

Zu TOP 26 hat der IT-Planungsrat in seiner Sitzung am 12. März 2019 den Vorsitzenden gebeten, einen Vorschlag für ein Forschungs- und Entwicklungsprojekt „Qualifizierung“ zur nächsten Sitzung am 27. Juni 2019 vorzulegen. Hierzu wird der nachfolgende Projektauftrag vorgelegt.

Projektauftrag

Forschungs- und Umsetzungsprojekt zur digitalen Qualifizierung des öffentlichen Sektors

Digitalisierung öffentlicher Dienste und der Einsatz von KI und die Auswirkungen auf die Qualifikationsentwicklung, Veränderung der Kompetenzanforderungen und damit der Berufe im öffentlichen Sektor und Strategien sowie die praktische Umsetzung von Qualifizierungsmaßnahmen in der Aus-, Fort- und Weiterbildung des öffentlichen Sektors

Vorbemerkung

In der bisherigen Praxis der Umsetzung des OZG ist die Frage der Veränderung der Kompetenzanforderungen und der Qualifizierung der Beschäftigten nur in wenigen Bereichen (insb. in der Bundesverwaltung), also noch nicht ausreichend einbezogen worden. Dies ist u.a. auch durch die große Unsicherheit über die Entwicklung der künftigen Arbeit zu erklären. Zur Verbesserung ist hier Abhilfe zu schaffen, allerdings helfen keine Appelle und Dienstanweisungen. Es bedarf einer grundlegenden Analyse und der Entwicklung einer Qualifizierungsstrategie. Zum Projektauftrag wurden seitens des Vorsitzenden des IT-Planungsrates Gespräche mit dem DGB-Bundesvorstand, dem Vorsitzenden und Mitgliedern des Vorstandes von Verdi und einem Mitglied des Bundesvorstandes der dbb-Tarifunion geführt. Seitens der Gewerkschaften wird das Projekt begrüßt. Sie sind bereit im Projekt mitzuarbeiten.

Mit dem Präsidenten des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) wurde eine Kooperation verabredet.

I. Problemaufriss und Forschungsdesign

1. Notwendigkeit einer Analyse der Entwicklung von Qualifikationen im öffentlichen Sektor

Die Diskussion der Kompetenzanforderungen infolge der Digitalisierung und des Einsatzes von KI in öffentlichen Diensten hat neben der sich durch das OZG forcierten Umsetzung der Digitalisierung bei Bund, Ländern und Kommunen bestehenden Anforderungen zwei weitere Ansatzpunkte:

Zum einen ist das Thema in der interessenspolitischen Diskussion auf der Ebene der Sozialpartner im öffentlichen Sektor inzwischen nachhaltig aufgegriffen worden. Dabei spielt die Betroffenheit der Beschäftigten durch Veränderungen infolge der Digitalisierung und des Einsatzes von KI eine große Rolle. Gestützt auf Befragungen reklamieren die Gewerkschaften, dass eine „diffuse Angst“ über die Zukunft der Arbeit bei den Beschäftigten eine grundlegende Verunsicherung gegenüber den anstehenden Veränderungen erzeugt hat. Statussicherung, Arbeitszeit, Arbeitsbedingungen, insbesondere veränderte Belastungen am Arbeitsplatz, und Qualifikation sind zu Schlüsselbegriffen für die Beschreibung und Einordnung der Interessen der Beschäftigten geworden. Auf der Seite der Sozialpartner, insbesondere der Gewerkschaften, gibt es daher ein großes Interesse an einer Aufarbeitung der Qualifikationsentwicklung und der Entwicklung von Qualifizierungsstrategien im öffentlichen Sektor im Zusammenhang mit der Digitalisierung und dem Einsatz von KI.

Zum anderen ist auf dem Gebiet der Wissenschaft bisher in nur sehr verhaltenen Ansätzen eine Auseinandersetzung über die Qualifikationsentwicklung im öffentlichen Sektor im Zusammenhang der Digitalisierung und dem Einsatz von KI im Rahmen sich neu entwickelnder Forschungsansätze zur Berufsbildungsforschung, Personalentwicklung und Gestaltung der digitalen Entwicklung zu verzeichnen.

Aus der Forschung gibt es bislang nur vereinzelte, nicht verallgemeinerbare Studien über die Transformation der Arbeit im öffentlichen Sektor durch Digitalisierung und den Einsatz von KI und die damit einhergehenden Veränderungen von Kompetenzanforderungen. Insbesondere neue Ansätze in der Berufsbildungsforschung, der Professionsforschung

sowie der Personalentwicklung im Kontext der Gestaltung der Digitalisierung sind bislang für den öffentlichen Bereich nur rudimentär zu erkennen.

Im Vergleich zu entsprechenden Forschungen in der Industrie und im Handel verbleibt sowohl die Diskussion im öffentlichen Sektor als auch die in Ansätzen vorhandene Forschung bisher nur auf der Ebene der Interessenabklärung und der Beschreibung von Entwicklungen sowie der Erarbeitung von Grundaussagen zur Qualifizierung.

Aus den vorstehenden Gründen ist es erforderlich, ein entsprechendes Forschungs- und Umsetzungsprojekt vorzubereiten. Dies haben sowohl Rückkopplungen mit den CIOs der Länder und der Kommunen im IT-Planungsrat als auch Gespräche mit Vertreter*innen der Gewerkschaft Verdi, des Deutschen Beamtenbundes, der Studieninstitute für öffentliche Verwaltung auf kommunaler Ebene und Landesebene, der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Bundes, die ich als Vorsitzender des IT-Planungsrates geführt habe, sowie den Fachleuten der KGSt, ergeben.

Vor diesem Hintergrund ist eine umfassende Kommunikation von Verwaltungspraxis und politisch-administrativen Entscheidern, Interessenvertretung der Beschäftigten, Wissenschaft und den Einrichtungen der Aus-, Fort- und Weiterbildung im öffentlichen Sektor aufzunehmen.

2. Analyse der Qualifikationsentwicklung in ausgewählten Aufgabenbereichen des öffentlichen Sektors

Die Analyse muss neben der theoretischen Aufbereitung auch auf belastbare empirische Befunde zurückgreifen. Zunächst ist daher festzulegen, in welchen Aufgabenbereichen entsprechende Analysen der Qualifikationsentwicklungen vorgenommen werden sollen. Hierzu werden folgende vorläufige Vorschläge unterbreitet:

- Digitale Daseinsvorsorge im Jugend- und Sozialbereich auf kommunaler Ebene
- Landessteuerverwaltung
- Ministerialverwaltung des Bundes und der Länder
- Digitale Daseinsvorsorge in der kulturellen Bildung und der kommunalen Kulturverwaltung
- Allgemeine Verwaltung
- Justizverwaltung (ggf. Kooperation mit der allgemeinen Verwaltung)
- IT-Fachkräfte Verwaltung (öffentliche Dienstleister)
- IT-Management in der Verwaltung

Weitere Bereiche können natürlich alternativ bzw. ergänzend hinzugefügt werden. Die Auswahl erfolgt in Abstimmung mit den jeweiligen Personalvertretungen. Als Arbeitsgrundlage wird hierzu ein Forschungsdesign von den beteiligten Forschungsinstituten erstellt werden, um mit den Methoden der quantitativen und qualitativen empirischen Sozialforschung die Untersuchung der einzelnen Arbeitsbereiche auch als kommunikativen und beteiligungsorientierten Prozess ausgestalten zu können.

3. Veränderung der Kompetenzanforderungen und der Berufe des öffentlichen Sektors

Auf der Basis einer wissenschaftlich-theoretischen Aufbereitung und der empirischen Befunde sind dann folgende Fragen aufzubereiten, die im weiteren Prozess präzisiert und erweitert werden müssen.

Im Einzelnen:

Entwicklung der Digitalisierung und der KI im öffentlichen Sektor

Zunächst ist der gegenwärtige Entwicklungsstand zu bilanzieren und darauf aufbauend eine Einschätzung der künftigen Entwicklung von Digitalisierung und Einsatz von KI und der damit verbundenen Veränderung der Arbeitsprozesse sowie der Rahmenbedingungen der Arbeit vorzunehmen. Dabei wird berücksichtigt, dass die Digitalisierungsprozesse in Bund, Ländern und Kommunen nicht gleichzeitig und linear, sondern ungleichzeitig und sprunghaft stattfinden.

Veränderung der Arbeit und der Qualifikationen in der Verwaltung

Wie verändern sich die Arbeitsprozesse in den einzelnen Aufgabenfeldern durch Digitalisierung und KI? Wie ist dies mittel- und langfristig zu beurteilen? Welche Perspektiven ergeben sich daraus für eine zukünftige Aufgabengestaltung? Welche Tätigkeiten fallen weg? Welche Tätigkeiten bleiben? Welche bisherigen Tätigkeiten sollen verstärkt wahrgenommen werden (z.B. Beratung)? Welche Tätigkeiten verändern sich? Welche Tätigkeiten kommen neu hinzu? Welche Kompetenzen sind dafür erforderlich? Wie entwickeln sich die beruflichen Anforderungen und Qualifikationsprofile? Was bedeutet das für die Ausbildungsberufe (Ausbildungsordnung und Rahmenlehrpläne) und

die Entwicklungsmöglichkeiten? Welche Gruppen von Beschäftigten werden insbesondere betroffen sein?

Gestaltungsprozess der Digitalisierung

Durch die Digitalisierung werden sich die Arbeitsprozesse verändern. Daraus ergeben sich Gestaltungsanforderungen und –möglichkeiten für bürgerfreundliche und menschengerechte zukünftige Arbeitsprozesse. Welche Rolle spielen die Qualifikationen der Beschäftigten im Gestaltungsprozess? Welche Rolle spielt dabei die Entwicklung der Qualifikationen für die Befähigung zur Beteiligung? Welche Bedeutung hat die Partizipation von Beschäftigten beim Prozess der Digitalisierung und der Anwendung von KI?

Zusätzliche Kompetenzanforderungen, die sich aus der Digitalisierung und der KI ergeben

Welche Auswirkungen hat die Digitalisierung auf die Kompetenzentwicklung? Ist eine Medien- und IT-Kompetenz als zusätzliche Kulturtechnik erforderlich und wie muss sie ausgestaltet sein? Welche weitere E-Kompetenz als Schlüsselkompetenz wird erforderlich sein? Welchen Einfluss hat die IT- und Medienkompetenz auf die sonstigen Fachkompetenzen? Welche personalen Kompetenzen (Sozialkompetenzen und Selbstkompetenzen) sind erforderlich? Welche Kompetenzen zur ethischen Einordnung und Beurteilung insbesondere bei KI-Anwendungen sind erforderlich? Welche Kenntnisse über die gesellschaftspolitischen und staatstheoretischen Fragen im Zusammenhang mit der Entwicklung der Digitalisierung und dem Einsatz von KI sind erforderlich? Welche Kenntnisse zu Fragen digitaler Ethik im Sinne eines verantwortungsvollen Umgangs mit Medien und IT und des Verhältnisses von Mensch und Maschine sind erforderlich? Mit welchen (digital gestützten) Lernszenarien können die erforderlichen Kompetenzen erworben werden? Ergeben sich hieraus neue Aufgaben für die Verwaltung? Welche Kenntnisse zu Fragen digitaler Ethik im Sinne eines verantwortungsvollen Umgangs mit Medien und IT und des Verhältnisses von Mensch und Maschine sind erforderlich?

Veränderung der Arbeitsprozesse des IT-Fachpersonals

Wie werden sich das IT-Management, die Softwareentwicklung und die Prozessunterstützung in Projekten und die nutzerzentrierte Gestaltungsorientierung weiterentwickeln? Welche neuen, zusätzlichen Anforderungen werden an das IT-Fachpersonal gestellt? Mit welchen (digital gestützten) Lernszenarien können die erforderlichen Kompetenzen erworben werden?

Auf der Grundlage der hier zunächst summarisch zusammengestellten Fragestellungen wird dann ein Untersuchungsdesign erarbeitet.

4. Strategische Schlussfolgerungen für die künftige Qualifikationspolitik im öffentlichen Sektor

Auf der Basis der erfolgten Analysen werden strategische Schlussfolgerungen für einen künftigen Qualifizierungsprozess im öffentlichen Sektor gezogen und im Dialog mit den beteiligten Sozialpartnern als Handlungskonzept aufbereitet, das an Schlüsselqualifikationen anknüpft und die Qualifizierungsansätze differenziert. Dabei soll auf die Vorarbeiten der vom BMAS branchenübergreifenden Qualifizierungsprojekte zurückgegriffen werden, die auch eine individuelle Mobilität der Beschäftigten einbezieht.

5. Zwischenschritt: Arbeits- und dienstrechtlicher Status als Ausgangspunkt für die Bestimmung von neuen Rechten und Pflichten im Arbeits- und Beamtenverhältnis

Für die Betrachtung und die Entwicklung von Dimensionen und Strategien der Qualifizierung ist im verrechtlichen System des öffentlichen Dienstes eine genaue Analyse des bisherigen rechtlichen Status in der Beschäftigung von großer Bedeutung. Konkret: Welche Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit Qualifizierung ergeben sich für die Beschäftigten aus diesem Statusverhältnis? Auf dieser Grundlage kann dann bestimmt werden, welche Anknüpfungspunkte für eine Qualifizierung im Rechtsverhältnis der Beschäftigung bereits vorhanden sind bzw. neu entwickelt werden müssen. Diese Verzahnung ist notwendig, um den Zugang zu Qualifizierung auch rechtlich verbindlich für alle Beschäftigten zu machen.

6. Dimensionen der Qualifizierung: Berufliche Ausbildung, berufsbegleitende Fortbildung und Weiterbildung - eine Einordnung, weitere Arbeitsschritte

Die zielgerichtete praktische Umsetzung erfordert dann eine Aufbereitung, wie sich die Dimensionen der Qualifizierung im Einzelnen entwickelt haben.

Ausgangspunkt ist dabei die **berufliche Ausbildung**. Hier ist aufzuarbeiten, welche Ausbildungsordnungen, Rahmencurricula und Lehrpläne vorliegen, wie sich die Inhalte an die Veränderungen der Arbeitswelt anpassen lassen und wie dann Konzepte für den Lehr-/Lernprozess zu entwickeln sind.

In Kooperation mit dem Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung und den Sozialpartnern soll hier ein breites Entwicklungsfeld bearbeitet werden: Neuordnung der verschiedenen Ausbildungsberufe wie bspw. Verwaltungsfachangestellte oder Kauffrau/-mann für Büromanagement.

Von großer Bedeutung ist dabei der Transfer in die Beamtenausbildung und die dualen BA-Studiengänge für die allgemeinen Dienste.

Die **berufsbegleitende Fortbildung** ist vielfältig ausgestaltet und verfügt über einen spezifischen vergleichbaren Rahmen. Analog zur beruflichen Ausbildung geht es hier ebenfalls darum, zu eruieren, welche Veränderungen in der Arbeitswelt stattgefunden haben und wie diese in neue Lehr-/Lernkonzepte aufgenommen werden können. Ein wesentliches Element ist dabei die Aufstiegsqualifizierung (z.B. Verwaltungsfachwirte, weiterbildende duale Masterstudiengänge). Auch wird in enger Kooperation mit dem Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung eine neue Entwicklung eingeleitet werden.

Einen großen Raum wird die **berufliche Weiterbildung** (Neuorientierung, Vertiefung und Ergänzung beruflicher Kenntnisse) einnehmen. Hier ist eine Analyse zu erstellen, welche Formen der Weiterbildung im Zusammenhang von Digitalisierung, aber auch im Zusammenhang von Prozessveränderungen in den Arbeitsbereichen stattgefunden haben bzw. perspektivisch stattfinden werden.

7. Neue Formen des Lernens in der beruflichen Bildung

Lernen im Klassenverband bis zur „Quali to go!“ ist die Spannbreite der Formen. Ein weiteres wesentliches Element in der wissenschaftlich gestützten Aufarbeitung der bestehenden Praxis und von Zukunftsmodellen der Qualifizierung werden daher die Formen des Lernens in der beruflichen Bildung darstellen. Hier ist zu ermitteln, wie sich das Lernen in der beruflichen Bildung verändert hat, welche Formate gegenwärtig genutzt werden und welche Experimente bisher gemacht worden sind, die für eine weitere Entwicklung herangezogen werden können. In allen Bereichen muss geprüft werden, in wieweit innovative digitale Lehr-/Lernformate nutzbar sind (von Videotutorials bis interaktive Lernumgebungen).

8. Handlungsempfehlungen für die Ausgestaltung der beruflichen Bildung und der Personalentwicklung im öffentlichen Sektor

Bei den Handlungsempfehlungen sollte differenziert werden:

- Konkrete Begleitung von Digitalisierungslaboren
- Handlungsempfehlungen zur Ausbildung
- Handlungsempfehlungen berufsbegleitende Fortbildung und Weiterbildung
- Verknüpfung der Qualifizierung mit der Personalentwicklung

Die Umsetzungsorientierung der für die Veränderung der erforderlichen Qualifizierungsmaßnahmen in den von der Umsetzung des OZG betroffenen Aufgabenbereichen und für die künftige Nachnutzung der entwickelten Anwendungen erfordert auch eine Einbeziehung in Entwicklungslaboren gewonnener Erfahrungen und Erkenntnisse in die berufliche Bildung. Sowohl für konkrete Umsetzungsprojekte als auch für die Begleitung der digitalen Entwicklung sind Handlungsempfehlungen für Analyse und für die Festlegung von Qualifizierungspfaden und zur Personalentwicklung zu entwickeln.

II. Das Forschungs- und Umsetzungsprojekt zur Qualifizierung als Projekt des IT-Planungsrates in Kooperation mit dem Bund, einzelnen Ländern und

Kommunen

1. Federführung und Beteiligung

Die Ausgestaltung eines verwaltungsebenenübergreifenden Steuerungsprojekts des IT-Planungsrates erfordert die Festlegung der Verantwortlichkeiten. Die Federführung übernimmt das Land Bremen in Kooperation mit dem Bund. Beteiligte Länder sind Berlin, ... (weitere Beteiligte werden in den folgenden Beratungen festgelegt!). Auf der Seite der Kommunen sind beteiligt die kommunalen Spitzenverbände, die KGSt und folgende Städte, Gemeinden und Landkreise: ... (weitere Beteiligte werden in den folgenden Beratungen festgelegt!).

Vom federführenden Land Bremen wird ein Projektmanagement aufgebaut.

2. Organisationsstruktur, Dauer und Finanzierung des Projekts

Es ist ein Konzept zur Struktur des Projekts, Dauer und Finanzierung zu entwickeln.

Das Gesamtprojekt wird auf 2,5 Jahre ausgelegt. Beginn: 01.11.2019

Das Projekt wird aus dem Digitalisierungsbudget der Jahre 2020, 2021, 2022 mit insgesamt ca. 2 Mio. € finanziert.

3. Festlegung der Untersuchungseinheiten und der Referenzverwaltungen / der öffentl. IT-Dienstleister

Die Untersuchung setzt an praktischen Veränderungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung an. Dazu werden Untersuchungseinheiten festgelegt.

Die dafür ausgewählten Aufgabenbereiche des öffentlichen Sektors werden nach Interessenbekundung an die Verwaltung des Bundes, der Länder und der Kommunen und öffentliche IT-Dienstleister im Projekt festgelegt.

4. Wissenschaftliche Begleitung

Die wissenschaftliche Begleitung und Umsetzungsunterstützung werden durch das federführende und die beteiligten Länder festgelegt.

5. Beirat mit Vertreter*innen der Sozialpartner und aus der Wissenschaft

Das Projekt wird durch einen Beirat aus Vertreter*innen der Verwaltung, der Sozialpartner und aus der Wissenschaft begleitet.