

Günther Wurster,
Präsident der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des
Innern

Stand und Perspektiven der dienstlichen Fortbildung in der Bundesverwaltung

Anrede,

ich möchte nicht sagen, dass sich die dienstliche Fortbildung in einem dramatischen Umbruch befindet, aber sie verändert sich deutlich. Die dienstliche Fortbildung ist in Bewegung und mit ihr das Qualitätsmanagement. Es genügt nicht mehr, zufriedene Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus den Seminaren zu entlassen: gefragt sind Effektivität, Effizienz und Nutzen von Weiterbildung. Die Begriffe „Bildungscontrolling“ und „Evaluation“ haben sich zu Katalysatoren der Weiterentwicklung der dienstlichen Fortbildung entwickelt. Angesichts der Bedeutung von Weiterbildung und Personalentwicklung in der Bundesverwaltung hat das Thema Qualität oberste Priorität. Der effizienten Qualitätssicherung in der dienstlichen Fortbildung kommt eine stetig wachsende Bedeutung zu. Ich begrüße es ausdrücklich, dass unser Fachkongress wissenschaftliche und anwendungsorientierte Impulse bietet, um diesem Erfordernis Rechnung zu tragen und neue Ansätze auf diesem Gebiet anzustoßen und zu koordinieren. Es ist ein sehr ermutigendes Signal, dass hier im Auditorium nicht nur die Fortbildungsexperten aus der Bundesverwaltung vertreten sind, sondern auch zahlreiche Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus den Bundesländern und Kommunen. Ich freue mich, dass die BAKöV gemeinsam mit der dbb-akademie, EIPA und dem Behördenspiegel diese Plattform für den Gedankenaustausch und die Präsentation neuer Entwicklungen und Ergebnisse in der dienstlichen Fortbildung anbieten kann.

Wie ist es um Bildungscontrolling und Qualitätsmanagement in den Behörden der Bundesverwaltung bestellt? Aufschlussreich sind die Daten aus der Bestandsaufnahme des Projektes „Bildungscontrolling in der Bundesverwaltung“, das seine Ergebnisse Ende 2008 vorgelegt hat. Im Rahmen dieser Bestandsaufnahme und vertiefter Analysen ergab sich ein eher ernüchternder Befund.

67 % der Bundesbehörden setzen kein Controlling in ihrer Fortbildungsarbeit ein, nur 33% der Behörden geben an, dass Sie moderne Controllinginstrumente in der dienstlichen Fortbildung einsetzen, am häufigsten ein Berichtswesen mit Kennzahlen. In einer Nachbefragung dieser Behörden wurde jedoch deutlich, dass die Instrumente „Zielvereinbarung“, „Benchmarking“ und „Balanced Scorecard“ derzeit keine relevante Rolle spielen. Insbesondere die differenzierte Nachbefragung zu den Controllinginstrumenten hat deutlich gemacht, dass Kennzahlen im Berichtswesen regelmäßig als Inputvariablen der Fortbildung (miß-)verstanden werden: Fortbildungsvolumen, Anzahl der Teilnahmen untergliedert nach Personengruppen und Themen. Wirkungsorientierte Kennzahlen als Erfolgsmaße von Weiterbildung werden dagegen nicht systematisch erhoben und in Berichtssysteme eingepflegt. Vielmehr scheint es so zu sein, dass Seminarbeurteilungen, Transferberichte und Auswertungsgespräche schwerpunktmäßig der Mikroevaluation und Verbesserung von Einzelveranstaltungen dienen, aber nicht gezielt für die Gesamtsteuerung der Fortbildungsarbeit genutzt werden.

Für das Controlling auf der Ebene der Fortbildungseinrichtungen des Bundes ergibt sich ein ähnlicher Befund. Die Auseinandersetzung mit steuerungsrelevanten Kennzahlen befindet sich regelmäßig im Anfangs- bzw. Erprobungsstadium. Benchmarking bzw. Balanced Scorecard als Instrumente des Bildungscontrollings werden nach den vorliegenden Daten nicht eingesetzt. Wirkungsorientierte Evaluationsdaten oder Qualitätskennzahlen werden soweit ersichtlich nicht systematisch als Instrumente des Bildungscontrollings genutzt.

Welche Schlussfolgerungen sind aus diesen Befunden zu ziehen? Mit Vorrang muss meiner Auffassung nach eine Verständigung innerhalb der Bundesverwaltung über die relevanten Kennzahlen zu Stande gebracht werden. Wenn entsprechend der Vorschläge des „Projektes Bildungscontrolling“ in Zukunft alle Bundesbehörden kennzahlengestützte Fortbildungsberichte zur Steuerung ihrer Fortbildungsaktivitäten einführen, ist eine wichtige Voraussetzung die Vergleichbarkeit und einheitliche Definition der Kennzahlen. Das Projekt „Bildungscontrolling in der Bundesverwaltung“ hat in einem eigenen Materialband Vorschläge zu fortbildungsrelevanten Schlüsselkennzahlen gemacht und auch Kriterien für die Gestaltung eines Kennzahlensystems für die dienstliche Fortbildung formuliert. Ich bin mir wohl bewusst, dass die notwendige Abstimmung schwierig ist und der Teufel durchaus im Detail steckt. Die Messung der Kennzahlen und Indikatoren muss präzise operational definiert werden und man sollte auch nicht vergessen, auf die Vergleichbarkeit mit den Kennzahlen und Weiterbildungsstatistiken in der Wirtschaft zu achten.

Die vergleichende Analyse der kennzahlengestützten Fortbildungsberichte der Behörden und die entsprechenden Tätigkeitsberichte der Fortbildungseinrichtungen wären der richtige Ansatzpunkt für eine Intensivierung der Qualitätsdebatte im Bereich der dienstlichen Fortbildung. Benchmarking als interbehördlicher Vergleich mittels Kennzahlen ist eine Methode, mit der in der öffentlichen Verwaltung eine Behörde Erfolgsrezepte anderer – so genannte Best Practices – identifizieren, verstehen und auf die eigene Situation anpassen kann. Mit ihr können Schwachstellen erkannt und ein Wettbewerb um die besten Leistungen eingeleitet werden. Ziel eines Benchmarkings ist es, durch einen Vergleich Stärken und Schwächen zu erkennen, von anderen zu lernen und letztlich einen – möglichst kontinuierlichen - Verbesserungsprozess zu initiieren.

Diese Überlegungen finden mittlerweile ihre Fundierung in dem durch die Föderalismusreform II neu in das Grundgesetz eingefügten Artikel 91d. Diese verfassungsrechtliche Grundlage ermöglicht das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei Vergleichsstudien zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen. Die Föderalismuskommission hat sich damit klar und deutlich für den Einsatz von Leistungsvergleichen – das heißt Benchmarking – in der Verwaltung von Bund und Ländern ausgesprochen. Leistungsvergleiche machen Ergebnisse, Qualität und Kosten des Verwaltungshandelns transparent, ermöglichen es beste Lösungen zu erkennen und die Verwaltung dementsprechend zu optimieren. Leistungsvergleiche kommen zwischen Landesverwaltungen, innerhalb der Bundesverwaltung sowie zwischen Bundes- und Landesbehörden in Betracht. Ich denke, es ist an der Zeit, Gespräche über Leistungsvergleiche in der dienstlichen Fortbildung aufzunehmen und damit die Basis zu legen für weitere Verbesserungen im Qualitätsmanagement der dienstlichen Fortbildung.

Mir ist sehr wohl bewusst, dass dieser Vorschlag auf Bedenken stößt und auch Befürchtungen auslöst. Gefürchtet wird der Aufwand für derartige Projekte, die Bindung von Personal, das dringend für das Tagesgeschäft gebraucht wird und natürlich das kritische Hinterfragen eingespielter und bislang erfolgreicher Verhaltensroutinen. Ich kann dem nur entgegenhalten, dass man nicht direkt mit dem „großen Wurf“ beginnen muss. Man kann auch schrittweise vorgehen und die Anzahl zu vergleichender Kennwerte begrenzen. Es müssen auch nicht sofort alle relevanten Steuerungsperspektiven in den Leistungsvergleich einbezogen werden. Und es ist natürlich denkbar, sich bei der Strukturierung und Durchführung von Leistungsvergleichen durch externen beratenden Sachverstand unterstützen zu lassen.

Ich möchte an dieser Stelle ausdrücklich auf die einschlägigen Empfehlungen des Positionspapiers der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder vom 21./22. November 2008 und die Arbeiten des „UA Personal“ des AK VI verweisen. Die BAKöV ist gerne bereit, sich an der Entwicklung gemeinsamer Qualitätsstandards und Kennzahlen als Voraussetzung für ein länderübergreifendes Benchmarking im Fortbildungsbereich zu beteiligen und die im Rahmen des Projektes „Bildungscontrolling in der Bundesverwaltung“ gemachte Erkenntnisse in den weiteren Arbeitsprozess einzubringen. Nur auf der Basis klarer und aussagekräftiger Kennzahlen ist eine konsequente Weiterentwicklung von Fortbildungscontrolling und Qualitätsmanagement sinnvoll. Lassen Sie uns diese Perspektive gemeinsam weiterverfolgen.

Gestatten Sie mir, an dieser Stelle auf einen weiteren kritischen Aspekt der dienstlichen Fortbildung einzugehen: das Problem der Bedarfsdeckung. Die Bestandsaufnahme des Projektes „Bildungscontrolling in der Bundesverwaltung“ hat in aller Deutlichkeit die unzureichende Bedarfsdeckung aufgezeigt: 83% der befragten Behörden geben an, dass die Zahl der angebotenen Seminarplätze nicht ausreicht. Am häufigsten wurden die Themen Kommunikation, Führung und Personalmanagement genannt. Der übliche Reflex wäre nun die Forderung nach mehr Haushaltsmitteln, um die Bedarfslücke zu schließen. Angesichts der aktuellen Wirtschaftskrise und dem generellen Zwang zur Haushaltskonsolidierung halte ich diese Strategie nicht für richtungweisend. Es gibt vielmehr gute Gründe, über präzisere Formen der Bedarfserhebung nachzudenken, über die wirtschaftlichere Nutzung der vorhandenen Ressourcen und auch die stärkere Nutzung neuer medialer Lernwege.

Wesentliche Voraussetzung für eine funktionierende Fortbildungssteuerung ist eine präzise Erfassung des Fortbildungsbedarfes in den Behörden. Hierzu müssen Informationen aus unterschiedlichen Quellen zusammengeführt und bewertet, unterschiedliche Verfahren eingesetzt und unterschiedliche Instrumente genutzt werden. Die empirischen Daten aus unserer Bestandsaufnahme bieten hierzu ein uneinheitliches Bild und geben Anlass zu der Empfehlung, stärker als bisher die modernen Instrumentarien von Anforderungsprofilen, Mitarbeitergesprächen Zielvereinbarungen oder das Vorgesetztenfeedback für die Festlegung und die Gewichtung des Fortbildungsbedarfes zu nutzen. Personalinformationssysteme und Fortbildungskonzepte der Behörden können diesbezüglich entscheidende Impulse zur Weiterentwicklung der Bedarfserhebung geben. Deutlich möchte ich darauf hinweisen, dass diese Aufgabe nur von hervorragend qualifiziertem Personal bewältigt werden kann, das Fortbildung nicht administrativ „verwaltet“ sondern aktiv „gestaltet“. Als Konsequenz aus dieser Erkenntnis modernisiert die Bundesakademie ihr Angebot und die Curricula

für das Fortbildungspersonal in der Bundesverwaltung. Die steigenden Anforderungen an das Bildungsmanagement in der Bundesverwaltung erfordern eine systematische Professionalisierung des Fortbildungspersonals insbesondere auch die Professionalisierung zum Thema Bildungsbedarfsanalyse. Ich sage ganz deutlich, dass die ungefilterte Aufnahme und Weitermeldung von Fortbildungswünschen aus den Behörden nicht dem entspricht, was unter der Analyse des Fortbildungsbedarfs und wirtschaftlicher Verwendung knapper Fortbildungsressourcen zu verstehen ist. Nicht hinter jedem gemeldeten Bedarf steht die unabweisbare Notwendigkeit dienstlicher Fortbildung. Es geht auch nicht um die Negativbilder von Fortbildung als „Incentive“, vergeudete Seminartage oder den so genannten Bildungstourismus. Es geht vielmehr darum, dass alle Bedarfsträger zur Steuerung der Fortbildung Fortbildungskonzepte erstellen, in denen ihre Ziele so konkret formuliert sind, dass die Zielerreichung und Steuerung der Ressourcen anhand aussagefähiger Indikatoren und Kennzahlen überprüft werden kann. Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bedeutet dies eine Abkehr von einer „Konsumentenmentalität“ beim Lernen hin zu mehr Eigenverantwortlichkeit für die eigene Kompetenzentwicklung. Ein gutes Fortbildungscontrolling ist der beste Schutz vor der Vergeudung knapper Ressourcen.

Angesichts knapper Haushaltsmittel ist verstärkt über eine wirtschaftlichere Nutzung der knappen Mittel nachzudenken. Hierzu zählt die Deckung des Fortbildungsbedarfs soweit wie möglich durch die eigens für diese Aufgabe geschaffenen Fortbildungseinrichtungen des Bundes. Nach den Ergebnissen der Bestandsaufnahme führen 95% der Behörden eigene Fortbildungsveranstaltungen für ihre Beschäftigten durch, insgesamt weit über 5000 Veranstaltungen im Jahr. Davon entfallen nur 30% auf ressort- oder behördenspezifische Fachthemen, 70% aber auf ressortübergreifende Querschnittsthemen, und hier wiederum in großem Umfang auf Themen, die auch von den Fortbildungseinrichtungen des Bundes angeboten werden, wie z. B. Führung, Kommunikation, Organisation oder IT-Sicherheit. Geht man von der eben angesprochenen Prämisse aus, dass das quantitative Angebot der Fortbildungseinrichtungen nicht ausreicht, suchen offenbar die Behörden nach Einzellösungen und greifen sozusagen zur „Selbsthilfe“. Dieser Zustand ist aus wirtschaftlichen Gründen und auch unter Qualitätsgesichtspunkten nicht optimal. Die stärkere Nachfragebündelung bei den Fortbildungseinrichtungen im Verbund mit wettbewerbsorientierten Vergabeverfahren verbessert die Position bei den Einkaufs- und Vertragsverhandlungen von Trainingsdienstleistungen und zeigt einen Weg aus der aktuellen Problemsituation. Durch die Nachfragebündelung entstehen erhebliche Synergieeffekte und Kosteneinsparungen. Gleichzeitig könnten innerhalb der dienstlichen Fortbildung deutlich stärker als bisher einheitliche und verbindliche Curricula, Qualitätsstandards und Qualitätssicherungsmaßnahmen verankert werden.

Lassen Sie mich diese Überlegungen zur effizienten Verwendung knapper Ressourcen mit einigen Gedanken zu den neuen medialen Lernwegen abschließen. Das E-Learning ist mit dem Anspruch angetreten, Lernen unabhängig von Zeit und Ort effizienter und kostengünstiger anzubieten. Durch die Möglichkeiten der modernen Kommunikations- und Informationstechnik haben sich die Lernformen in der Tat stark erweitert. 33% der Fortbildungseinrichtungen des Bundes haben neben Präsenzveranstaltungen E-Learning-Produkte in ihrem Programm, 30% bieten Blended-Learning-Maßnahmen an, 37% betreiben eine eigene Lernplattform. Im Kontrast zu diesen innovativen Aktivitäten der Fortbildungseinrichtungen steht jedoch die Einschätzung der Bedarfsträger. 96% der Behörden schätzen die Bedeutung von E-

Learning in der derzeitigen Fortbildungspraxis gering ein. Die Akzeptanz von E-Learning ist grundsätzlich nicht zufrieden stellend, vielleicht sollte ich lieber sagen noch nicht zufrieden stellend. Diese Einschätzung gilt übrigens nicht nur für den öffentlichen Dienst, sondern auch für die Wirtschaft. Hier liegt eine große Herausforderung für die dienstliche Fortbildung, denn dabei wird es in Zukunft nicht bleiben können. Schon wegen des hohen Fortbildungsbedarfs führt in Zukunft kein Weg an E-Learning vorbei. Nur so können viele Personen in relativ kurzer Zeit mit vertretbarem Aufwand geschult werden. Die Nutzbarkeit durch Teilzeit- und Telearbeitskräfte liefert insoweit auch einen entscheidenden Beitrag zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Nach unseren Überlegungen haben behördenweite Lernplattformen und das Konzept des „virtuellen Klassenzimmers“ erhebliches Entwicklungspotenzial. Die Grundidee des virtuellen Klassenzimmers besteht darin, räumlich getrennten Lehrenden und Lernenden die Möglichkeit zu eröffnen, gemeinsam wie in einem wirklichen Klassenzimmer den Lernstoff zu bearbeiten. Voraussetzung für diese synchrone Form des E-Learnings ist demzufolge eine Technologie, die es den Einzelnen ermöglicht, miteinander zu kommunizieren. Das kann zum einen in Form sog. Chats, d. h. Textnachrichten, die über die Tastatur eingegeben, geschehen, zum anderen aber auch über Ton- oder Bildübertragung.

Der Einsatz derartiger Anwendungen stellt einerseits neue didaktische Anforderungen, andererseits beinhalten sie aber auch technologische Herausforderungen. Die BAKöV hat daher die Erstellung einer Machbarkeitsstudie für die Einrichtung von virtuellen Klassenzimmern auf Bundesebene für Fortbildungsmaßnahmen ausgeschrieben. Das Ziel dieser Machbarkeitsstudie ist es, die organisatorischen, methodisch-didaktischen, technischen, personalrechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu erheben. Hierbei sind insbesondere Sicht-, Hör- und Sprechverbindung mittels Webcam und Internettelefonie zu berücksichtigen und die technischen Mindestanforderungen festzulegen. Schließlich ist festzustellen, ob unter den erhobenen Bedingungen eine kommerzielle Software für virtuelle Klassenzimmer zur Verfügung gestellt werden kann, und wenn ja, in welcher Ausgestaltung und Form. Man muss kein Prophet sein, um vorauszusagen, dass die Umsetzung derartiger medienunterstützter Lernumgebungen nur langsam vonstatten gehen kann. Sie erfordert die Entwicklung neuer Lern- und Lehrkulturen und im Zuge dieser Neuorientierung teilweise auch die Abkehr von der tradierten seminaristischen Fortbildungspraxis.

Lassen Sie mich abschließend zum Top-Thema Qualifizierung von Führungskräften Stellung nehmen. Der Fachkongress wird sich morgen diesem Thema auch aus europäischer Perspektive zuwenden und drei parallele Fachforen anbieten.

Die öffentliche Verwaltung ist einem ständigen Wandlungsprozess unterworfen. Gestiegene und auch weiterhin steigende Anforderungen an die Effizienz und Qualität der Aufgabenerledigung fordern eine ständige Anpassung der Qualifikationen und Kompetenzen des Personals – und in ganz besonderer Weise des Führungspersonals - in der Bundesverwaltung. Aus diesem Grunde hat die BAKöV eine strategische Neukonzeption der Führungskräftefortbildung erarbeitet. Ziel der Neukonzeption der Führungskräftefortbildung ist ein einheitliches, strukturiertes und transparentes Gesamtkonzept, das eine strategische Steuerung der Fortbildung der Führungskräfte in der gesamten Bundesverwaltung ermöglicht.

Diese Neukonzeption beinhaltet eine systematisch aufeinander aufbauende Führungsfortbildung, die den unterschiedlichen Wissens- und Erfahrungshintergründen insofern Rechnung trägt, als die Angebotspalette auf die Bedürfnisse von Nachwuchsführungskräften, Führungskräften mit längerer Führungserfahrung und oberen und obersten Führungskräften an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung Rechnung trägt. Für die Nachwuchsführungskräfte wird ein 3 x 4-tägiges modular aufgebautes Basisseminar angeboten, das die Querschnittsaufgaben Personal, Organisation und Haushalt verbindet mit informationstechnischen, europäischen, internationalen Themen und natürlich auch die wichtigen sozialen, persönlichen und methodischen Kernkompetenzen vermittelt. Wenn mittelfristig alle Führungskräfte des Bundes diese Fortbildung bei der BAKöV durchlaufen haben werden, kann ein behördenübergreifender hoher und einheitlicher Fortbildungsstandard dieses Personenkreises erreicht werden. Für erfahrene Führungskräfte gibt es vertiefende zielgruppenorientierte Seminare und Workshops. Für obere und oberste Führungskräfte sind spezielle Fortbildungsangebote entwickelt worden, die deren Verantwortung für die strategische Steuerung – gerade im Zuge von Veränderungsprozessen unterstreichen. Der Schwerpunkt liegt insoweit auf Workshops und Erfahrungsaustauschrunden.

Darüber hinaus bietet das im letzten Jahr in Berlin eingerichtete Coachingzentrum der BAKöV sowohl maßgeschneiderte Einzel-, als auch Team-, Gruppen- und Redecoachings als eigenständige Fortbildungsmaßnahmen an.

Um die weitere inhaltliche Standardisierung der Fortbildungsangebote auf Bundesebene voranzutreiben, wird die BAKöV als Koordinierungszentrum ihre Aktivitäten verstärkt auf die Kooperation mit anderen nationalen Fortbildungsträgern hin orientieren. Dazu gehört auch die Zusammenarbeit mit Fortbildungseinrichtungen der freien Wirtschaft und auf europäischer Ebene eine verstärkte Kooperation mit Fortbildungseinrichtungen der EU-Mitgliedstaaten. Weiterhin wird die BAKöV ihre Beratungsfunktion für die Bundesbehörden intensivieren und ausweiten. Die Bundesbehörden sollen bei der BAKöV als zentrale Stelle ihren Informations- und Beratungsbedarf zu Fragen der Führungskräfteentwicklung auf allen Ebenen decken können. Dazu gehört auch die Information über berufsbegleitende Studienangebote von Hochschulen und anerkannten Institutionen, insbesondere wenn die Bundesbehörden im Rahmen ihrer Führungskräfteentwicklung herausragende Leistungsträgerinnen und Leistungsträger besonders fördern wollen.

Stärker als bisher gilt es, die Hochschulen als Partner in der dienstlichen Fort- und Weiterbildung wahrzunehmen und die Entwicklungspotenziale für die Bundesverwaltung zu prüfen. Seit die Hochschulgesetze der Länder von den Hochschulen verlangen, dass diese sich in Sachen Weiterbildung betätigen, bekommen die klassischen Weiterbildungsanbieter und Trainer der Privatwirtschaft neue Konkurrenz. Bis vor ein paar Jahren haben sich die Hochschulen kaum für Weiterbildung interessiert – das wird sich nun ändern. Es ist spannend, die weitere Entwicklung zu verfolgen und mittelfristig dürften die Hochschulen interessante Angebote entwickeln, sei es als kurz laufende Seminarveranstaltungen, Zertifikatskurse oder komplette Weiterbildungsstudiengänge. Es ist damit zu rechnen, dass akademische Lehrformate oder Vorlesungen zukünftig abgelöst werden durch flexible, bedarfs- und marktorientierte Weiterbildungen, die auch für die Verwaltung von Interesse sind. Die BAKöV wird diese

Verzahnung und Kooperation mit dem Hochschulbereich als Zukunftsperspektive der dienstlichen Fortbildung mit besonderer Aufmerksamkeit verfolgen.