

Das Rollenverständnis des BIBB in der Ordnungsarbeit

Bonn, Juli 2012

Bundesinstitut für Berufsbildung
Robert-Schuman-Platz 3
53175 Bonn

Inhalt

1	Rahmenbedingungen und Umfeld der Ordnungsarbeit in der Berufsbildung	3
2	Aufgaben in der Ordnungsarbeit / Ordnungspolitische Positionierung	3
3	Die Rolle und Funktion der Akteure in Ordnungsverfahren	4
4	Verantwortung, Rollen und Funktionen der BIBB-Projektleitung	6
4.1	Gestaltung.....	6
4.2	Beratung	6
4.3	Moderation	7
4.4	Praxistransfer und Evaluation.....	7
5	Das Konsensprinzip als Grundlage für Interessenausgleich und Konfliktregulierung.....	7
6	Literatur	9

1 Rahmenbedingungen und Umfeld der Ordnungsarbeit in der Berufsbildung

Grundlagen für die Arbeit des BIBB sind die gesetzlichen Rahmenbedingungen des Berufsbildungsgesetzes (BBiG). In der Aufgabenbeschreibung des BIBB in § 90 BBiG ist unter anderem die Mitwirkungsaufgabe des BIBB an der Vorbereitung von Ausbildungsordnungen und sonstigen Rechtsverordnungen, die nach dem BBiG oder nach dem zweiten Teil der Handwerksordnung (HwO) zu erlassen sind, vorgegeben (BBiG: § 90 Abs. 3 Nr. 1 Buchst. a). Diese gesetzliche Ordnungsarbeit ist ein Alleinstellungsmerkmal des BIBB und erfolgt nach Weisung durch die zuständigen Bundesministerien (Verordnungsgeber in Abstimmung mit dem Einvernehmensministerium). Sie wird dahingehend konkretisiert, dass Vorschläge der Organisationen der Arbeitgeber und der Gewerkschaften, die möglichst vorher abgestimmt sein sollten, sowie auch die Ergebnisse der Berufsbildungsforschung in die Ordnungsverfahren einzubeziehen sind. Die Vorschläge der Beauftragten der Länder gehen in das Verfahren ein (§ 22 BIBB-Satzung). Die gesetzlichen Rahmenbedingungen der Ordnungsarbeit durch das BBiG und die HwO werden ergänzt und weiter ausgeführt durch die Empfehlungen des paritätisch mit Vertretern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, des Bundes und der Länder besetzten Hauptausschusses des BIBB. Dies betrifft zum Beispiel die Qualitätssicherung in Ordnungsverfahren (vgl. BIBB - HAUPTAUSSCHUSS 2008) oder die Regelung von Prüfungsanforderungen (vgl. BIBB - HAUPTAUSSCHUSS 2006). Das BIBB stellt bei der Ordnungsarbeit eine Plattform für die Verknüpfung von Berufsbildungsforschung und Berufsbildungsdialog aller betroffenen Akteure dar (Sauter 2006, S. 64). Aufgabe der zuständigen BIBB-Projektleitung ist es, diesen sehr komplexen Prozess der Verbindung von Forschung und Praxisdialog zu steuern und zu gestalten. Diese Aufgabe ist Teil einer das BIBB kennzeichnenden umfassenden „Wissenschafts-Politik-Praxis-Kommunikation“ (Vgl. Esser 2011, S. 10).

Bei den rechtlichen Rahmenbedingungen ist insbesondere die berufliche Handlungsfähigkeit im § 1 BBiG und die Empfehlung des Bundesausschusses für Berufsbildung von 1974 betreffend der „Kriterien und Verfahren für die Anerkennung und Aufhebung von Ausbildungsberufen“ (Bundesausschuss für Berufsbildung 1974) hervorzuheben. Die damit zum Ausdruck gebrachte Orientierung am Berufsprinzip beinhaltet eine breite berufliche Qualifikation und Arbeitsmarktverwertbarkeit, die über einzelbetriebliche Belange hinausgeht. Darüber hinaus gilt das Konsensprinzip, wonach die beteiligten Gruppen gleichberechtigt sind und über einen Diskussions- und Aushandlungsprozess zu einem Ergebnis gelangen sollen, das auch der Bund und die Länder mittragen. „Das Bemühen um einen Konsens der Beteiligten ist ein wesentliches Element unserer Staats- und Verfassungsordnung und für die berufliche Bildung besonders kennzeichnend. (...) Zukunftsorientierte Ausbildung muss von den an der Berufsbildung Beteiligten mitgetragen und umgesetzt werden. Deshalb ist der Konsens der Beteiligten ein Grundpfeiler des dualen Systems“ (BIBB Hauptausschuss 1985, S. 2).

2 Aufgaben in der Ordnungsarbeit / Ordnungspolitische Positionierung

Die Ordnungsarbeit umfasst insgesamt alle im Kontext der Weiterentwicklung, Umsetzung und Evaluation von Ordnungsmitteln (Ausbildungsordnungen, Rahmenlehrplänen und Fortbildungsordnungen) zu erbringenden Tätigkeiten. Das beinhaltet ebenfalls Forschungsarbeiten im Vorfeld oder zur Unterstützung von Ordnungsverfahren, auch im internationalen Kontext. Zum Ordnungsverfahren selbst gehört die Erarbeitung eines

Entwurfs für ein neues oder novelliertes Ordnungsmittel auf Grundlage einer Weisung mit dem Ziel, der Praxis ein zukunftsfähiges Ordnungsmittel an die Hand zu geben, das von allen Beteiligten getragen wird.

Bezogen auf die jeweilige Aufgabe, hier die Ordnungsarbeit, werden Forschungs-, Entwicklungs- und Beratungsaktivitäten integrativ von den wissenschaftlichen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des BIBB im Rahmen ihrer Projektleitungsfunktion wahrgenommen.

Forschung (eigeninitiiert oder weisungsgebunden) in den jeweiligen Berufen oder den Berufsfeldern bezieht sich insbesondere auf

- die Qualifikationsentwicklungen in Branchen und Berufen und die Feststellung neuer beruflicher Bedarfe (u.a. auch Voruntersuchungen zur Neuordnung von Aus- und Fortbildungsordnungen);
- die Untersuchung von Struktur, Schneidung und Zuordnung von Berufen;
- die Entwicklung der Tätigkeitsprofile und der Qualifikationsanforderungen im Kontext des Ausbildungsberufs bzw. des Berufsfeldes;
- die inhaltliche Umsetzung der Verordnung in Betrieben, Berufsschulen und in Prüfungen (Evaluationen);
- die Ausbildungs- und Beschäftigungsentwicklung im Hinblick auf die Verwertbarkeit der beruflich erworbenen Qualifikationen, Identifizierung beruflicher Sackgassen oder Brüche in beruflichen Werdegängen (Dauerbeobachtung vgl. auch FRANK; WALDEN; WEIß 2010).

Entwicklung (eigeninitiiert oder weisungsgebunden) in den jeweiligen Berufen oder den Berufsfeldern bezieht sich insbesondere auf

- die Mitwirkung an der Vorbereitung der Aus- oder Fortbildungsordnungen;
- die Einbeziehung von Vorschlägen der Sozialparteien – soweit sie abgestimmt sind – und von Ergebnissen der Berufsbildungsforschung (§ 22 Abs. 1 BIBB-Satzung);
- die Berücksichtigung von Vorschlägen der Beauftragten der Länder.

Beratung im Zusammenhang von Entwicklung und Umsetzung eines qualifizierten Berufes bezieht sich insbesondere auf

- die inhaltlichen und strukturellen Gestaltungsmöglichkeiten von Ausbildungsordnungen und Prüfungsregelungen;
- die Information und Unterstützung der Berufsbildungspraxis im Rahmen der Implementation von Aus- und Fortbildungsordnungen;
- den Transfer von Ergebnissen ordnungsbezogener Berufsforschung in Wissenschaft und Praxis.

3 Die Rolle und Funktion der Akteure in Ordnungsverfahren

Die Berufliche Bildung nimmt im Bildungssystem in Deutschland eine Sonderstellung ein. Gestaltung und Entwicklung der bundeseinheitlich geregelten Aus- und Fortbildungsberufe erfolgen unter Beteiligung unterschiedlicher Interessengruppen. Die Entscheidungsstrukturen sind institutionell verankert und fordern eine auf Interessenausgleich zwischen unterschiedlichen Partnern ausgerichtete Aufgabenerledigung.¹

¹ Um den an den Ordnungsverfahren beteiligten Akteuren einen Leitfaden für die Prozessgestaltung an die Hand zu geben, hat der Hauptausschuss 2008 entsprechende „[Empfehlungen zur Qualitätssicherung und zum](#)

Sachverständige des Bundes

Die Sachverständigen des Bundes sollen Experten und Expertinnen der betrieblichen Ausbildungspraxis sein (§ 7 Abs. 3 HA-Richtlinien). Ihre berufsbezogene Fachexpertise und Erfahrung sollte sich auch auf die Prüfungspraxis beziehen. Sie werden von den Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und den Gewerkschaften vorgeschlagen und beraten das BIBB bei der Entwicklung der Ordnungsmittel. Wesentlich für eine konstruktive Zusammenarbeit sind insbesondere Konsensfähigkeit, Kreativität, Engagement und Flexibilität der Beteiligten sowie die Fähigkeit, einzelbetriebsübergreifende Lösungen zu finden. Sie unterstützen darüber hinaus als Referenten, Berater und potentielle Ansprechpartner die anschließende Einführung und Umsetzung des neuen oder novellierten Berufs. Sie wirken außerdem an der Erarbeitung von Informationsmaterialien mit.

Koordinatorinnen und Koordinatoren der Spitzenorganisationen

Die Koordinatorinnen und Koordinatoren auf der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite werden von den Dachorganisationen benannt und unterstützen die Projektleitung, beraten bei übergeordneten Fragestellungen die Sachverständigen und tragen zur Konsensbildung bei. Sie vertreten die Interessen der jeweiligen Sozialpartei, stimmen sich mit den Sachverständigen ab und bündeln die entsprechenden (bildungspolitischen) Positionen und Standpunkte. Koordinatoren und Koordinatorinnen gewährleisten einen Transfer der Sachverständigenarbeit auf die Verbands- bzw. Gewerkschaftsebene und führen frühzeitig einen Dialog zur breiten bildungspolitischen Akzeptanz des neuen oder neu geordneten Berufs herbei.

Vertreterinnen und Vertreter der Bundesministerien

Die Vertreterinnen und Vertreter der Bundesministerien (zuständiges Fachministerium und Einvernehmensministerium) nehmen an den Sachverständigensitzungen teil. Sie beraten das Gremium hinsichtlich der Einhaltung verordnungsrechtlicher Vorgaben und vertreten die politischen Interessen der Bundesregierung. Dabei ist das Fachministerium für die fachpolitischen und das Einvernehmensministerium für die bildungspolitischen Aspekte zuständig. Diese fließen durch eine kontinuierliche Begleitung des Erarbeitungsprozesses in die Gestaltung der Ordnungsmittel ein. Idealerweise gibt es zwischen den Ressorts bildungspolitisch und verordnungstechnisch abgestimmte Positionen.

Vertreterinnen und Vertreter der Länder

Die Mitglieder des Rahmenlehrplanausschusses (Sachverständige der Länder) werden von den Kultusministerien der Länder bestimmt und vertreten deren bildungspolitische Interessen. Die Federführung wird von einem Bundesland übernommen. Die Erarbeitung des Rahmenlehrplans für den schulischen Teil der Ausbildung erfolgt auf Basis der Ergebnisse aus den Sitzungen der Sachverständigen des Bundes. Der Transfer und die Kommunikation erfolgen durch die gegenseitige Teilnahme der Projektleitungen beider Gruppen an den jeweiligen Sitzungen sowie den Protokollaustausch. Ziel dieser Koordination ist die auf die Lernorte Betrieb und Schule bezogene Abstimmung der Ausbildungsinhalte und Lernziele (Duale Ausbildung). Grundlage dafür ist das Gemeinsame Ergebnisprotokoll betreffend des Verfahrens bei der Abstimmung von Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen im

Bereich der beruflichen Bildung zwischen der Bundesregierung und den Kultusministern (KMK, 1972).

4 Verantwortung, Rollen und Funktionen der BIBB-Projektleitung

Aufgaben der Ordnungsarbeit werden von den daran beteiligten BiBB-Kolleginnen und Kollegen in Teamarbeit zwischen Sachbearbeitung und Projektleitung wahrgenommen. Projektleiterinnen und Projektleiter sind wissenschaftliche Mitarbeiter der Abteilung „Ordnung der Berufsbildung“. Zu den fachlichen Voraussetzungen gehören u. a. ein abgeschlossenes Hochschulstudium, Berufserfahrungen in einem einschlägigen Ausbildungsberuf und umfassende Kenntnisse des deutschen Berufsbildungssystems (s. dazu [BIBB - Hauptausschuss 2008](#)). Ihre Kompetenz in einem konkreten Ordnungsverfahren basiert idealtypisch auf einem Erfahrungshintergrund von sich wechselseitig ergänzenden Arbeitsprozessen der Dauerbeobachtung eines Berufsfeldes, der Forschung im Vorfeld von Neuordnungsverfahren, der Implementation und Evaluation neugeordneter Berufe und Vorschriften sowie der Beratung der Akteure der Ordnungsarbeit und Ausbildungspraxis.

Projektleiterinnen und Projektleiter tragen die Verantwortung für den Projektablauf, dessen Organisation und das zu erreichende Ergebnis im Rahmen der ministeriellen Weisung. Aufgaben und Funktionen der Projektleitungen in Ordnungsverfahren umfassen die folgenden Schwerpunkte:

4.1 Gestaltung

Gestaltung bezieht sich sowohl auf die Gestaltung von Inhalten als auch auf die Gestaltung der Prozessabläufe im Ordnungsverfahren.

Projektleiterinnen und Projektleiter wirken an der Entwicklung von Standards mit, setzen sie um und sorgen für ihre Einhaltung. Sie greifen vorhandene Entwürfe der beteiligten Akteure auf, entwickeln eigene Vorschläge und bereiten das vorhandene Material zu beratungsfähigen Vorlagen auf.

Für die Erarbeitung von Ordnungsmitteln ist es wichtig, dass die Rollen der Beteiligten zu Beginn eines Verfahrens transparent sind.

In den Sitzungen verantworten die Projektleiterinnen und Projektleiter die inhaltliche Gestaltung, bringen Lösungsvorschläge ein und klären über Grenzen und Möglichkeiten im Rahmen der gesetzlichen und bildungspolitischen Vorgaben auf. Darüber hinaus ist es ganz wesentlich, berufsfachliche Anforderungen, Berufsstrukturen und -profile in die von rechtlichen und formalen Strukturen bestimmten Rechtsverordnungsentwürfe einordnen und Vorschläge im Hinblick auf geeignete verordnungstechnische Lösungen entwickeln zu können.

4.2 Beratung

In ihrer Rolle als Berater bringen die Projektleiterinnen und Projektleiter ihr Expertenwissen ein. Neben einer Beratung über die Prozessabläufe im Ordnungsverfahren kann sich die Beratung auf Fragen zur (rechtlich formalen) Gestaltung von Ordnungsmitteln, zur Schneidung und Strukturierung von Berufen oder auf die Wahl von Prüfungsmodellen beziehen. Die Beratung sollte situations- und adressatengerecht sein. Diese integrative Aufgabenwahrnehmung verlangt von den Projektleiterinnen und Projektleitern eine breite Expertise im Gesamtsystem der Berufsbildung.

4.3 Moderation

Eine zentrale Aufgabe der Projektleiterinnen und Projektleiter liegt darin, Gruppengespräche zu moderieren. Sie wenden angemessene Moderationsmethoden und Kommunikationsregeln an und verstehen sich in dieser Rolle als „neutrale Makler“ (SAUTER 2006, S. 65) zwischen den unterschiedlichen Interessen. Wesentliche Aufgabe der Moderation ist es, alle Beteiligten zur Mitarbeit anzuregen und für eine offene Diskussionskultur zu sorgen. Eine weitere Aufgabe der Moderation liegt darin, die im Verlauf der Diskussion geäußerten Gedanken sichtbar zu machen sowie in nachvollziehbarer Weise zusammenzufassen und zu dokumentieren.

Das Ziel der Moderation liegt darin, auf der Basis des vorliegenden Gestaltungsauftrages (Weisung), die Gruppe so anzuleiten, dass unter Nutzung der gegebenen Ressourcen ein tragfähiger Konsens für ein zukunftsfähiges Berufsbild erreicht wird.

4.4 Praxistransfer und Evaluation

Das BIBB unterstützt den Praxistransfer z.B. durch die Entwicklung von Umsetzungshilfen aus der Reihe „Ausbildung gestalten“ oder durch Informationen zu den Berufen mittels Foliensätzen, Flyern oder Pressemeldungen. Idealerweise werden diese Produkte gemeinsam mit Akteuren aus der Praxis zeitnah zu den Neuordnungsverfahren entwickelt und vom BIBB herausgegeben. Projektleiterinnen und Projektleiter stellen z.B. bei Informationsveranstaltungen und in Prüferschulungen Ausbildungs- und Prüfungsverantwortlichen neue Berufe und Ordnungsmittel vor. Sie beraten Ausbildungsbetriebe, Ausbildungsverantwortliche, zuständige Stellen und Prüfungsaufgabenerstellungsausschüsse bei der Einführung und Umsetzung.

In angemessenen zeitlichen Abständen nach Inkrafttreten kann das BIBB Evaluationen der Verordnungen durchführen.

5 Das Konsensprinzip als Grundlage für Interessenausgleich und Konfliktregulierung

Das Konsensprinzip hat sich in den vergangenen vierzig Jahren bei der Entwicklung von Ordnungsmitteln bewährt. Hintergrund ist die Überzeugung aller Beteiligten, dass ohne einen tragfähigen Konsens der Akteure im Berufsbildungssystem die Qualität einer Ausbildungsordnung nicht gewährleistet und die erfolgreiche Einführung gefährdet wird. Der Begriff Konsens steht für Übereinstimmung oder „Zustimmung geben“ (SCHUBERT; KLEIN 2006). Einen Konsens herzustellen bedeutet daher, die Zustimmung der jeweiligen Interessenparteien zu erlangen. Aufgabe von Projektleiterinnen und Projektleiter in Ordnungsverfahren des BIBB ist es, diesen Konsens anzustreben und möglichst zu erreichen.

Damit dies gelingt, ist es Aufgabe der Projektleitung, unabhängig zwischen unterschiedlichen Interessen zu vermitteln und darauf zu achten, dass auch Einzelmeinungen gehört werden. Für die Klärung strittiger Einzelfragen kann es sinnvoll sein, weitere Sachverständige mit einer spezifischen Expertise beratend hinzuzuziehen. Dies kann besonders bei Fragen der Beschulung, sektoralen und regionalen Besonderheiten etc. hilfreich sein.

Es wird immer wieder Situationen geben, in denen ein Konsens auf Grund der unterschiedlichen Positionen nur schwer oder nicht zu erreichen ist. Hier ist zu klären, wo die Ursache des Konflikts liegt und welche Wege zu einer Lösung führen können.

Die Erarbeitung von Ausbildungsordnungen auf der Grundlage des Konsensprinzips und die konstruktive Auseinandersetzung mit divergierenden Positionen im Erarbeitungsprozess tragen entscheidend zur Qualität, Praxisrelevanz und Akzeptanz von Ausbildungsordnungen bei und sollte daher von allen Beteiligten entsprechend gewürdigt werden.

6 Literatur

- BIBB - BUNDESINSTITUT FÜR BERUFSBILDUNG (Hrsg.), 2003: Wie entstehen Ausbildungsberufe? Leitfaden zur Erarbeitung von Ausbildungsordnungen mit Glossar. Bonn 2003
- BIBB - BUNDESINSTITUT FÜR BERUFSBILDUNG (Hrsg.), 2011: Ausbildungsordnungen und wie sie entstehen, Bonn 2011.
<http://www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/show/id/2061>
- BIBB - HAUPTAUSSCHUSS: Beschluss des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung "Zur Kritik am Verfahren zur Erarbeitung und Abstimmung von Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen". Beschluss vom 09.12.1985.
http://www.bibb.de/dokumente/pdf/empfehlung_068-verfahren_zur_erarb_von_ausbildungsordnungen_260.pdf
- BIBB - HAUPTAUSSCHUSS: "Empfehlung des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung zur Qualitätssicherung und zum Qualitätsmanagement in Ordnungsverfahren. Beschluss vom 27.06.2008. http://www.bibb.de/dokumente/pdf/ha-empfehlung_130_qm-in-ordnungsverfahren.pdf
- BIBB - HAUPTAUSSCHUSS: "Empfehlung des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung für die Regelung von Prüfungsanforderungen in Ausbildungsordnungen. Beschluss vom 13.12.2006. http://www.bibb.de/dokumente/pdf/empfehlung_119-regelung_von_pr_fungsanforderungen_in_ausbildungsordnungen_142.pdf
- BIBB – HAUPTAUSSCHUSS: Stellungnahme des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung vom 23. März 2006 zum Entwurf des Berufsbildungsberichts 2006 des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Bonn: 2006.
http://www.bibb.de/dokumente/pdf/pr_stellungnahme_ha_pm_08-2006.pdf
- BUNDESAUSSCHUSS FÜR BERUFSBILDUNG: Empfehlung betr. Kriterien und Verfahren für die Anerkennung und Aufhebung von Ausbildungsberufen vom 25. Oktober 1974.
http://www.bibb.de/dokumente/pdf/empfehlung_028-kriterien-verfahren_erkennung_aufhebung_ausb.berufen_203.pdf
- ESSER, FRIEDRICH HUBERT: „Berufsbildung 2020 – Herausforderungen und Perspektiven.“ Rede anlässlich der Abschlussveranstaltung des 6. BIBB-Berufsbildungskongresses „Kompetenzen entwickeln – Chancen eröffnen“ am 20. September 2011 in Berlin.
http://www.bibb.de/dokumente/pdf/BIBB_Kongress_Abschlussrede_Praesident_Esser_final.pdf
- FRANK, Irmgard; WALDEN, Günter; WEIß, Reinhold: Berufsforschung und Berufsentwicklung: Perspektiven für die Arbeit des Bundesinstituts für Berufsbildung. – In: EULER, Dieter; WALWEI, Ulrich; WEIß, Reinhold (Hrsg.): Berufsforschung für eine moderne Berufsausbildung – Stand und Perspektiven. Stuttgart 2010
- KMK - Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland: Gemeinsames Ergebnisprotokoll betreffend das Verfahren bei der Abstimmung von Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen im Bereich der beruflichen Bildung zwischen der Bundesregierung und den Kultusministern (-senatoren) der Länder. Bonn 1972.
http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/1972/1972_05_30-Ergebnisprot-Ausbildungsord-rlpl.pdf

KREKEL, Elisabeth M.; ULRICH, Joachim Gerd, 2006: Bessere Daten - bessere Berufsbildungspolitik?! Die Ausbildungsmarktforschung des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) an der Schnittstelle zur Berufsbildungspolitik. In: KREKEL, Elisabeth M.; UHLY, Alexandra; ULRICH, Joachim Gerd (Hrsg.): Forschung im Spannungsfeld konkurrierender Interessen. S. 7 - 38, Bielefeld 2006

SAUTER, Edgar, 2005: Berufsbildungsforschung und Berufsbildungsdialog. In: RAUNER, Felix (Hrsg.): Handbuch Berufsbildungsforschung. S. 61 - 67, Bielefeld 2005

SCHUBERT, Klaus; KLEIN, Martina: Das Politiklexikon. 4., aktual. Aufl. Bonn: Dietz 2006.