

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Manfred Todtenhausen, Michael Theurer, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/4770 –**

Verordnungsprozess von Ausbildungsberufen

Vorbemerkung der Fragesteller

Als zentrale Stützen der Sozialen Marktwirtschaft beklagen Handwerk und Mittelstand bereits seit mehreren Jahren den zunehmenden Fachkräftemangel. Obwohl das duale Bildungssystem mit der beruflichen Ausbildung in Betrieb und Berufsschule weiterhin gute Karriere- und Entwicklungschancen für den individuellen Aufstieg bietet, ist nach dem aktuellen Berufsbildungsbericht auch 2017 erneut die Zahl der unbesetzt gebliebenen betrieblichen Ausbildungsstellen auf knapp 49 000 gestiegen. Qualifikationsangebote für gewerblich-technische Berufe in Handwerk und Mittelstand stehen in Zeiten des sichtbaren demografischen Wandels nicht nur im Wettbewerb mit zahlreichen Studienangeboten, sondern unterliegen einer Vielzahl von Herausforderungen. Dazu zählen der Wandel in der Arbeitswelt, die geprägt ist durch kurze Innovationszyklen und weitreichende Digitalisierungsprozesse, sowie gleichzeitig vielfältige Formen internationaler Arbeitsteilung infolge der Globalisierung. Sollen aus den Lehrgangsangeboten der dualen Ausbildung weiterhin praxisnahe Fach- und Führungskräfte von morgen hervorgehen, so ist es wichtig, die Inhalte und Verfahrensweisen attraktiv und zukunftsorientiert zu erhalten bzw. zu gestalten und einer steten und zeitnahen Fortentwicklung wie Anpassung an notwendige Veränderungen zu unterziehen.

Dabei unterliegt der Prozess zur Modernisierung bestehender wie auch zur Etablierung neuer Ausbildungsberufe einem bisher bewährten Verfahren. So werden für anerkannte Ausbildungsberufe der gewerblich-technischen Branchen von Handwerk und Mittelstand vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) als zuständigem Fachministerium im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) Ausbildungsordnungen erlassen. Sie enthalten Mindestnormen für den betrieblichen Teil der Berufsausbildung, die in derzeit 326 staatlich anerkannten Ausbildungsberufen (Stand: Juni 2018) möglich ist. Darüber hinaus gibt es in Deutschland aber auch noch eine Reihe von Berufen, die außerhalb des Geltungsbereiches des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) und der Handwerksordnung (HwO) durch andere Rechtsvorschriften geregelt werden. Ein Beispiel hierfür sind Berufe im Gesundheitswesen, die nicht nach Berufsbildungsgesetz, sondern nach dem Krankenpflegegesetz (KrPflG) geregelt werden.

Für die Neuordnung der Berufe ist das Bundesinstitut für Berufsbildung wissenschaftlicher Partner der Sozialpartner (Arbeitgeber und Gewerkschaften) und der Bundesregierung. Es unterstützt durch Forschung und Entwicklung die Abstimmung und Einigung zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und Bundesregierung über neue Bildungskonzepte. Ebenfalls gestaltet es den Prozess der Erarbeitung von Ausbildungsordnungen und wirkt bei deren Abstimmung mit den entsprechenden schulischen Rahmenlehrplänen der Länder mit. Wenn die Inhalte oder die Struktur eines Ausbildungsberufs modernisiert werden sollen oder ein neuer Beruf entstehen soll, geht die Initiative hierfür in der Regel von den Fachverbänden, von den Spitzenorganisationen der Arbeitgeber, von den Gewerkschaften oder vom Bundesinstitut für Berufsbildung aus. Nach Anhörung aller Beteiligten entscheidet das zuständige Bundesministerium in Abstimmung mit den Ländern.

Bund und Länder haben dabei vereinbart, die Dauer der Verfahren grundsätzlich auf etwa ein Jahr zu begrenzen. Die Arbeit der Sachverständigen soll im Regelfall in maximal acht Monaten nach dem Beschluss des Koordinierungsausschusses – dem Gremium, in dem Bund und Länder sich abstimmen – abgeschlossen sein. Das zuständige Ministerium erlässt danach im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung die Ausbildungsordnung und veröffentlicht sie im Bundesgesetzblatt. Als Datum des Inkrafttretens wird in der Regel der Beginn des folgenden Ausbildungsjahres, also der 1. August, festgelegt. Im Jahr 2017 wurden so unter Beteiligung der Sozialpartner zwölf Ausbildungsordnungen und 19 Fortbildungs- bzw. Umschulungsordnungen modernisiert. Im Zeitraum von 2007 bis 2017 wurden insgesamt 135 Berufe und modernisiert, 16 Berufe wurden neu geschaffen (vgl. Berufsbildungsbericht 2018).

1. Wie viele Ausbildungsordnungen wurden in den vergangenen fünf Jahren modernisiert bzw. neu entwickelt?

In welchen Branchen bzw. Tätigkeitsschwerpunkten geschah dieses?

Im Bezugszeitraum 2014 bis 2018 wurden 72 Berufe modernisiert und ein Beruf wurde neu geschaffen:

| Jahr des Inkrafttretens | neue Berufe | modernisierte Berufe |
|-------------------------|-------------|----------------------|
| 2018 | 1 | 25 |
| 2017 | | 12 |
| 2016 | | 9 |
| 2015 | | 17 |
| 2014 | | 9 |

Nachfolgende Liste zeigt das breite Spektrum der Branchen und Tätigkeits-schwerpunkte, in denen Ausbildungsberufe neu geordnet wurden:

| Klassifikation der Berufe 2010 | Modernisierte Berufe | Neue Berufe |
|---|----------------------|-------------|
| (Innen-)Ausbauberufe | 1 | |
| Berufe in Finanzdienstleistungen, Rechnungswesen und Steuerberatung | 1 | |
| Berufe in Recht und Verwaltung | 4 | |
| Berufe in Unternehmensführung und -organisation | 1 | |
| Darstellende und unterhaltende Berufe | 1 | |
| Einkaufs-, Vertriebs- und Handelsberufe | 2 | 1 |
| Gebäude- und versorgungstechnische Berufe | 3 | |
| Hoch- und Tiefbauberufe | 1 | |
| Informatik-, Informations- und Kommunikationstechnologieberufe | 3 | |
| Kunststoffherstellung und -verarbeitung, Holzbe- und -verarbeitung | 2 | |
| Land-, Tier- und Forstwirtschaftsberufe | 1 | |
| Lebensmittelherstellung und -verarbeitung | 4 | |
| Maschinen- und Fahrzeugtechnikberufe | 4 | |
| Mathematik-, Biologie-, Chemie- und Physikberufe | 3 | |
| Mechatronik-, Energie- und Elektroberufe | 7 | |
| Metallerzeugung und -bearbeitung, Metallbauberufe | 7 | |
| Nichtmedizinische Gesundheits-, Körperpflege- und Wellnessberufe, Medizintechnik | 1 | |
| Produktdesign und kunsthandwerkliche Berufe, bildende Kunst, Musikinstrumentenbau | 9 | |
| Rohstoffgewinnung und -aufbereitung, Glas- und Keramikherstellung und -verarbeitung | 4 | |
| Technische Forschungs-, Entwicklungs-, Konstruktions- und Produktionssteuerungsberufe | 1 | |
| Textil- und Lederberufe | 7 | |
| Verkaufsberufe | 3 | |
| Verkehrs- und Logistikberufe (außer Fahrzeugführung) | 2 | |

2. Wurde dabei die Dauer des Abstimmungsprozesses von einem Jahr eingehalten?

Wenn nein, warum konnte sie nicht eingehalten werden?

Wo und warum wich der Prozess vom Zeitrahmen für die Ordnung von Ausbildungsberufen (nach Empfehlung des BIBB-Hauptausschusses Nr. 130) ab?

Die Hauptausschussempfehlung des Bundesinstituts für Berufsbildung (BiBB) bezieht sich auf das Ordnungsverfahren im BiBB ab Weisung durch das zuständige Ministerium (i.d.R. des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie – BMWi) bis zur Versendung des Verordnungsentwurfs durch das BIBB an die Spitzenverbände der Sozialpartner zur Anhörung. Die Dauer des Abstimmungsprozesses wurde in der weit überwiegenden Zahl der Verfahren eingehalten. In Einzelfällen verzögerte sich der Einigungsprozess, weil ein bildungspolitischer Konsens zwischen allen Akteuren gefunden werden musste.

Ein seltener Grund für eine längere Dauer der Verfahren ist die gemeinsame Neuordnung mehrerer Berufe eines Berufsfeldes. Hier wird zwischen den Beteiligten aufgrund der Komplexität der Berufe ggf. bereits im Antragsgespräch ein längerer Bearbeitungszeitraum vereinbart (z. B.: derzeitige Neuordnung der IT-Berufe).

In einzelnen Verfahren wird die Höchstdauer der Erarbeitung auch deutlich unterschritten, z. B. weil das Sachverständigenverfahren in gutem Konsens aller Beteiligten und ohne nennenswerte Meinungsverschiedenheiten durchgeführt werden konnte. So lag etwa die Bearbeitungsdauer im Sachverständigenverfahren ab Weisung beim neu geschaffenen Beruf „Kaufmann/Kauffrau im E-Commerce“ unter einem Jahr.

3. Wie viele Neuentwicklungen bzw. Modifizierungen sind derzeit im Abstimmungsprozess?

Seit wann läuft dieser Prozess, und in welchem Stadium befindet sich die Abstimmung?

Derzeit befinden sich zwölf duale Berufe in der Erarbeitungsphase. Es gibt Verzögerungen bei der Modernisierung des Berufs Maler und Lackierer/-in. Alle anderen Verfahren liegen derzeit innerhalb der mit den Akteuren vereinbarten Zeitpläne. Daneben befinden sich einige Berufe noch in den Vorabstimmungsprozessen zwischen den Sozialpartnern.

4. Wie sieht aktuell das Verfahren bzw. der Prozess zur Findung neuer bzw. modifizierter Ausbildungsordnungen aus?

Gibt es im Vergleich der vergangenen 20 Jahre entscheidende Veränderungen, die Einfluss auf Aktualität, Schnelligkeit und Passgenauigkeit neuer Ausbildungsordnungen nehmen?

Der Prozess zur Findung neuer bzw. modifizierter Ausbildungsordnungen wird immer durch die Wirtschaft angestoßen. Dieses Verfahren hat sich bewährt, denn es gewährleistet, dass novellierte oder neue Ausbildungsberufe von der Wirtschaft akzeptiert und entsprechend ausgebildet werden.

Der Prozess im Einzelnen:

- Die Wirtschaft signalisiert Bedarf und über die Verbände erfolgt eine Einigung der Sozialpartner.
- Es folgt das Antragsgespräch des Fachministeriums (i.d.R. BMWi) mit Sozialpartnern und Einvernehmensministerium (Bundesministerium für Bildung und Forschung – BMBF zur Festlegung der Eckwerte im Fachministerium unter Beteiligung der Kultusministerkonferenz (KMK).
- Anschließend verständigen sich Bund und Länder im Bund-Länder-Koordinierungsausschuss.
- Das zuständige Fachministerium erteilt dem BIBB – im Einvernehmen mit dem BMBF – eine Weisung zur Erarbeitung der Ausbildungsordnung.
- Der Entwurf der Ausbildungsordnung (einschließlich Ausbildungsrahmenplan) wird unter Federführung des BiBB mit Sachverständigen aus der betrieblichen Praxis erarbeitet und abgestimmt. Parallel dazu erfolgt die Erarbeitung des berufsschulischen Rahmenlehrplans durch die Länderseite.
- Als abschließende Schritte folgen: Abstimmung des Entwurfs der Ausbildungsordnung mit dem berufsschulischen Rahmenlehrplan, Erlass und Veröffentlichung durch das Fachministerium unter Einbindung der Länder, des Einvernehmensministeriums (BMBF), des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) einschließlich des Redaktionsstabes Rechtssprache, des Normenkontrollrats und der Redaktion des Bundesgesetzblatts.

Im Vergleich zu den Prozessen vor 20 Jahren wurden die Abläufe in den letzten Jahren optimiert und Standards für wiederkehrende Prozesse erarbeitet, die die Verfahren beschleunigen können. So wurden einheitliche Prüfungsinstrumente entwickelt und eine Musterausbildungsordnung abgestimmt, die feste Bestandteile der Verordnungen einheitlich regelt. Digitale Medien finden in der Terminabstimmung und im Datenaustausch Anwendung. Im Abstimmungsprozess werden Kommunikationsplattformen genutzt. Zeugniserläuterungen für alle Ausbildungsberufe werden in französischer und englischer Sprache erarbeitet, um die Transparenz der Qualifikation für den internationalen Arbeitsmarkt zu erhöhen.

5. Nach wie vielen Jahren werden bestehende Ausbildungsordnungen durchschnittlich modifiziert?

Welche Methoden gibt es, um kurzfristig kleine Änderungen vorzunehmen?

Die Modifizierung von Ausbildungsordnungen orientiert sich an dem Bedarf der Praxis und erfolgt auf Initiative der Sozialpartner. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das duale Ausbildungssystem vielfältige Möglichkeiten und Spielräume für die betriebliche Ausbildungsgestaltung und die Integration neuer Technologien bietet, ohne dass Ausbildungsordnungen in jedem Fall überarbeitet werden müssen (verfahrens- und technikoffene Formulierung der Ausbildungsordnungen).

Die Novellierungsintervalle sind daher sehr unterschiedlich (i.d.R. zwischen fünf und zehn Jahren). Das Instrument der kurzfristig anwendbaren Änderungsverordnung wird eingesetzt, wenn geringfügige Anpassungen vorgenommen werden müssen. Wenn Einigkeit zwischen den Beteiligten besteht, ist dies auch kurzfristig ohne formales Sachverständigenverfahren möglich, wie z. B. 2018 beim Packmitteltechnologien oder 2016 bei der Integration der Flexografenausbildung in den Mediengestalter Digital und Print.

6. Wie viele Stellen bzw. Ressorts sind durchschnittlich am Erlass neuer Ausbildungsordnungen beteiligt?

Wie laufen die Ressortabstimmungen konkret ab, und wie lange brauchen sie derzeit durchschnittlich für die Bearbeitung neuer Ausbildungsordnungen?

In der Regel sind drei Ressorts an der Erstellung einer Ausbildungsordnung beteiligt. Das zuständige Fachministerium (in der Regel das BMWi, je nach Berufsbereich aber auch das Bundesministerium für Landwirtschaft, das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Bundesministerium für Gesundheit etc.) beauftragt das BIBB mit der Erarbeitung der Ausbildungsordnung. Das BMBF begleitet alle Verfahren als Einvernehmensministerium. Das BMJV prüft die Entwürfe auf ihre Rechtsförmlichkeit und beteiligt den Redaktionsstab Rechtssprache. Nach Beteiligung des Normenkontrollrats wird die Verordnung im Bundesanzeiger veröffentlicht und tritt jeweils zum 1. August eines Jahres in Kraft.

Während des ganzen Verfahrens erfolgt eine kontinuierliche Abstimmung mit den für den dualen Partner Berufsschule zuständigen Ländern bzw. der KMK. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

7. Gibt es neue Verfahren, um den Entscheidungsprozess zu beschleunigen und die jeweiligen Prozessschritte transparent nachzuverfolgen?

Ein Monitoring des Verfahrensstands in der Ordnungsarbeit im BiBB wird zweimal im Jahr durch den Ständigen Unterausschuss des BiBB-Hauptausschusses vorgenommen. Daneben finden regelmäßige Abstimmungstermine zwischen der Ordnungsabteilung des BiBB und dem BMBF und dem BMWi statt.

In einzelnen Verfahren können die Entscheidungsprozesse besonders zügig durchgeführt werden (z. B. Neuordnung „Kaufmann/Kauffrau im E-Commerce“). Jedoch sollte der Konsens aller Beteiligten über die erarbeiteten Entwürfe immer an erster Stelle und vorrangig zur Schnelligkeit der Entscheidungsprozesse stehen. Nur so können Qualität und Akzeptanz der erarbeiteten Verordnungen in der Praxis sichergestellt werden.

8. Gibt es Überlegungen, jenseits aller beteiligten Akteure und Strukturen neue Impulsgeber und Betroffene in den Prozess miteinzubeziehen?

Die Anregungen für Modernisierungen gehen von den Sozialpartnern aus. In Richtung der Impulsgeber (in der Regel Unternehmen, Betriebsräte oder Forschungseinrichtungen) gibt es keine staatlichen Vorgaben. Jedoch ist nach dem mit den Sozialpartnern vereinbarten Verfahren der Konsens der Verfahrensbeteiligten (Konsensprinzip) wesentliche Grundlage der Ordnungsarbeit. (s. auch Antwort zu Frage 4).

9. Inwieweit werden Impulse und Entwicklungen europäischer wie internationaler Arbeits- und Berufsbildungsbehörden bzw. -institute in die Entwicklung neuer Ausbildungsberufe miteinbezogen?

Von der Wirtschaft werden auch internationale Bezüge reflektiert. Einschlägige Empfehlungen der Europäischen Union sowie internationale Standards und Vorgaben werden entsprechend berücksichtigt. (z. B.: CEN/TC 428 – ICT Professionalism and Digital competences der EU bei den IT-Berufen oder die Commercial Air Transport operations (CAT) der EASA in den luftfahrttechnischen Berufen).

10. Gibt es Kriterien, nach denen ausländische Berufsabschlüsse und ihre Anerkennung im Prozess der Entwicklung neuer Ausbildungsberufe ex ante einbezogen werden?

Starre Vorgaben und Kriterien gibt es seitens des Bundes nicht.

11. Gibt es verstärkt Überlegungen oder bereits Maßnahmen, Ausbildungsberufe modular nach Teilqualifikationen aufzuschlüsseln?

In der beruflichen Erstausbildung besteht Konsens unter allen beteiligten Akteuren, am Berufsprinzip festzuhalten. Die aktuellen gesetzlichen Möglichkeiten für die Gestaltung verwandter zwei- und dreijährige Ausbildungsberufe im Sinne einer optimalen Verzahnung sind noch nicht ausgeschöpft; Verbesserungsmöglichkeiten werden derzeit geprüft. Überlegungen und konkrete Aktivitäten zur Gestaltung von Ausbildungsbausteinen gab und gibt es für den Bereich der Nachqualifizierung (siehe hierzu auch die Hauptausschuss-Empfehlung zur abschlussorientierten Qualifizierung Erwachsener www.bibb.de/dokumente/pdf/HA170.pdf).

12. Wie findet die verstärkte Berücksichtigung von möglicher anknüpfender Fort- und Weiterbildung statt?

Jede Ausbildung ermöglicht Berufserfahrung und berufliche Fortbildung.

Berufslaufbahnkonzepte werden in den jeweiligen Verfahren diskutiert und in den Zeugniserläuterungen dargestellt. Das Instrument formaler Zusatzqualifikationen, die auf die Fortbildung angerechnet werden können, findet zunehmend Anwendung. Bereits in der Phase der Konzeption und Erarbeitung von Ausbildungsordnungen findet die Einbettung in das System der geregelten Fortbildung Berücksichtigung. So war z. B. bereits bei der Erarbeitung des neuen Ausbildungsberufs Kaufmann/Kauffrau im E-Commerce eine Fortbildungsmöglichkeit geplant, die derzeit erarbeitet wird. Häufig findet im Anschluss an die Ordnungsverfahren im Ausbildungsbereich eine Überarbeitung der jeweiligen Fortbildungsregelungen statt.

13. Welche Initiativen gibt es zur Entwicklung hybrider Ausbildungsberufe im Bereich der Fort- und Weiterbildung, die berufliche wie akademische Anteile in sich verzahnen?

Wie ist die jeweilige Anrechenbarkeit geregelt?

Es gibt einzelne Initiativen, die auf Grund der Autonomie der Hochschulen lokale Gültigkeit haben (z. B. Anrechnung beim mathematisch-technischen Softwareentwickler auf das Studium an der Hochschule Aachen). Umgekehrt ist die Anrechnung von Credit Points aus dem Hochschulstudium auf eine Ausbildung durch die Vertragspartner Arbeitgeber und Auszubildende möglich. Einzelne Credit Points können im Einzelfall auf Fortbildungsprüfungen gutgeschrieben werden (z. B. Anrechnung von Studienanteilen in einem betriebswirtschaftlichen Studium auf den/die Handelsfachwirt/-in). Diese Angebote sollen ausgeweitet werden.

Das BMBF fördert die Verbesserung und Verzahnung zwischen beruflicher und akademischer Bildung durch verschiedene Initiativen, z. B. die Initiative zur Gewinnung von Studienabbrechern für die berufliche Bildung, den Bund-Länder-Wettbewerb „Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen“ und den Ausbau der beruflichen Aufstiegsfortbildung.

14. Welchen Einfluss und Anteil haben digitale Inhalte an der Modifizierung bestehender bzw. Entwicklung neuer Ausbildungsberufe?

Die technik- und verfahrensoffene Formulierung von Ausbildungsordnungen bietet vielfältige Spielräume und Möglichkeiten für die betriebliche Auszubildungsgestaltung und die Integration neuer Technologien. Gleichwohl nimmt die wachsende Bedeutung digitaler Kompetenzen zunehmend Einfluss auf die Auszubildungsgestaltung. Bei der Modernisierung von Ausbildungsordnungen werden digitale Inhalte und daraus resultierende Kompetenzanforderungen kontinuierlich bedarfsorientiert berücksichtigt. In einigen Branchen und für bestimmte Tätigkeitsfelder entstehen im Zuge der Digitalisierung auch neue Berufsbilder, z. B. der neue Ausbildungsberuf Kaufmann/-frau im E-Commerce, der am 1. August 2018 in Kraft getreten ist.