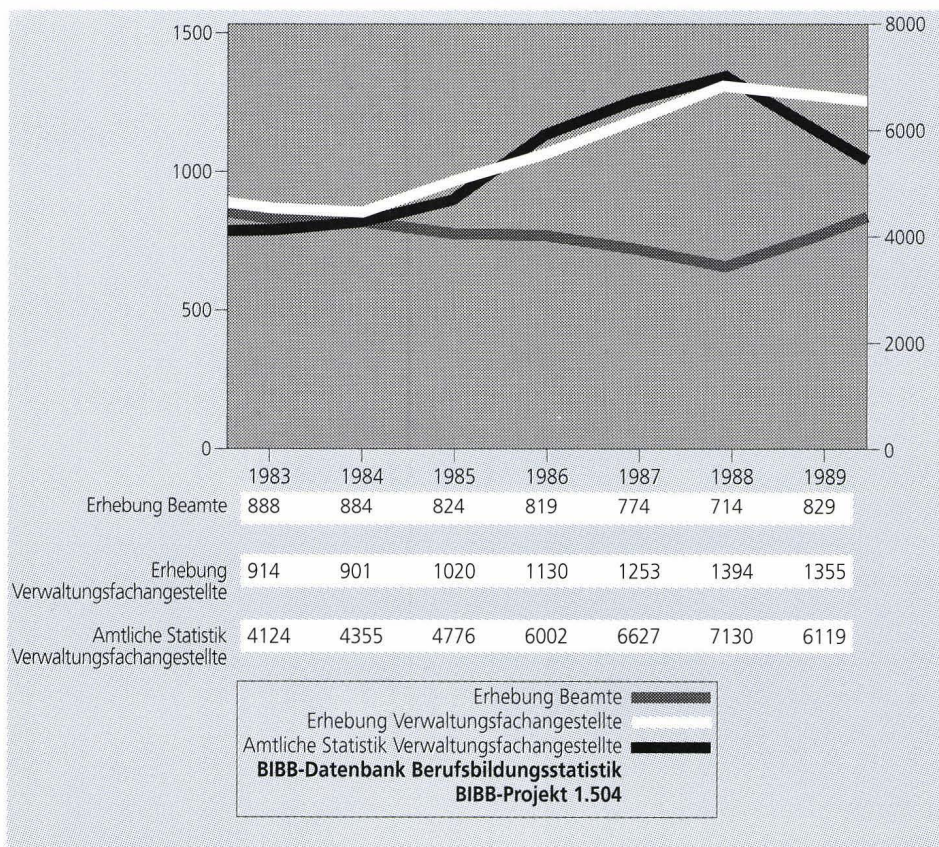
### Die Absolventenzahlen stiegen bis 1988 auf das eineinhalbfache des Niveaus von 1983

Zum Zeitpunkt der Erhebung standen aus der Sicht von rund drei Viertel der Behörden noch ausreichend geeignete Bewerber für die Ausbildung zum Verwaltungsfachangestellten zur Verfügung. Allerdings waren zwei von drei der Behördenvertreter davon überzeugt, daß die Zahl der Bewerber in den nächsten Jahren zurückgehen wird.

Insgesamt wurden im untersuchten Zeitraum von 1983 bis 1989 etwas mehr Verwaltungsfachangestellte ausgebildet als Beamte des mittleren Dienstes (58 Prozent : 42 Prozent). Die große Mehrheit (rund zwei Drittel) entfiel jeweils auf die Kommunalbehörden, gut ein Viertel auf die Landesbehörden. Die Bundesbehörden sind mit nur wenigen Prozenten vertreten.

In der Mehrzahl sind die Verwaltungsfachangestellten Frauen (71 Prozent der in dem Zeitraum von 1983-89 Ausgebildeten in den einbezogenen Behörden). Bei den Beamten des mittleren Dienstes ist dieser Anteil mit 59 Prozent deutlich geringer. Ein solcher Unterschied ist sowohl bei den Bundes-, Landes- als auch bei den Kommunalbehörden zu verzeichnen, allerdings besonders kraß bei den Bundesbehörden: Bei den dort im angegebenen Zeitraum ausgebildeten Beamtenanwärtern des mittleren Dienstes war nur gut ein Drittel Frauen, bei den Verwaltungsfachangestellten machte ihr Anteil dagegen fast drei Viertel aus.

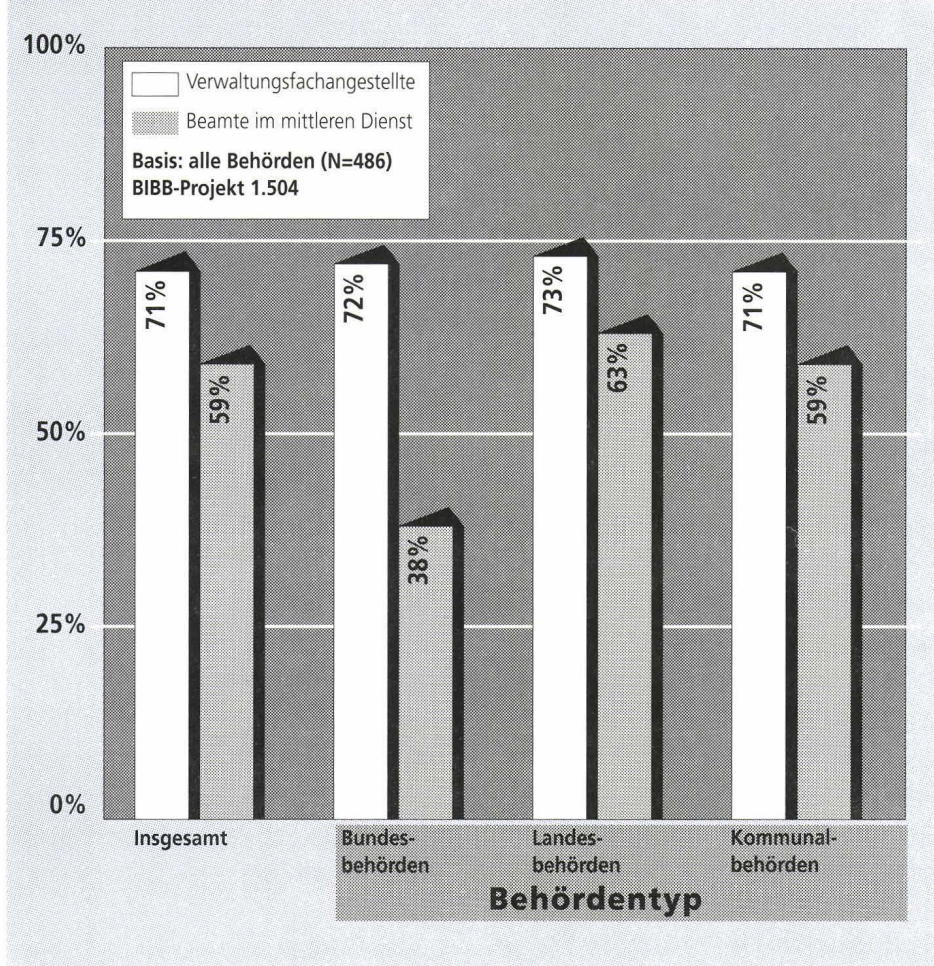
Abbildung 1: Absolventen: Verwaltungsfachangestellte und Beamte im mittleren Dienst



## Übernahme nach Abschluß der Ausbildung

Die Mehrzahl der ausgebildeten Verwaltungsfachangestellten wurde nach der Ausbildung übernommen. 43 Prozent der befragten Behörden gaben an, allen, die dies wollten, sei eine adäquate Stelle angeboten worden. Bei jeder fünften Behörde habe man zwar allen Absolventen eine Stelle angeboten, aber nicht immer eine, die von ihrem Niveau her der Ausbildung entsprach. Aber immerhin 34 Prozent der Behörden — das sind vorwiegend kleinere — hätten nicht alle Ausgebildeten übernehmen können. Dies zeigt, daß in den vergangenen Jahren unter dem Nachfragedruck in weiten Bereichen des öffentlichen Dienstes über den Bedarf hinaus ausgebildet wurde. Die öffentlichen Verwaltungen haben also ihren Beitrag zur Lösung des Ausbildungsproblems in den

**Abbildung 2:**  
Frauenanteile nach Behördentyp (in Prozent) - Absolventen der Jahre 1983 bis 1989



80er Jahren geleistet, in der Zeit der „demographischen Welle“ eine ausreichende Zahl von Ausbildungsstellen zur Verfügung zu stellen.

Die Größe der Verwaltungen ist entscheidend dafür, ob Probleme bei der Übernahme der vielfach über den unmittelbaren Bedarf hinaus ausgebildeten Verwaltungsfachangestellten bestanden oder nicht. Es sind vor allem die kleineren und mittleren Behörden (mit weniger als 500 Beschäftigten), die in den vergangenen Jahren nicht allen Ausgebildeten nach ihrem Abschluß auch eine Beschäftigung bieten konnten. In den großen Behörden ist das sehr viel seltener der Fall. Allerdings hat man dort häufiger eine Einstellung unter der erworbenen Qualifikation vorgenommen, den Verwaltungsfachangestellten

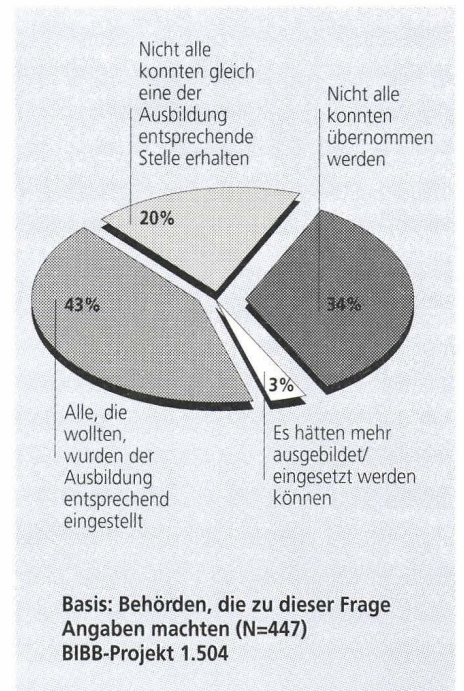
zum Teil also zunächst Stellen angeboten, die nicht ausbildungsadäquat waren. Die großen Behörden sind personalwirtschaftlich sehr viel flexibler, wenn zum Zeitpunkt des Ausbildungsabschlusses keine freien Stellen zur Verfügung stehen.

### Einsatzfelder

Bei der Besetzung einer Stelle im mittleren Verwaltungsdienst versucht gut jede fünfte Behörde möglichst einen ausgebildeten Beamten des mittleren Dienstes zu finden. Zwei Drittel gaben an, Verwaltungsfachangestellte und Beamte hätten die gleichen Chancen. Allerdings für nur 14 Prozent kämen auch außerhalb des öffentlichen Dienstes ausgebildete Bürofachkräfte in Frage.

Gut einsetzbar sind für die überwiegende Mehrzahl der Verwaltungen Verwaltungsfachangestellte wie Beamte des mittleren Dienstes in „Personalabteilungen“, „Haushaltsreferaten“, aber auch in den „Fachabteilungen (mit Publikumsverkehr)“; dies sind die Bereiche, für die die Ausbildung zum Fachangestellten wie Beamten gleichermaßen gut qualifiziert. Für solche Aufgaben kämen nach Ansicht der Mehrzahl der befragten Behördenvertreter Bürofachkräfte (Bürokaufleute), die außerhalb des öffentlichen Dienstes ausgebildet wurden, weniger in Frage. Für den Einsatz im „Vorzimmer des Verwaltungsleiters“, in der „zentralen Ablage einer Fachabteilung“ oder auch in der „Poststelle der Behörde“ — so wurden beispielhaft einzelne Typen von Arbeitsplätzen benannt — werden die Verwaltungsfachangestellten deutlich seltener als gut geeignet eingestuft, allerdings noch häufiger als vergleichbare Beamte. Und eine Stelle im „zentralen Schreibdienst“ wird nur von 17 Prozent für angemessen gehalten. Für ein Viertel ist der Einsatz von Verwaltungs-

**Abbildung 3:**  
Übernahme von ausgebildeten Verwaltungsfachangestellten (in Prozent)



fachangestellten dort nicht möglich; allerdings wird dies von 45 Prozent für die Beamten mit einer Ausbildung im mittleren Dienst gesagt. Hier wie in der Poststelle greift man eher auf Kräfte zurück, die von außen angeworben werden.

## Die Einsatzfelder der beiden Personengruppen unterscheiden sich nur unwesentlich

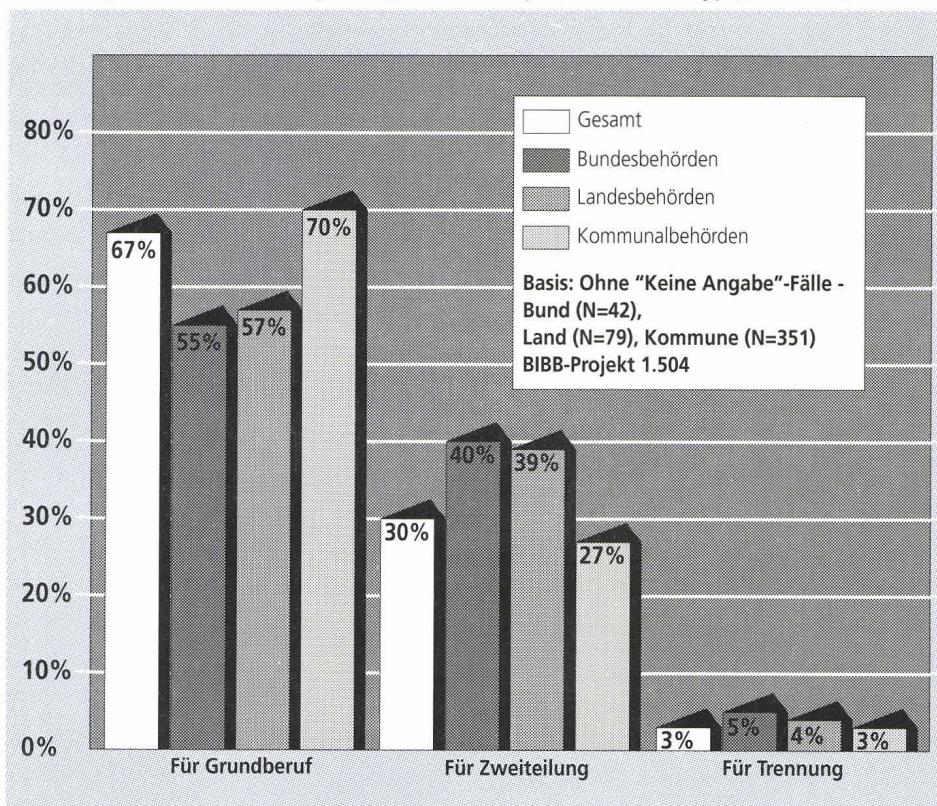
Die tatsächlichen Einsatzfelder der beiden Personengruppen unterscheiden sich nur unwesentlich voneinander. Auffällig ist, daß in den Personalabteilungen offensichtlich Beamte den Verwaltungsfachangestellten vorgezogen werden. Insgesamt wird in den Bundes- und Landesbehörden nur ein Teil der Verwaltungsfachangestellten jeweils in der engeren Verwaltung eingesetzt; die Mehrheit, bei den Beamten liegt dieser Anteil auch noch über 40 Prozent, ist in den Fachabteilungen tätig. In den Kommunalbehörden liegt der Anteil des Einsatzes in den Fachabteilungen sogar noch deutlich darüber. Die Aufstiegschancen von Verwaltungsfachangestellten werden deutlich besser beurteilt als die der Beamten im mittleren Dienst. Das spiegelt sich auch in den tatsächlichen Eingruppierungen dieser Personengruppen wieder, insbesondere wenn man sie differenziert nach Abschlußjahr der Ausbildung betrachtet: Sie werden schneller befördert, steigen häufiger gleich mit BAT VII (statt der Eingangsstufe VIII) ein und haben jeweils schneller bzw. zu höheren Anteilen als die Beamten die vergleichbaren höheren Besoldungsgruppen erreicht. Darüber hinaus wird aber auch deutlich, daß die Kommunalbehörden ihre Beschäftigten im mittleren Dienst im Schnitt niedriger einstufen als Landes- oder Bundesbehörden. Nicht sehr günstig werden die Chancen von Verwaltungsfachangestellten beurteilt, in der freien Wirtschaft tätig zu werden.

## Ein neuer Beruf: Fachangestellte für Bürokommunikation

Zum Zeitpunkt der Erhebung wurde zwischen den Sozialparteien des öffentlichen Dienstes über die Einführung eines neuen Ausbildungsberufs diskutiert, der — wie in der gewerblichen Wirtschaft<sup>2</sup> — den geänderten Anforderungen durch die elektronischen Büroarbeitsmittel gerecht werden soll.<sup>3</sup> Um zu erfahren, wie in den Behörden solche Neuordnungsüberlegungen beurteilt werden, wurden hierzu einige Fragen gestellt.

Vor die Alternativen gestellt, in der eigenen Behörde nur einen einzigen, breit angelegten Verwaltungsgrundberuf im öffentlichen Dienst auszubilden (Spezialisierungen bleiben der Weiterbildung überlassen), einen Beruf mit verschiedenen Fachrichtungen zu haben oder verschiedene spezialisierte Verwaltungsberufe auszubilden, entschied sich die große Mehrheit (67 Prozent) der Verwaltungs- bzw. Personalleiter für einen Grundberuf (plus Weiterbildung). 30 Prozent sprachen sich für eine Gliederung in Fachrichtungen aus, nur ganz wenige waren für mehrere getrennte Ausbildungsberufe.

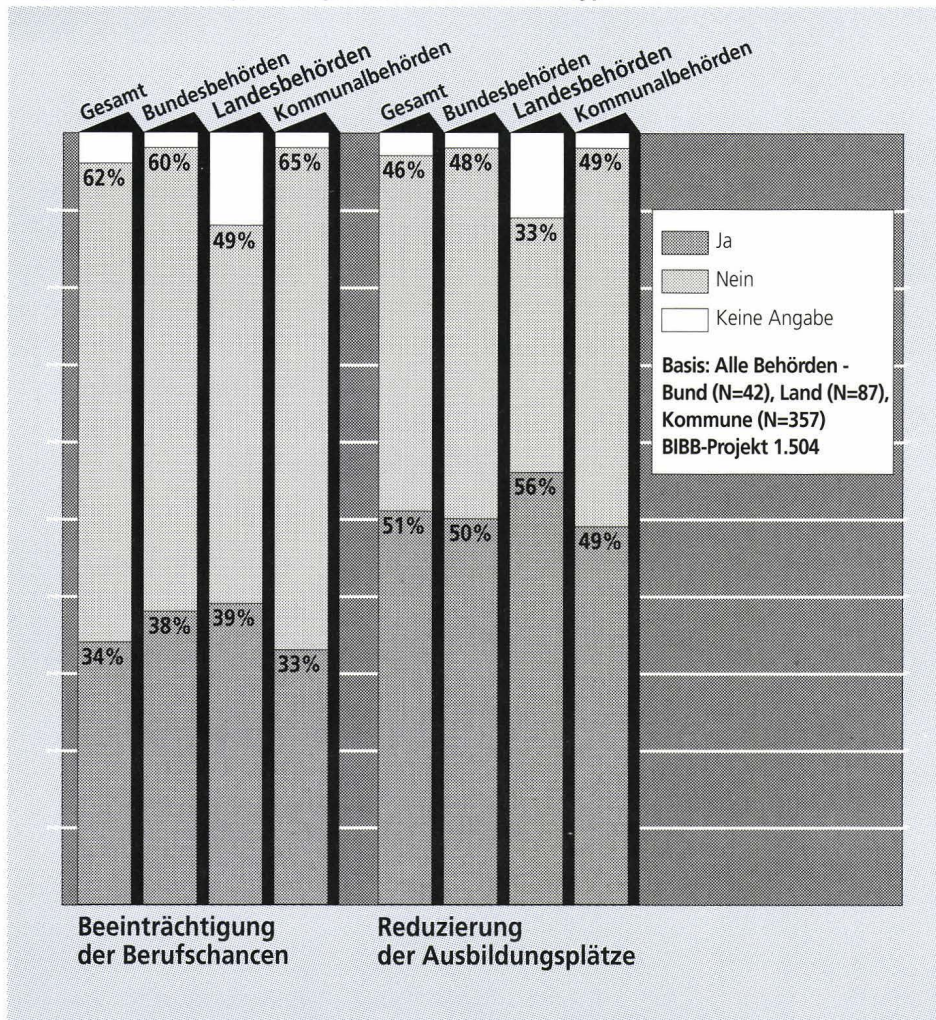
Abbildung 4: Grundausbildung und Spezialisierung nach Behördentyp (in Prozent)



Konsequenterweise galten die Weiterbildung oder aber die Ergänzung des Berufsbildes von Verwaltungsfachangestellten um entsprechende Ausbildungsinhalte für die überwiegende Mehrheit als geeignete Wege, um den wachsenden Bedarf an Kenntnissen in EDV und moderner Bürokommunikation zu decken. Nur für ein gutes Drittel war ein neu

zu schaffender Ausbildungsberuf eines „Fachangestellten für Bürokommunikation“ eine gute Lösung. Für ein Fünftel der Behördenvertreter bestände aber gar nicht die Notwendigkeit, bildungspolitisch auf den gestiegenen Bedarf an DV-Qualifikation zu reagieren; sie befürworteten die Lösung, Spezialkräfte auf den externen Arbeitsmarkt anzu-

**Abbildung 5: "Angestellter für Bürokommunikation" - Folgen für Verwaltungsfachangestellte nach Behördentyp**



werben, so wie es bisher schon bei Schreib- und Sekretariatspersonal die Regel ist. Zwar äußerten zwei Drittel der Befragten, die neu geschaffene Ausbildung zur/zum „Fachangestellten für Bürokommunikation“ im öffentlichen Dienst beeinträchtigt nicht die Berufschancen der Verwaltungsfachangestellten, allerdings war die Hälfte der Behördenvertreter der Meinung, daß sich das auf die Zahl der Ausbildungsplätze in diesem Beruf auswirken dürfte.

## Schlußfolgerung

Die Untersuchung hat ergeben, daß die 1979 in Kraft getretene Ausbildungsordnung „Verwaltungsfachangestellte“ durchaus ein Erfolg

war. In erheblichem Umfang wurde nach dieser Ausbildungsordnung ausgebildet. Die Fachkräfte werden nicht nur in den engeren Verwaltungsbereichen eingesetzt, in erheblichem Umfang finden sie auch in den Fachabteilungen der Behörden eine angemessene Aufgabe. Dabei unterscheiden sich Verwaltungsfachangestellte nur unwesentlich von den ausgebildeten Beamten im mittleren Verwaltungsdienst.

Es stellt sich deshalb die Frage, warum sich der öffentliche Dienst den Luxus von zwei unterschiedlichen Ausbildungsgängen und -systemen für offensichtlich die gleichen Aufgabenfelder leistet: die Beamtenausbildung für den mittleren Verwaltungsdienst und die (duale) Verwaltungsfachangestelltenausbildung.

Im Feld des mittleren Verwaltungsdienstes wurde eine weitere Ausbildungsordnung erlassen, die im August diesen Jahres in Kraft trat (Fachangestellte für Bürokommunikation). Hier wurde für den öffentlichen Dienst nachvollzogen, was ein Jahr zuvor bereits in der Wirtschaft mit der Neuordnung der Berufe „Bürokaufmann/-frau“ und „Kaufmann/-frau für Bürokommunikation“ Realität geworden ist.

## Im August trat die Ausbildungsordnung „Fachangestellte für Bürokommunikation“ in Kraft

Nach den Ergebnissen der vorgestellten Erhebung scheint ein Bedarf für einen solchen neuen Beruf nicht sehr hoch eingeschätzt zu werden. Dennoch ist zu vermuten, daß er durchaus auf Resonanz stoßen wird. So hat der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft bereits angekündigt, daß er schon im Ausbildungsjahr 1992/93 Ausbildungsplätze für diesen neuen Beruf zur Verfügung stellen will.<sup>4</sup> Die Frage ist, in welchem Verhältnis zueinander die beiden Fachangestelltenberufe stehen werden. Natürlich kann der neue Beruf der/des Fachangestellten für Bürokommunikation nicht ohne Rückwirkung auf den alten der/des Verwaltungsfachangestellten bleiben, zumal es sich hier — und das ist die bildungspolitische Absicht — nicht um die Ausbildung von Personal für zentrale Schreibdienste, sondern um einen breiter angelegten Verwaltungsberuf handelt. Insbesondere in den Verwaltungsbereichen, in denen bereits heute in größerem Umfang die moderne Datentechnik eingesetzt wird (etwa in den Einwohnermeldeämtern), wird ein echtes Konkurrenzverhältnis zu den herkömmlichen Verwaltungsfachangestellten entstehen.

Es ist zu bedauern, daß die aus dem Jahr 1979 stammende Ausbildungsordnung nicht

gleichzeitig neu überarbeitet wurde, um Überschneidungen zu dem neuen Beruf zu reduzieren und die Eigenständigkeit besser zu akzentuieren. So besteht die Gefahr, daß sich hier zwei Klassen von Berufen entwickeln, die, obwohl beide formal auf gleichem Niveau (nämlich dreijährige Ausbildung), dennoch unterschiedlich bewertet werden. Es wird sich zeigen müssen, ob es gelingt, die typischen Frauenarbeitsplätze in den Schreibdiensten und Sekretariaten durch diese bildungspolitische Entscheidung aufzuwerten und den Frauen Chancen zu bieten, auf Aufstiegspositionen im Sachbearbeiterbereich zu wechseln.

#### Anmerkungen:

<sup>1</sup> Die Erhebung ausführlich dokumentiert in: Jansen, R.; Kammerer, G.; Häbler, H.: *Berufseinmündung von Verwaltungsfachangestellten und Beamten im mittleren Dienst, Materialien und statistische Analysen zur beruflichen Bildung, Heft 89. Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin 1991*

<sup>2</sup> Der Kaufmann/Kauffrau für Bürokommunikation wurde 1991 eingeführt, veröffentlicht im Bundesgesetzblatt am 13. Februar 1991.

<sup>3</sup> Das Neuordnungsverfahren ist inzwischen abgeschlossen. Der Beruf „Fachangestellte/r für Bürokommunikation“ ist inzwischen nach Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt vom 12. März 1992 ebenfalls in Kraft, so daß er im Ausbildungsjahr 1992/93 zum erstenmal ausgebildet werden kann.

<sup>4</sup> *Informationen Bildung und Wissenschaft, Heft 3/1992, S. 26*

## Evaluierung als integraler Bestandteil wissenschaftlicher Ordnungsarbeit — Ein Weg zur Dynamisierung von Ausbildungsordnungen

### Dagmar Lennartz



*Dr. phil., Sozialwissenschaftlerin, Leiterin der Abteilung 3.1 „Gewerblich-technische Berufe“ im Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin*

**Ausbildungsordnungen regeln die rechtlichen Grundlagen für die betriebliche Berufsausbildung und sind damit ein wesentliches Instrument öffentlicher Berufsbildungsplanung im dualen System. Sie werden als Rechtsverordnungen erlassen und im Rahmen der vor gut zwei Jahrzehnten etablierten Ausbildungsordnungsforschung im Bundesinstitut für Berufsbildung entwickelt. Der Beitrag skizziert die bisherige Entwicklung der wissenschaftlichen Ordnungsarbeit und schlägt vor, sie um die systematische Untersuchung der Wirksamkeit von Ausbildungsordnungen zu erweitern.**

### Ausbildungsordnungen — Produkt eines wissenschaftsgestützten Gestaltungsprozesses

Ausbildungsordnungen regeln gemäß Berufsbildungsgesetz und Handwerksordnung die betriebliche Berufsausbildung als materielles Recht. Sie werden als Grundlage für eine geordnete und einheitliche Berufsausbildung vom jeweiligen Fachministerium im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Bildung und Wissenschaft und auf deren Weisung im Bundesinstitut für Berufsbildung erarbeitet. Sie sind von ihrer Funktion und Wirkung her ein wesentliches Instrument der Berufsbildungsplanung und das zentrale Produkt, auf