

KOMPETENZEN FÜR DIE DIGITALISIERTE VERWALTUNG

Band 5 – Qualifica Digitalis: Strategien
und Handlungsempfehlungen zur digi-
talen Qualifizierung in der öffentlichen
Verwaltung



Forschungsergebnisse der quantitativen Befragung und qualitativen
Analyse im Rahmen des Projektes Qualifica Digitalis
Projekt für die Qualifizierung des digitalisierten öffentlichen Sektors

QUALIFICA DIGITALIS

Forschungsergebnisse der quantitativen Befragung und qualitativen Analyse im Rahmen des Projektes Qualifica Digitalis

Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH:

Dr. Stefan Welling, Prof. Dr. Andreas Breiter, Tim Haß, Lukas von Blumröder

Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung:

Katharina Bühren, Fabian Mateina, Prof. Dr. Dr. h.c. Jan Ziekow

Fraunhofer FOKUS für offene Kommunikationssysteme:

Juliane Schmeling, Jaouhara Zouagui, Dr. Jens Klessmann

Über das Projekt Qualifica Digitalis

Wie verändern sich Tätigkeiten, berufliche Anforderungen, Arbeitsweisen und Arbeitskultur durch die Digitalisierung des öffentlichen Sektors? Auf welche Kompetenzen und Qualifikationen kommt es zukünftig verstärkt an? Wie muss gelungene Qualifizierung 4.0, passendes Lernen und Lehren für den öffentlichen Sektor gestaltet sein?

Diesen Fragen widmet sich das Projekt Qualifica Digitalis – ein Projekt des IT-Planungsrates unter der Federführung des Senators für Finanzen des Landes Bremen.

Die Bearbeitung des Projektes erfolgt durch das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV), das Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS und das Institut für Informationsmanagement Bremen (ifib).

Informationen zum Projekt und zu den Projektergebnissen unter
<https://qualifica-digitalis.de/>

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	8
2	Zentrale, domänenübergreifende Ergebnisse aus der Online-Befragung	9
3	Die Förderung digitaler Kompetenzen in der Aus-, Fort- und Weiterbildung	11
3.1	<i>Berufsausbildung – am Beispiel Verwaltungsfachangestellte und Finanzwirt:innen</i>	11
3.1.1	Hintergrund und Ziele	11
3.1.2	Untersuchte Berufsgruppen	12
3.1.3	Anlage der Untersuchung und methodisches Vorgehen	13
3.1.4	Kompetenzen für die digitale Transformation in den Ordnungsmitteln	15
3.1.5	Die Neuordnung der Ordnungsmittel	18
3.1.6	Kompetenzen der Auszubildenden und Anwärter:innen	22
3.1.7	Die Planung und Durchführung der Ausbildung und des Vorbereitungsdienstes	26
3.1.8	Prüfungen	34
3.1.9	Lernförderliche IT-Infrastruktur	39
3.1.10	Handlungsempfehlungen	42
3.1.11	Literatur	47
3.2	<i>Studium – Duale Bachelorstudiengänge für die allgemeine Verwaltung</i>	50
3.2.1	Methodisches Vorgehen	51
3.2.2	Beschreibung der analysierten Studiengänge	53
3.2.3	Ergebnisse	57
3.2.4	Zusammenfassung	72
3.2.5	Handlungsempfehlungen	74
3.2.6	Literatur	77
3.3	<i>Fort- und Weiterbildung</i>	78
3.3.1	Anlage der Untersuchung und methodisches Vorgehen	78
3.3.2	Strategischer Rahmen – Gestaltungsaspekte	80
3.3.3	Umwelt	81
3.3.4	Bedarfsseite	84
3.3.5	Angebotsseite	88
3.3.6	Handlungsempfehlungen	93
3.3.7	Literatur	99
4	Übergreifende Handlungsempfehlungen	101
5	Anhang	103
5.1	<i>Anhang I – Seminarangebote zu Schwerpunkten der Kompetenzförderung</i>	103
5.1.1	Digitale Führung	103
5.1.2	Digitale Haltung und Methoden	104
5.1.3	Digitale Werkzeuge	109
5.1.4	Trendthemen	111

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Digitale Kompetenzen nach Hauptkategorien 3 bis 8 der Metastudie von Fraunhofer FOKUS, 2020	23
Abbildung 2 „Querschnittskompetenzen“ nach Hauptkategorien 1 und 2 der Metastudie von Fraunhofer FOKUS, 2020	24
Abbildung 3 „Heatmap“ der Methoden zur Förderung von digitalen Kompetenzen (sortiert nach ihrem Einsatz)	30
Abbildung 4 „Heatmap“ der (digitalen) Werkzeuge zur Förderung von digitalen Kompetenzen (sortiert nach ihrem Einsatz)	33
Abbildung 5 In den Workshops genannte Anpassungsbedarfe bei der Abschlussprüfung (sortiert nach ihrer Häufigkeit)	36
Abbildung 6 Gewünschte Rolle von digitalen Medien in zukünftigen Prüfungen (sortiert nach der Anzahl der Nennungen)	37
Abbildung 7 Vermittlung von digitalen Kompetenzen in den untersuchten Studiengängen ..	57
Abbildung 8 Vermittlung der digitalen Kompetenzen: HK 1	59
Abbildung 9 Vermittlung der digitalen Kompetenzen: HK 2 und HK 3	60
Abbildung 10 Vermittlung der digitalen Kompetenzen: HK 4	61
Abbildung 11 Vermittlung der digitalen Kompetenzen: HK 5 und HK 6	61
Abbildung 12 Vermittlung der digitalen Kompetenzen: HK 7	62
Abbildung 13 Vermittlung der digitalen Kompetenzen: HK 9	62
Abbildung 14 Themen in den Modulen der untersuchten Studiengänge	63
Abbildung 15 Verteilung der Pflicht- und Wahlpflichtfächer oder Zusatzangebote	64
Abbildung 16 Verteilung der Pflicht- und Wahlpflichtfächer oder Zusatzangebote in den jeweiligen Studiengängen in den Bundesländern	65
Abbildung 17 Mittelwert der ECTS-Punkte in den Modulen über alle Studiengänge hinweg ..	66
Abbildung 18 Gestaltungsaspekte der Qualifizierung	80
Abbildung 19 Umweltfaktoren	81
Abbildung 20 Bedarfsseite	84
Abbildung 21 Angebotsseite	88
Abbildung 22 Vergleich der Kompetenzbereiche nach Organisationsform	89
Abbildung 23 Kompetenzabdeckung Fortbildungsprogramme	90
Abbildung 24 Verteilung Formate	92

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Sample der Erhebungen im Bereich Berufsausbildung mittels Workshops und Interviews	15
Tabelle 2	Untersuchungssample Studium	51
Tabelle 3	Verteilung der Kompetenzen im Untersuchungssample	59
Tabelle 4	Aktuell eingesetzte, geplante und gewünschte Lehr- und Lernmethoden	68
Tabelle 5	Eingesetzte, geplante und gewünschte (Medien-)Technologien	70
Tabelle 6	Untersuchungssample Fortbildungsanbieter	79
Tabelle 7	Berücksichtigung der Qualifizierung in der Digitalstrategie	82
Tabelle 8	Seminare – Führungskompetenzen (8.11)	103
Tabelle 9	Seminare – Digitales Mindset (8.13)	104
Tabelle 10	Seminare – Transformationskompetenz (8.6)	105
Tabelle 11	Seminare – Kreativität im digitalen Berufsumfeld (8.3)	105
Tabelle 12	Seminare – Innovationskompetenz (8.4)	106
Tabelle 13	Seminare – Soziale Kompetenz (8.1)	106
Tabelle 14	Seminare – Selbstmanagement und Selbstorganisationsfähigkeit (8.8)	107
Tabelle 15	Seminare – Managementtechniken (8.9)	107
Tabelle 16	Seminare – Zusammenarbeit (2.3)	108
Tabelle 17	Seminare – Geschäftsprozessmanagement und Prozessdenken (9.2)	108
Tabelle 18	Seminare – Vermittlung zwischen Fachabteilung und IT-Stelle (9.4)	109
Tabelle 19	Seminare – Suchen und Filtern (1.1)	109
Tabelle 20	Seminare – Usability UX/UI design/Barrierefreiheit (5.8)	109
Tabelle 21	Seminare – Digitale Werkzeuge und Medien zum Lernen nutzen (Selbstlernkompetenz) (5.4)	110
Tabelle 22	Seminare – Sicher in digitalen Umgebungen agieren (4.1)	110
Tabelle 23	Seminare – Personenbezogene Daten und Privatsphäre schützen (4.2)	110
Tabelle 24	Seminare – Kenntnisse über E-Government Rahmenbedingungen und Auswirkungen (9.3)	111
Tabelle 25	Seminare – Natur und Umwelt schützen (4.4)	112
Tabelle 26	Seminare – Gesundheit schützen (4.3)	112

Abkürzungsverzeichnis

AdA	Ausbilder:innen
AEVO	Ausbilder:innen-Eignungsverordnung
AKDB	Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BVS	Bayerische Verwaltungsschule
DBU	Dienstbegleitende Unterweisung
CPs	Credit Points
DACS	Digital Administration and Cyber Security
DL	IT-Dienstleistungszentren
DMS	Dokumentenmanagementsystem
DQR	Deutscher Qualifikationsrahmen
E-Akte	Elektronische Akte
ECTS	European Credit Transfer System
EfA	Eine:r-für-Alle
ERP	Enterprise Resource Planning
FA	Fortbildungsakademien
FH	Fachhochschule
HE	Handlungsempfehlungen
HK	Hauptkategorie
HSPV NRW	Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW
ICILS	International Computer and Information Literacy Study
ITIL	Information Technology Infrastructure Library
KMK	Kultusministerkonferenz
LAKöV	Landesakademie für öffentliche Verwaltung Brandenburg
LMS	Lernmanagementsystem
LPs	Leistungspunkte
MOOC	Massive Open Online Courses
NPM	New Public Management
NRW	Nordrhein-Westfalen
RMS	Risikomanagement-System
StBAG	Steuerbeamtenausbildungsgesetz
StBAPO	Steuerbeamtenausbildungs- und Prüfungsordnung
SWS	Semesterwochenstunden
VIPS	virtuelle Prüfungssysteme
VwFAngAusbV	Verordnung über die Berufsausbildung zum Verwaltungsfachangestellten/zur Verwaltungsfachangestellten
Wikis	Wissensdatenbanken
ZSU	Zentrale Schulumgebung

1 Einleitung

Die digitale Transformation verändert nahezu alle gesellschaftlichen Bereiche und Institutionen. Das gilt auch für die öffentliche Verwaltung. Deren Strukturen, Prozesse und Leistungen sind davon gleichermaßen betroffen. Digitale Kompetenzen sowie die Möglichkeit, diese erwerben zu können, sind zentrale Voraussetzungen, um diesen Wandel proaktiv gestalten zu können. Das stellt den öffentlichen Dienst als Arbeitgeber und die Bildungseinrichtungen, die die Kompetenzförderung in der betrieblichen und hochschulischen Ausbildung sowie der Fort- und Weiterbildung begleiten, vor große Herausforderungen. Um diesen zu begegnen, hat der IT-Planungsrat von Januar 2020 bis September 2022 das Forschungs- und Entwicklungsprojekt *Qualifica Digitalis* gefördert, das der Frage nachgegangen ist, welche Kompetenzen die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung im Kontext der digitalen Transformation benötigen, und wie sich diese Kompetenzen angemessen fördern lassen.

Der vorliegende Band ist der letzte Teil einer fünfteiligen Reihe, die durch weitere digitale Veröffentlichungen und Praxisberichte ergänzt wird. Alle Projektergebnisse sind über die Website www.qualifica-digitalis.de abrufbar. Der erste Band der Serie gibt einen Gesamtüberblick über Projektzweck, -organisation sowie beteiligte Akteure. Die Bände 2 bis 4 enthalten jeweils die Ergebnisse der im Projekt durchgeführten Onlinebefragung und Workshops in den sieben Fachdomänen Steuerverwaltung, Justizverwaltung, Sozialverwaltung, Zentralverwaltung, IT Steuerung/IT Service, Bildungsverwaltung und bürgernahe Dienste.

Schwerpunkt des vorliegenden 5. Bandes ist die Analyse der Rahmenbedingungen und Strategien für die Qualifizierung in der öffentlichen Verwaltung in den Bereichen der Ausbildung, dem dualen Verwaltungsstudium sowie der nicht-formalen Fort- und Weiterbildungen in der öffentlichen Verwaltung. Das Untersuchungssample umfasst die Bundesländer Bremen, Brandenburg, Bayern und Nordrhein-Westfalen sowie die Bundesverwaltung. Durch das Sample sind sowohl Flächenländer als auch kleinere und größere Bundesländer abgedeckt. Für den Bereich der betrieblichen Ausbildung wurden exemplarisch die Ausbildung zur/zum Verwaltungsfachangestellten (eine der größten Beschäftigtengruppe in der öffentlichen Verwaltung) und der Vorbereitungsdienst der Finanzwirt:innen (Steuerverwaltung als eine bereits sehr weitreichend digitalisierte Domäne) untersucht (Kap. 3.1). Als zentrale Säule der hochschulischen Verwaltungsqualifizierung wurden die dualen Bachelorstudiengänge für die allgemeine Verwaltung analysiert (Kap. 3.2). Für den Bereich der Fort- und Weiterbildung wurden die nicht-formalen Fortbildungsangebote (führen nicht zum Erwerb formaler Abschlüsse) öffentlicher Fortbildungsakademien bzw. Verwaltungsschulen sowie öffentlicher IT-Dienstleistungszentren betrachtet (Kap. 3.3). Für alle drei Bereiche wurden auf Basis der Forschungsergebnisse Handlungsempfehlungen entwickelt und mit dem zum Projekt gehörenden Beirat und der Lenkungsgruppe validiert. Sie zeigen auf, wie sich die Förderung der digitalen Kompetenzen der Beschäftigten in den Bereichen weiterentwickeln lässt, um den Anforderungen der digitalen Transformation gerecht werden zu können. Ergänzt werden sie durch übergreifende Handlungsempfehlungen entlang der Gemeinsamkeiten und wechselseitigen Bezüge zwischen den drei Bereichen (Kapitel 4).

2 Zentrale, domänenübergreifende Ergebnisse aus der Online-Befragung

In der Einleitung wurde bereits darauf hingewiesen, dass im Zuge des Projektes *Qualifica Digitalis* in der Zeit von November 2020 bis April 2021 eine Online-Befragung von insgesamt 2.435 Beschäftigten in ausgewählten Domänen der öffentlichen Verwaltung durchgeführt wurde (vgl. *Qualifica Digitalis* Band 2, 3 und 4). Dieses Kapitel fasst wichtige Aspekte der Befragung zusammen, bei denen über alle Domänen hinweg in ähnlicher Weise geantwortet wurde. Diese Gemeinsamkeiten verweisen insofern zumindest tendenziell auf domänenübergreifend relevante Aspekte der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung, als dass diese auch für die Aus-, Fort- und Weiterbildung der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung relevant sind.

Generell ist festzuhalten, dass die tägliche Arbeit in den untersuchten Domänen ohne den Einsatz von IT nicht mehr vorstellbar ist. Trotzdem spielt Papier als Informationsträger in den meisten Domänen immer noch eine große Rolle. Lediglich in der Bildungs- und der Zentralverwaltung gaben über die Hälfte der Befragten an, dass sie im Rahmen ihrer Arbeit weitestgehend ohne Papier auskommen. Unabhängig davon sind aber so gut wie alle Befragten gefordert, verantwortungsvoll mit elektronischen Daten umzugehen. Das gilt sowohl für die Arbeit in der Dienststelle als auch für andere Arbeitsorte.

In allen Domänen können mindestens über die Hälfte der Befragten Teile ihrer Arbeit außerhalb ihrer Dienststelle erbringen. In der Zentral-, der Steuer- und der Bildungsverwaltung gilt das für mehr als 80 Prozent der Befragten. Obwohl über alle Domänen hinweg mehr als 60 Prozent der Befragten in Teams arbeiten, spielt der Einsatz von Kollaborationssoftware für die meisten kaum eine Rolle. Das kann, genauso wie der relativ überschaubare Einsatz von Videokonferenzlösungen, zumindest als Hinweis dafür gelesen werden, dass deutlich weniger Verwaltungsmitarbeitende von der Möglichkeit mobil zu arbeiten Gebrauch machen, als dass es prinzipiell möglich wäre. In diesem Zusammenhang ist aber auch zu beachten, dass die Befragung Ende April 2021 endete, und damit die Veränderungen der Verwaltungsarbeit im Zuge der COVID-19-Pandemie – und dazu gehört auch die verstärkte Arbeit außerhalb der Dienststelle im Homeoffice – nur ansatzweise erfasst werden konnten.

Unabhängig davon hatte sich die Arbeit aber schon vor Beginn der Pandemie erheblich verändert. Dies bezog sich für einen Großteil insbesondere auf die Notwendigkeit, neue Dinge zu lernen, aber auch auf veränderte Arbeitsmethoden und Arbeitsweisen sowie die Zunahme der Schwierigkeit der eigenen Arbeit. Aus Sicht von mindestens 60 Prozent der Befragten traf es in diesem Zusammenhang eher zu, dass sie sich immer häufiger auf neue IT-Lösungen einstellen müssen. Diese führen aber offensichtlich nicht zwangsläufig zu einer Verbesserung oder Erleichterung der eigenen Arbeit. Zumindest stimmte nur rund die Hälfte der Befragten der Aussage mindestens eher zu, dass die eingesetzten neuen IT-Lösungen eine sicherere und zuverlässigere Bearbeitung von Anliegen, Anträgen und Verwaltungsakten ermöglichen.

Gleichwohl stimmt die Mehrheit der Befragten bestenfalls eher zu, dass die Digitalisierung des Verwaltungsbereiches, in dem sie arbeiten, mehr Chancen als Risiken eröffnen. Mit Ausnahme der Justizverwaltung (knapp über die Hälfte) antworteten in den anderen Domänen mindestens zwei Drittel der Befragten entsprechend. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass mindestens 60 Prozent der Befragten über alle untersuchten Domänen hinweg zustimmen, dass die Anforderungen an ihren Beruf im Zuge der Digitalisierung weiter zunehmen werden. Nur ein geringer Teil von rund 10 Prozent der Befragten gab dabei an, Sorge zu haben, dass die Digitalisierung den Beruf soweit verändern wird, dass die Befragten den Anforderungen nicht mehr gerecht werden. Der überwiegende Teil der Befragten teilte diese Sorge nicht. Dazu trägt sicherlich bei, dass die Mehrzahl von ihnen zustimmte, dass sie über grundlegende Medien- und IT-Kompetenzen verfügen, die für die Ausübung der beruflichen Tätigkeiten von zentraler Relevanz sind. Erworben wurden diese Kompetenzen vor allem durch die berufliche (rund 85 bis 90 Prozent) sowie die private Nutzung (rund 75 bis 80 Prozent)

digitaler Medien. Die Förderung durch Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung (rund 55 bis 65 Prozent) spielte dagegen eine deutlich geringere Rolle. Deutlich weniger als die Hälfte der Befragten stimmte dabei der Aussage zu, dass ihnen genügend Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen für ihre Tätigkeit im digitalisierten Arbeitsumfeld zur Verfügung stehen.

3 Die Förderung digitaler Kompetenzen in der Aus-, Fort- und Weiterbildung

3.1 Berufsausbildung – am Beispiel Verwaltungsfachangestellte und Finanzwirt:innen

Stefan Welling, Andreas Breiter, Tim Haß, Lucas von Blumröder
ifib – Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH

3.1.1 Hintergrund und Ziele

Trotz des Trends, dass immer mehr Schulabgänger:innen ein Studium als grundlegende Qualifikation für die Ausübung ihres späteren Berufs wählen, ist die betriebliche duale Ausbildung sowie der Vorbereitungsdienst von Beamt:innen von hoher Relevanz für die Gewinnung von Nachwuchskräften in der öffentlichen Verwaltung. Dies schließt auch Quereinsteiger:innen mit ein, die bereits eine Berufsausbildung absolviert haben.

Die Verwaltungsfachangestellten gehören zu den größten Beschäftigtengruppen innerhalb der öffentlichen Verwaltung. Entsprechend verzeichnet die Ausbildung zum/zur Verwaltungsfachangestellten im öffentlichen Dienst seit vielen Jahren die meisten Neuabschlüsse, 2017 waren es demnach gut 6.400 neue Verträge (Elsner 2020, S. 27). Für das Ausbildungsjahr 2020 verzeichnete das Datensystem DAZUBI des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) 6.735 Neuabschlüsse in einer Ausbildungsstätte des öffentlichen Dienstes bei einer Gesamtanzahl von knapp 20.000 Auszubildenden im Beruf.¹ Damit handelt es sich um den mit Abstand wichtigsten anerkannten Ausbildungsberuf nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) in der öffentlichen Verwaltung. Die Ausbildung erfolgt zwar überwiegend in verschiedenen Bereichen der öffentlichen Verwaltung aber z. B. auch in Bereichen der Industrie- und Handelskammer. Es handelt sich demnach um eine generalistische Ausbildung mit verschiedenen Spezialisierungen, die ein breites Spektrum an Inhalten und Kompetenzen abdeckt (vgl. Kapitel 3.1.2.1). Übergeordnetes Ziel der Berufsausbildung ist nach § 1 Abs. 3 BBiG der Erwerb der beruflichen Handlungsfähigkeit durch die Auszubildenden. Diese definiert das Gesetz als die „beruflichen Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten“, die es für die Ausübung einer qualifizierten beruflichen Tätigkeit in einer sich verändernden Arbeitswelt erfordert.

Vor dem Hintergrund der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung ist für die Auszubildenden insbesondere zu fragen, wie sie die dafür benötigten Kompetenzen bisher erwerben, d. h. in welchem Ausmaß sie während der Ausbildung an den verschiedenen Lernorten gefördert werden. Daraus ergibt sich die Frage, welche Bedarfe hinsichtlich der Weiterentwicklung der Kompetenzförderung in der Ausbildung bestehen, und wie diese bedient werden könnten. In diesem Zusammenhang sind auch die Ordnungsmittel für den Beruf zu betrachten, da sie die strukturelle und inhaltliche Grundlage der Berufsausbildung formen. Reichen diese noch aus oder bedarf es ggf. einer Anpassung i. S. einer Neuordnung?

Neben den Verwaltungsfachangestellten wird im vorliegenden Bericht der Beruf der Finanzwirt:innen betrachtet. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um einen Ausbildungsberuf im dualen System, sondern um einen sogenannten Vorbereitungsdienst, dessen erfolgreicher Abschluss durch die Anwärter:innen mit der Befähigung für die Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt in der Steuerverwaltung bzw. der Arbeit im Finanzamt als Beamt:in einhergeht. Dieser Vorbereitungsdienst ist für die vorliegende Untersuchung von großem Interesse, da

¹ <https://www.bibb.de/dienst/dazubi/dazubi/data/Z/B/30/3995.pdf>