



Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst

Prognose und Handlungs- strategien bis 2030

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

immer noch wird der Fachkräftemangel als vorrangiges Problem hochspezialisierter Unternehmen begriffen, die Schwierigkeiten bei der Gewinnung von IT-Fachkräften oder Ingenieuren haben. Auch die Herausforderungen im Gesundheitswesen und in der Pflege können sich der öffentlichen Aufmerksamkeit sicher sein. Dabei greift der Fachkräftemangel auch heute schon spürbar in andere Bereiche des öffentlichen Sektors über. Insbesondere die Kommunalebene ist bereits vielfältig betroffen. Aber auch bei Lehrkräften und Polizisten zeigen sich vielerorts Engpässe bei der Nachwuchsgewinnung und der Wettbewerb zwischen den Bundesländern verschärft sich.

Dabei stehen wir erst an der Schwelle zu einem größeren demografischen Umbruch nach Jahren der sogenannten demografischen Pause, innerhalb derer vornehmlich die geburtenschwachen Jahrgänge des 2. Weltkrieges und der Nachkriegszeit in Rente gingen. Der Umbruch ist in den kommenden Jahren geprägt durch die Notwendigkeit, die Fachkräfte der Babyboomerjahre im großen Stile adäquat zu ersetzen und er betrifft nahezu alle Branchen und Berufsgruppen in Deutschland, wie wir gemeinsam mit dem WifOR-Institut in einer groß angelegten Studie vom Sommer 2016 zeigen konnten.

Die folgende Studie untersucht nun vertiefend die Entwicklung der Fachkräftesituation im öffentlichen Sektor bis zum Jahr 2030. Es wird dabei deutlich, dass der Fachkräftemangel vorrangig ein Problem des öffentlichen Sektors wird – auch da dieser nicht in dem Maße wie die Industrie auf Rationalisierungseffekte, wie sie beispielsweise im Rahmen des Wandels zur Industrie 4.0 erwartet werden, bauen kann.

Ein Schwerpunkt dieser Studie liegt daher auf dem Aufzeigen von Handlungsoptionen zur Vermeidung und Reduzierung des Mangels. Die sieben dargestellten Handlungsfelder leiten wir sorgfältig analytisch her und unterstützen sie mit Praxisbeispielen und Experteninterviews. Unser Dank gilt in alphabetischer Reihenfolge unseren vier Interviewpartnern, Herrn Hans-Ulrich Benra, stellvertretender dbb-Bundesvorsitzender, Herrn Professor Dr. Ralf Brinktrine, Professor für öffentliches Recht an der Julius-Maximilians-Universität, Herrn Paul Fietz, Leiter Abteilung D „Öffentlicher Dienst“ im Bundesministerium des Inneren und Frau Prof. Dr. Antoinette Weibel, Professorin für Personalmanagement an der Universität St. Gallen. Alle vier haben über die zitierten Interviews hinaus wertvolle Anregungen für diese Studie geliefert.

Ich bin dabei der festen Überzeugung, dass Aufgaben und Strukturen des öffentlichen Sektors ein hochattraktives Umfeld für künftige Fachkräfte bieten können. Dieses muss nur gezielt und rechtzeitig weiterentwickelt werden, dann können die größten Schwierigkeiten künftig überwunden werden. Wir hoffen, dass diese Studie auf diesem Weg ein wertvoller Beitrag ist.

Ihr



Alfred Höhn

Leiter öffentlicher Sektor
PwC Deutschland



Inhaltsverzeichnis

6 Zusammenfassung

12 Zielsetzung

16 Analyse der Entwicklung des Fachkräftemangels bis 2030

- 18 Die Entwicklung des Fachkräftemangels im öffentlichen Sektor vor dem Hintergrund der Entwicklung in anderen Branchen.
- 32 In welcher Region wird es am schwierigsten?

34 Sieben Ansätze zur Sicherung von Fachkräften und Vermeidung von Engpässen

- 38 Sicherung und Verbesserung der Arbeits- und Erwerbsfähigkeit im öffentlichen Dienst
- 46 Vermeidung von Engpässen durch Digitalisierung und modernes Wissensmanagement
- 49 Gezielte Nutzung des Potenzials älterer Menschen
- 54 Verbesserung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes
- 61 Stärke: gesellschaftliche Relevanz/Gemeinwohlorientierung
- 62 Stärke: Sicherheit
- 64 Stärke: Familienfreundlichkeit
- 66 Schwäche: persönliche Entwicklungsmöglichkeiten
- 69 Schwäche: Defizite im Arbeitsumfeld
- 71 Professionalisierung der Fachkräftegewinnung und Erweiterung der Zugänge
- 77 Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes
- 81 Strategische Personalplanung, integriertes Demografiemanagement und Maßnahmen zur Stärkung des Erwerbspotenzials

84 Methodischer Anhang

90 Autoren und Ansprechpartner

91 Impressum

Zusammenfassung





Der Fachkräftemangel im öffentlichen Sektor wird bis 2030 mit über 800.000 fehlenden Fachkräften im Vergleich zu anderen Sektoren am deutlichsten ausfallen. Soll die Funktionsfähigkeit öffentlicher Leistungen langfristig gewährleistet werden und Kostenexplosionen, die aus Notmaßnahmen entstehen, vermieden werden, muss sich die öffentliche Hand rechtzeitig und systematisch auf diese Entwicklung einstellen.

Allein 194.000 Fachkräfte fehlen bei den lehrenden Berufen und 151.000 bei den Verwaltungskräften also in Kernbereichen des öffentlichen Dienstes.

Dem deutschen Arbeitsmarkt werden aufgrund des demografischen Wandels bis 2030 rund 3,5 Millionen Arbeitskräfte weniger zur Verfügung stehen als heute. Diese Entwicklung wird damit nicht nur eine Herausforderung für die Wirtschaft, die mit Entwicklungen wie Industrie 4.0 zum Teil passende Antworten auf diesen Mangel hat, sondern insbesondere auch für die dienstleistungslastige öffentliche Verwaltung.

Auf Basis der von PwC und dem Wirtschaftsforschungsinstitut WifOR im Sommer 2016 veröffentlichten Gesamtprognose zur Entwicklung von Fachkräfteangebot und -nachfrage in Deutschland vertieft die vorliegende Studie die Ergebnisse für den öffentlichen Sektor und leitet konkrete Handlungsempfehlungen ab.

Folgende Entwicklungen zeichnen sich bis 2030 ab:

- Mit einem Mangel von **816.000 Fachkräften** ist der öffentliche Sektor die „Branche“ mit dem **größten absoluten Mangel** im Jahr 2030. Auch der Anteil der Akademiker unter den Mangelberufen ist mit knapp 40% der höchste. Allein 194.000 Fachkräfte fehlen bei den lehrenden Berufen und 151.000 bei den Verwaltungskräften – also in Kernbereichen des öffentlichen Dienstes.
- Relativ betrachtet liegt das Arbeitskräfteangebot **11 %** unter der Nachfrage. Dieser relative Mangel ist damit etwas ausgeprägter als im Branchendurchschnitt von 10%. Rechnerisch kann jede neunte Stelle somit nicht besetzt werden – allerdings auch nur dann, wenn das vorhandene Arbeitskräfteangebot vollständig und übergangslos auf die Nachfrage verteilt wird. Besonders spezifische Stellenanforderungen und ungeeignete Kandidaten sowie Zeiten für Neubesetzungsprozesse werden faktisch zu einem **deutlich höheren Anteil unbesetzter Stellen** führen. Besonders hoch wird der relative Mangel bei

ITK-Fachkräften (hier ist rechnerisch jede sechste Stelle nicht besetzbar), Ingenieuren und Betreuungs- und Gesundheitsberufen sein.

- Wird weiterhin berücksichtigt, dass einige Berufe in **engem Wettbewerb** mit privatwirtschaftlichen und freigemeinnützigen Arbeitgebern stehen, ergeben sich die im schärfsten Wettbewerb stehenden Berufe. Hier kommen zu den benannten Berufen mit hohem relativem Mangel die Berufsgruppen **Führungskräfte** sowie **Büro- und Sekretariatskräfte** hinzu.
- Aufgrund der absolut geringeren Beschäftigtenzahl und der größeren Attraktivität wird der **Bund** voraussichtlich **am wenigsten** vom Fachkräftemangel betroffen sein. Bei den Ländern und Kommunen stehen aufgrund der heute ungünstigeren Altersstruktur insbesondere die **neuen Länder**, teilweise auch das **Saarland** (auf Kommunalebene) und **Berlin** vor besonderen Herausforderungen. Das Fachkräfteangebot wird zudem besonders knapp in **ländlichen Räumen**.

Die Untersuchung leitet **sieben Handlungsfelder** zur Minderung des Fachkräftemangels durch Steigerung von Arbeitsproduktivität, erfolgreichere Fachkräftegewinnung und bessere Bindung bestehender Fachkräfte ab. Viele der erforderlichen Maßnahmen sind mit zusätzlichen Kosten verbunden. Ein vorausschauender Einsatz der vorgeschlagenen Instrumente ist jedoch unerlässlich, wenn die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand nicht auf's Spiel gesetzt und letztlich höhere Ausgaben vermieden werden sollen, die aufgrund akuten Personalnotstands entstehen.

1

Sicherung und Verbesserung der Arbeits- und Erwerbsfähigkeit

Vertrauen und Wertschätzung sind Voraussetzung für eine hohe Mitarbeitermotivation, insbesondere bei Mitarbeitern mit einer hohen Public-Service-Motivation – also Mitarbeitern, die gesellschaftlich etwas bewegen wollen. Beides kann durch moderne Personalmanagementinstrumente wie Zielvereinbarungen oder agile Teamarbeit unterstützt werden. Ein entsprechend positives Verwaltungsklima wirkt sich auch positiv auf die Mitarbeitergesundheit aus, bei der der öffentliche Dienst mit hohen Abwesenheitszeiten und vielen Dienstunfähigkeitsfällen im Vergleich zur Privatwirtschaft ein schlechtes Bild abgibt. Ein systematisches Gesundheitsmanagement fördert zusätzlich Mitarbeitergesundheit.

2

Vermeidung von Engpässen durch Digitalisierung und modernes Wissensmanagement

Aufgrund des Generationenumbruchs in der öffentlichen Verwaltung droht ein Kompetenz- und Erfahrungsverlust, der nur durch systematische Übergaben zum Beispiel durch Nutzung von Instrumenten wie vorgezogenen Berufungen oder die Einrichtung von Stellenpools und/oder ein systematisches Wissensmanagement aufgefangen werden kann. Weitere effizienzsteigernde Maßnahmen wie Digitalisierungsprojekte oder Outsourcingüberlegungen müssen vorausschauend strategisch ausgerichtet sein, wenn sie erfolgreich sein sollen.

3

Gezielte Nutzung des Potenzials älterer Menschen

Ältere Menschen sind nicht weniger leistungs- und lernfähig als jüngere. Die Sicherstellung ihrer Kompetenz über die Ruhestandsgrenzen hinaus wird künftig entscheidend. Dazu bedarf es einer gezielten Nutzung der flexiblen Übergangsmöglichkeiten und einer Bindung älterer Mitarbeiter beispielsweise über Expertenpools. Dies setzt voraus, dass Maßnahmen, die auf Mitarbeitermotivation und Gesundheit gerichtet sind, ältere Mitarbeiter besonders im Fokus haben.

40 % des Fachkräftemangels betrifft Akademiker.



4

Verbesserung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes

Als vielfältiger, sicherer, familienfreundlicher Arbeitgeber mit gemeinwohlorientierter Ausrichtung hat der öffentliche Dienst zahlreiche Stärken bei der Gewinnung von Mitarbeitern mit hoher Public-Service-Motivation. Gleichwohl hat er in Bezug auf persönliche Entwicklungsmöglichkeiten einen schlechten Ruf. Die potenziellen Vorteile dürfen jedoch nicht durch starre Entwicklungsmodelle oder befristete Arbeitsverhältnisse konterkariert werden, sondern müssen vielmehr gestärkt und in der Außendarstellung stärker akzentuiert werden. Auch muss aufgrund der unmittelbaren Außenwirkung das unmittelbare Arbeitsumfeld in Bezug auf technische und räumliche Ausstattung auf in der Privatwirtschaft übliche Standards angehoben werden.

5

Professionalisierung der Fachkräftegewinnung und Erweiterung der Zugänge

Die Vielfalt und die Stärken des öffentlichen Dienstes können am effektivsten in einer gemeinsamen Imagekampagne von Bund, Ländern und Kommunen kommuniziert werden. Ein professionelles gemeinsames Stellenportal kann zudem E-Recruiting unterstützen und damit Bewerbungsprozesse professionalisieren. Grundsätzlich muss der öffentliche Dienst Zugänge öffnen und vereinfachen, beispielsweise durch gezielte Praktikantenprogramme, Studienförderung und eine Flexibilisierung der Zugangsbedingungen auch für Quereinsteiger durch geeignete Anerkennungsverfahren.

6

Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes

Bei der Gewinnung von Fachkräften, bei der der öffentliche Dienst im direkten Wettbewerb mit der Privatwirtschaft steht, rückt im Vergleich zum Zeitpunkt der Berufswahl das Thema „Angemessenheit der Vergütung“ stärker in den Mittelpunkt. Hier hat der öffentliche Dienst bei Führungskräften und insbesondere bei MINT-Berufen einen erheblichen Wettbewerbsnachteil. Verbesserungen können für Beamte durch eine Übertragung des Instruments der Berufungsprämie aus der W-Besoldung, eine systematische Höherbewertung von medizinischen/technischen Stellen und eine entsprechende Anpassung der Tarifverträge bei den Tarifbeschäftigten erreicht werden.

7

Bündelung der Maßnahmen zu einer Gesamtstrategie

Grundvoraussetzung für die Wahl einer geeigneten Kombination der beschriebenen Instrumente ist eine ressortübergreifende, strategische Personalplanung, die konkrete Engpässe rechtzeitig identifiziert. Davon ausgehend kann ein integriertes Demografiemanagement, das sich als Führungsaufgabe versteht und einem dynamisch-normativen Verständnis folgt, zu einem gezielten Einsatz von Maßnahmen führen. Darüber hinaus ist die Politik weiterhin aufgefordert, durch geeignete Maßnahmen das Erwerbspotenzial in Deutschland grundsätzlich zu erhalten und zu stärken.

1

Sicherung und Verbesserung der Arbeits- und Erwerbsfähigkeit

- weniger Kontrolle, mehr Vertrauen
- systematischeres Gesundheitsmanagement
- Stärkung der Public Service Motivation

2

Vermeidung von Engpässen durch Digitalisierung und modernes Wissensmanagement

- Erfahrungswissen sichern
- Wissen systematisch nutzbar machen
- Effizienzvorhaben strategisch planen

3

Gezielte Nutzung des Potenzials älterer Menschen

- flexiblere Ruhestandsregelungen
- Kompetenzsicherung jenseits der Altersgrenze
- Fokus Alter

4

Verbesserung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes

- Stärken stärken
- Vorteile akzentuieren
- Arbeitsumfeld verbessern

5

Professionalisierung der Fachkräftegewinnung und Erweiterung der Zugänge

- Vielfalt kommunizieren, Image verbessern
- Bewerbungsprozess professionalisieren
- Zugänge öffnen

6

Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes

- Berufungsprämie für Mangelberufe
- Aufwertung medizinischer/technischer Stellen
- Anpassung Tarifverträge

7

Bündelung der Maßnahmen zu einer Gesamtstrategie

- strategische, ressortübergreifende Personalplanung durchsetzen
- integriertes Demografiemanagement als Führungsaufgabe
- Steigerung Fachkräftepotenzial

Zielsetzung



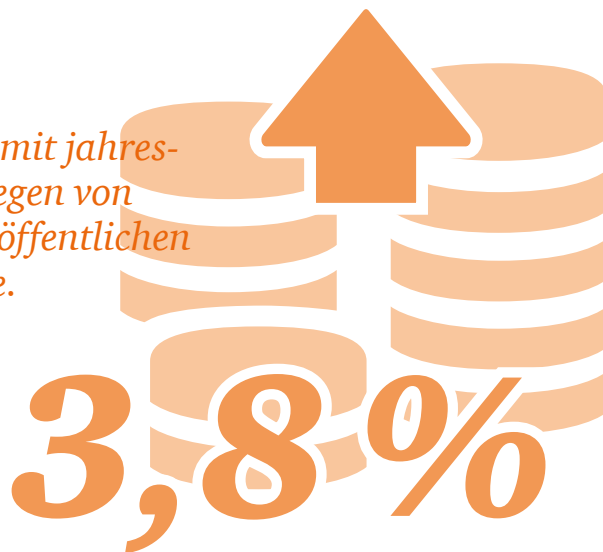


Nach mehreren Jahren kontinuierlicher Einnahmesteigerungen befindet sich der öffentliche Sektor in einer guten Ausgangslage zur Bewältigung künftiger Herausforderungen.

Große Teile der deutschen Verwaltung haben in den vergangenen 18 Monaten mit der Flüchtlingskrise einen gewaltigen sogenannten externen Schock erlebt. Die Herausforderung, die der plötzliche Zustrom von circa einer Million Menschen an den deutschen Staat gestellt hat, hat dabei schonungslos die Schwächen, aber auch die Stärken der Verwaltung in Deutschland aufgezeigt. Personelle Unterausstattung, mangelnde Vorbereitung auf mögliche Veränderungen und vor allem eine unzureichende Vernetzung und Abstimmung zwischen den verantwortlichen Behörden wurden offenbar. Umgekehrt war es nicht zuletzt dem großen persönlichen Engagement der Beschäftigten und dem verbreiteten Willen, in einer Notsituation auch unkonventionelle Wege zu beschreiten, geschuldet, dass Verfahren und Prozesse auf fast allen Ebenen in einer zuvor nicht vorstellbaren Geschwindigkeit angepasst wurden, so dass die Krise letztendlich bewältigt werden konnte. Nunmehr 18 Monate später hat sich unser Aufnahmesystem von der Registrierung über die Unterbringung bis hin zur Integration in einer Weise modernisiert und verbessert, wie es noch vor zwei Jahren undenkbar gewesen wäre.

Dieser Erfolg wäre ohne einen funktionierenden öffentlichen Dienst nicht möglich gewesen. Der öffentliche Dienst bewegt sich dabei derzeit in einem finanzpolitisch günstigen Umfeld. Zwar sind Bund und Länder aufgrund der Schuldenbremse weiterhin auf die Konsolidierung ihrer Haushalte bedacht. Rekordsteuereinnahmen mit jahresdurchschnittlichen Anstiegen von 3,8% seit 2012 führen jedoch dazu, dass alle staatlichen Ebenen ihre Ausgaben spürbar ausweiten konnten. Dies kommt auch den öffentlichen Personalausgaben zugute, die im gleichen Zeitraum in gleicher Höhe gewachsen sind, während hingegen die Gesamtausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts nur um jahresdurchschnittlich 2,7% gewachsen sind.¹ Die positive Entwicklung spiegelt sich auch in den Tarifverdiensten wider, die gegenüber den Vorjahren seit 2012 jahresdurchschnittlich um 2,6%² und damit deutlich über der Inflationsrate von 1,2% gewachsen sind.

Rekordsteuereinnahmen mit jahresdurchschnittlichen Anstiegen von 3,8% kommen auch den öffentlichen Personalausgaben zugute.



¹ Statistisches Bundesamt: Kassenstatistiken, verschiedene Jahrgänge.

² Statistisches Bundesamt: Indizes der Tarifverdienste, verschiedene Jahrgänge.

Die Basis eines funktionierenden öffentlichen Dienstes sind gut ausgebildete, engagierte Mitarbeiter.

Die Basis eines funktionierenden öffentlichen Dienstes sind gut ausgebildete, engagierte Mitarbeiter. Und auch wenn die Studierendenzahlen in Deutschland im Jahr 2016 einen weiteren Rekord erreicht haben, drohen Absolventen in Deutschland bald knapp zu werden. Verantwortlich hierfür ist ein doppelter demografischer Wandel. Dieser führt dazu, dass die Bevölkerung altert sowie schrumpft und die Zahl der Erwerbspersonen zurückgeht – insbesondere wenn im kommenden Jahrzehnt die Generation der Babyboomer in Rente geht. Hinzu treten weitere Trends wie die zunehmende Digitalisierung, die steigenden Beschäftigungszahlen bei Frauen sowie eine neue Qualität der Zuwanderung. Art und Umfang dieser Veränderungen werden in Medien und Gesellschaft vielfach und unter verschiedenen Gesichtspunkten diskutiert. Dabei lassen sich große Unsicherheiten angesichts der zu erwartenden Entwicklungen feststellen.

Die PwC-Studie *Demografischer Wandel: In Deutschland werden Arbeitskräfte rar* vom Juni 2016³ hat sich daher der Frage gewidmet, ob es in Deutschland tatsächlich zu einem spürbaren Arbeitskräftemangel kommt und welche Berufsgruppen und Branchen hiervon besonders betroffen sein werden. Für die Studie wurde mithilfe des makroökonomischen Arbeitsmarktmodells des Darmstädter Wirtschaftsforschungsinstituts WifOR eine fundierte wissenschaftliche Datenbasis geschaffen, die Aussagen sowohl über die Entwicklung des Angebots- als auch des Nachfragepotenzials an Arbeitskräften in Deutschland ermöglicht. Übersichten zu neun Branchen zeigten dabei die zum Teil sehr unterschiedlichen Handlungsbedarfe auf.

Die vorliegende Studie vertieft die Ergebnisse für den öffentlichen Sektor. In einer detaillierteren Betrachtung von Berufsgruppen, Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen werden die Besonderheiten und die spezifischen Herausforderungen des öffentlichen Sektors herausgearbeitet, der geprägt ist von äußerst unterschiedlichen Berufen und Betätigungsfeldern. Ein zweiter Schwerpunkt liegt auf der Entwicklung von Handlungsstrategien für den öffentlichen Sektor. Diese wurden auf Basis der vorliegenden Analyse und mithilfe weiterführender Analysen im Dialog mit einschlägigen Experten und unter Heranziehung von Best Practices aus Industrie und Verwaltung entwickelt.

³ PwC (2016): *Demografischer Wandel: In Deutschland werden Arbeitskräfte rar – Berufs-, qualifikations- und branchenspezifische Analyse bis zum Jahr 2030*. Herausgeber: PwC, WifOR.

Analyse der Entwicklung des Fachkräftemangels bis 2030





Das Jahr 2030 wird geprägt durch einen breiten Mangel an Lehrern und Verwaltungsfachkräften. Ein intensiver Wettbewerb wird aber insbesondere um IT-Fachkräfte, Ingenieure, Mediziner, Naturwissenschaftler sowie Leitungs- und Assistenzkräfte stattfinden.

1

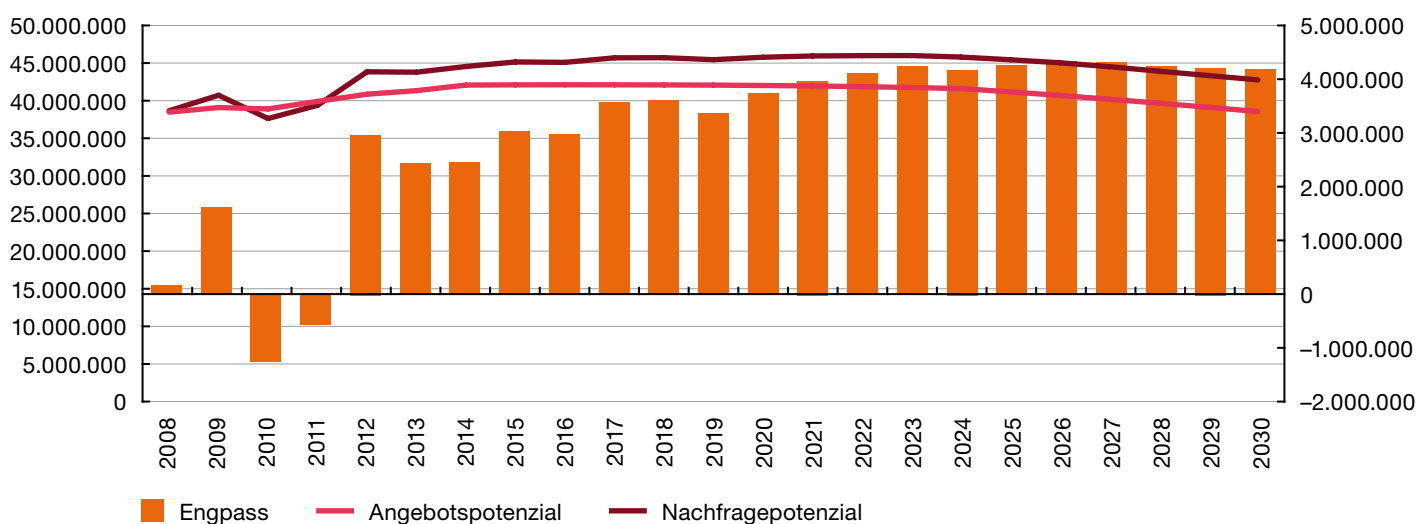
Die Entwicklung des Fachkräftemangels im öffentlichen Sektor⁴ vor dem Hintergrund der Entwicklung in anderen Branchen.

Die Arbeitskräftesituation⁵ am Arbeitsmarkt hängt vom Zusammenspiel und von der Entwicklung des verfügbaren Angebots und der entsprechenden Nachfrage ab. Verschiedene Faktoren, die sich gegenseitig beeinflussen, bestimmen in unterschiedlichem Maße und in abweichender Wirkungsrichtung die Angebots- und Nachfrageentwicklung (zur Methodik vgl. Anhang).

Die unten stehende Abbildung zeigt die Angebots- und Nachfrageentwicklung für Arbeitskräfte sowie den daraus resultierenden Arbeitskräfteengpass für alle Branchen und Berufe für den Zeitraum 2008 bis 2030. Hier zeigt sich, dass ein Engpass erstmals 2012 spürbar wurde. Der Arbeitskräfteengpass kann zwar vielfach noch durch Überstunden und Umverteilung der Arbeit überdeckt werden. Er stellt aber insbesondere den deutschen Mittelstand schon heute vor gravierende Herausforderungen. Bis in die Mitte

des nächsten Jahrzehnts verschärft sich der Engpass spürbar. Auch wenn Rationalisierungseffekte insbesondere aufgrund der Digitalisierung und Veränderungen im Umfeld von Industrie 4.0 anschließend zu einem Sinken der Arbeitskräftenachfrage führen, schließt sich der Engpass bei gleichzeitig sinkendem Angebot nicht mehr. Im Gegenteil: In den nächsten 15 Jahren wird sich der relative Engpass an Arbeitskräften um knapp 50% erhöhen, sodass 2030 beinahe jede zehnte Stelle nicht mehr besetzt werden kann.

Arbeitskräfteentwicklung im Zeitverlauf



⁴ Die folgenden Darstellungen beziehen sich auf den öffentlichen Sektor insgesamt, der auch nicht öffentlich-rechtliche Arbeitgeber, die sich jedoch (mehrheitlich) in öffentlichem Besitz befinden, mit einschließt. Die Abgrenzung ist somit weiter als jene des „öffentlichen Dienstes“, der nur Beschäftigte bei öffentlichen Arbeitgebern beinhaltet.

⁵ Unter „Arbeitskräftesituation“ wird das Zusammenspiel von Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage verstanden. Es gilt folgender Zusammenhang: Arbeitskräfteengpass = Arbeitskräftenachfrage > Arbeitskräfteangebot; Arbeitskräfteüberschuss = Arbeitskräftenachfrage < Arbeitskräfteangebot.

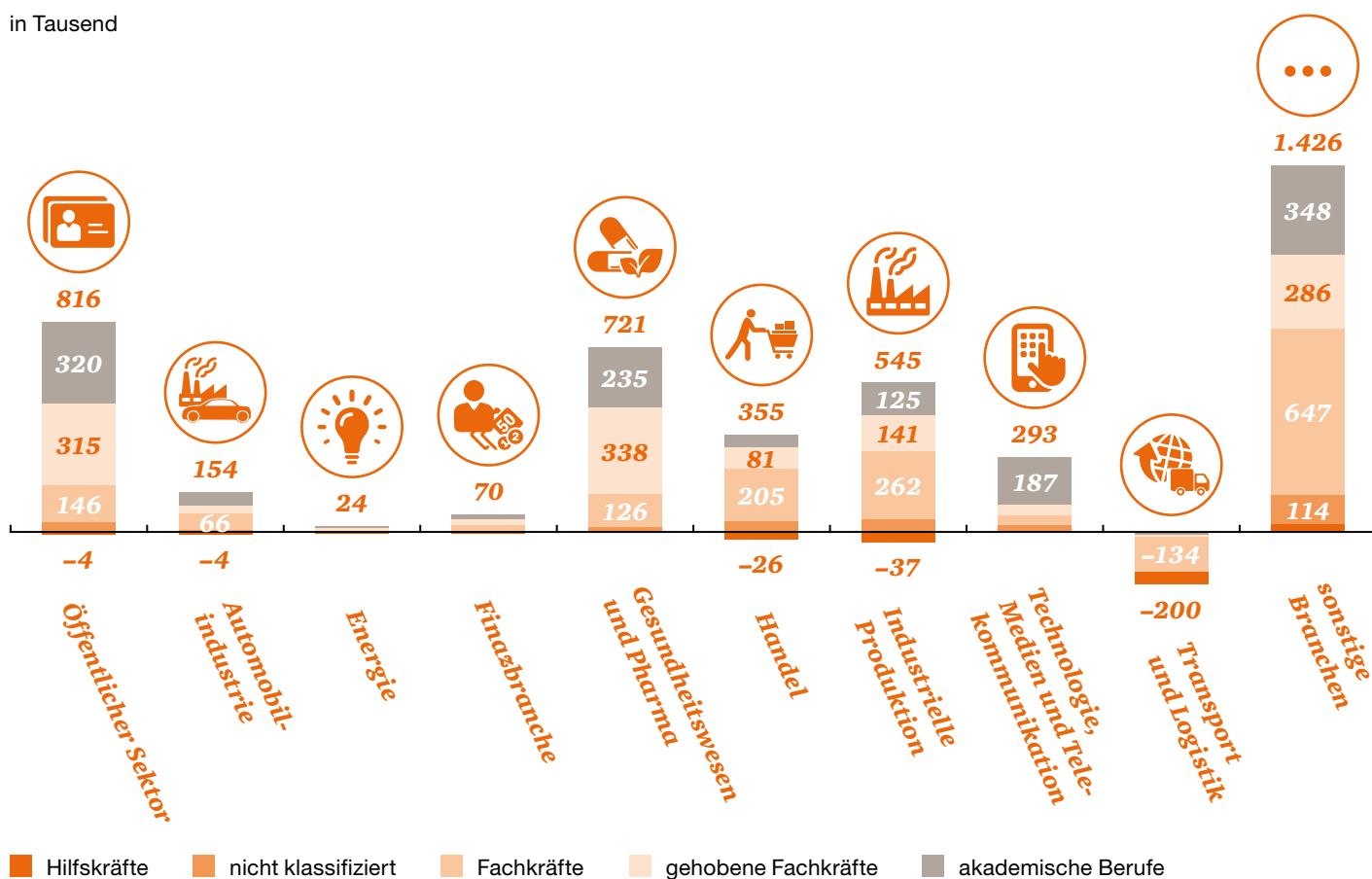
„Im Jahr 2030 fehlen dem öffentlichen Dienst 320.000 Akademiker.“

Hauptgrund für den Rückgang des Angebotspotenzials ist die Tatsache, dass die ersten Arbeitsaufnahmen von Studien- und Ausbildungsabsolventen die altersbedingten Renteneintritte in den kommenden Jahren nicht mehr ausgleichen können. Das führt dazu, dass das Angebotspotenzial im Jahr 2030 mit circa 38,5 Millionen um über 3,5 Millionen unter dem heutigen Niveau liegen wird. In den kommenden 15 Jahren ist also mit einem Rückgang um circa 8,5 % zu rechnen. Gleichzeitig steigt das Durchschnittsalter von 42,2 Jahren im Jahr 2015 auf 44,5 Jahre im Jahr 2030.

In der Betrachtung der einzelnen Branchen ergibt sich das in folgender Abbildung gezeigte Bild. Der Fachkräftemangel ist dabei im öffentlichen Sektor im Vergleich zu allen anderen betrachteten Branchen am größten. Insbesondere bei akademischen Berufen ergibt sich ein gravierender Mangel an insgesamt 320.000 Fachkräften – und das, obwohl es 2008 noch einen Überschuss an akademischen Fachkräften im öffentlichen Sektor gab. Lediglich der Gesundheits- und Pharmasektor erreicht ähnliche Größenordnungen.

Fachkräftemangel 2030 nach Branchen und Qualifikationsniveau

in Tausend

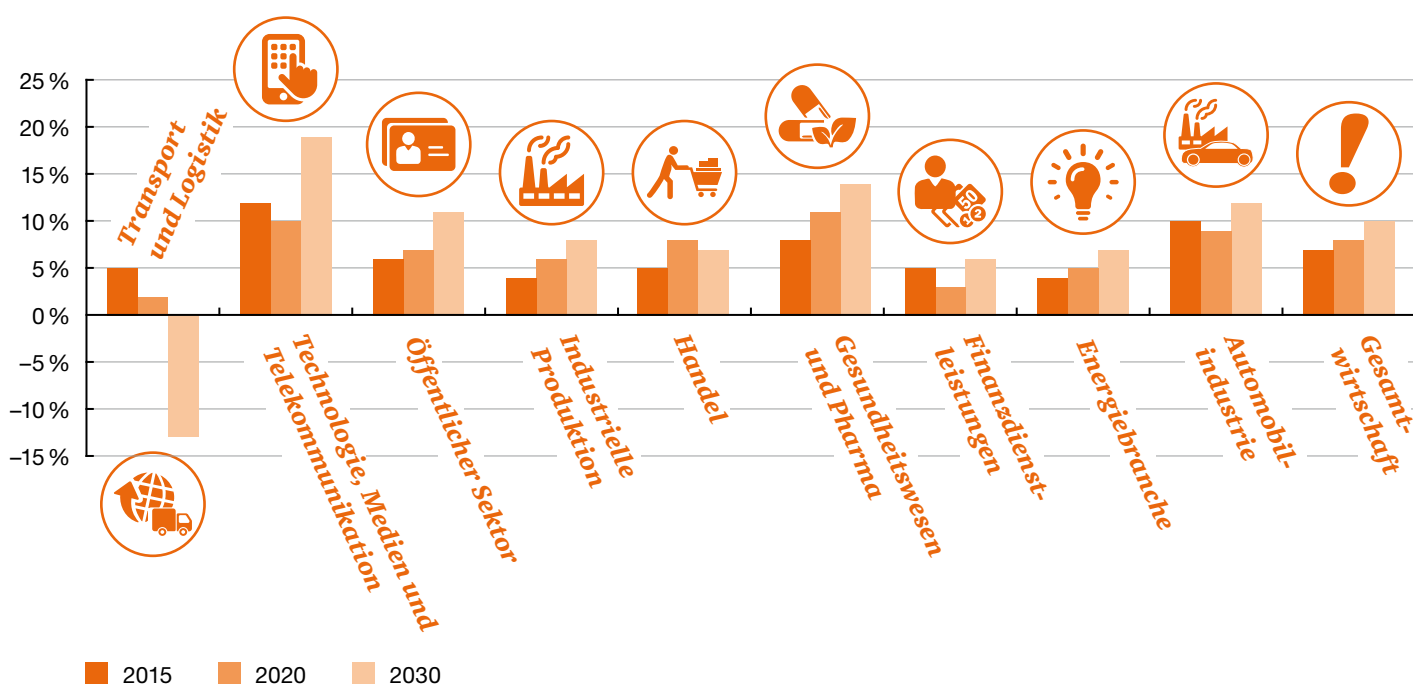


Diese Zahlen müssen allerdings vor dem Hintergrund betrachtet werden, dass der öffentliche Sektor auch größter Arbeitgeber in den betrachteten Branchen ist. Interessant ist daher auch die Frage, wie groß der relative Mangel bezogen auf das Nachfragepotenzial ist, also wie viel Prozent der offenen Stellen voraussichtlich nicht besetzt werden können, wie in der unteren Darstellung gezeigt wird.

Der öffentliche Sektor gehört demnach nicht zu den Branchen mit dem höchsten Anteil unbesetzbarer Stellen. Der Anteil liegt im Jahr 2030 jedoch mit knapp 11 % über dem Gesamtwert aller Branchen.⁶ Auch fällt der Unterschied im Vergleich zur Situation 2015 deutlicher als in fast allen anderen Branchen aus. Der relative Engpass steigt hier um 70 %, in allen Branchen zusammen lediglich um 45 %.

Besonders dramatisch stellt sich dabei im Übrigen die Verschärfung des Engpasses bei den Akademikern dar, der sich ausgehend von 2015 verdreifachen wird. In jedem Fall wird sich der heute schon spürbare Mangel noch einmal deutlich verschärfen.

Relative Engpasssituation nach Branchen für die Jahre 2015, 2020 und 2030



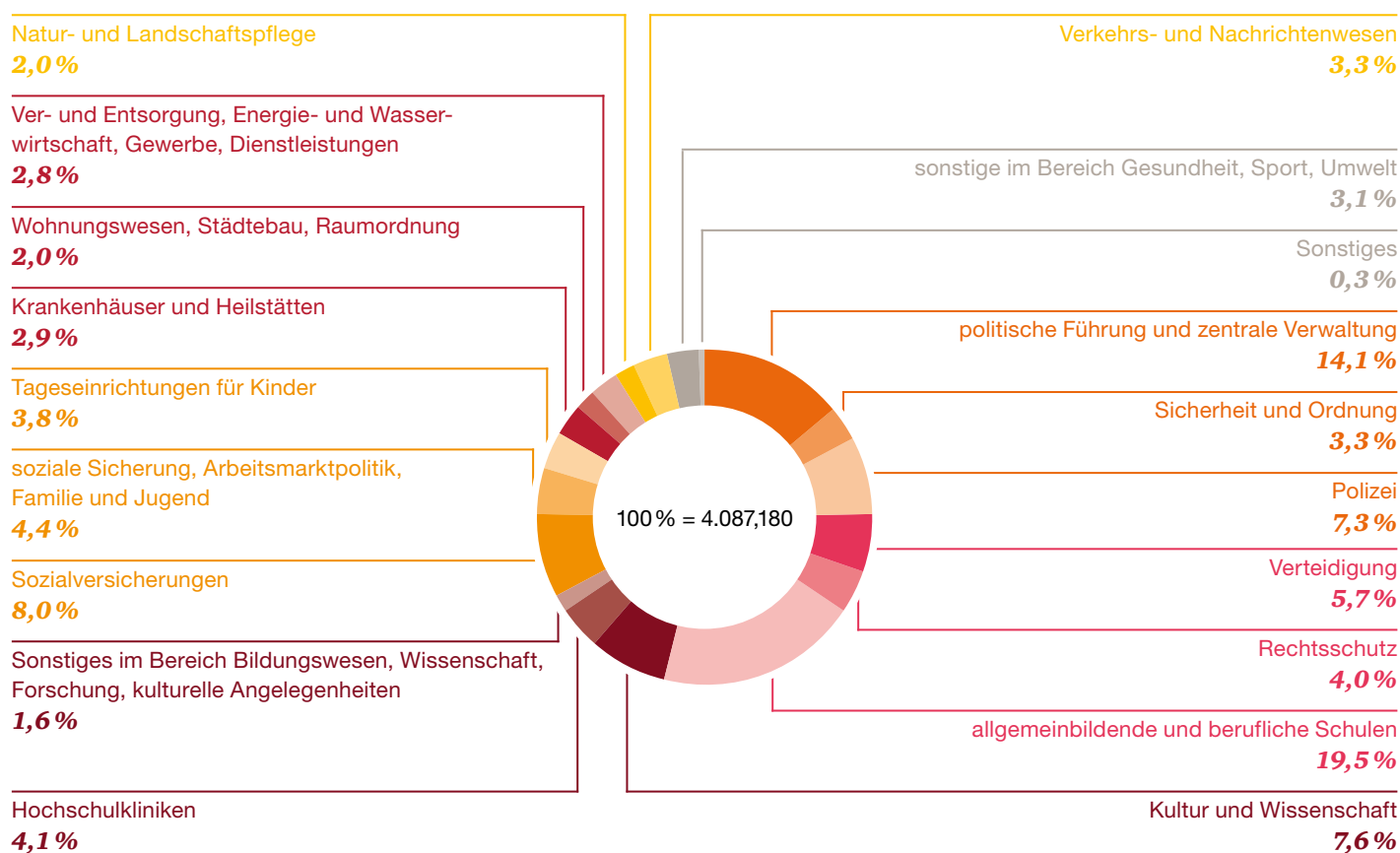
⁶ Hierbei wird angenommen, dass sich vorhandene Nachfrage und vorhandene Angebote in einer Berufsgruppe soweit möglich vollständig ausgleichen. In der Praxis wird es weiterhin Fachkräfte geben, die nicht sofort eine Beschäftigung finden, weil bestimmte Jobangebote spezifischere Qualifikationen erfordern. Dadurch und aufgrund der Tatsache, dass Fluktuationen immer zu einem gewissen Anteil vorübergehend unbesetzter Stellen führen, fällt der tatsächliche Anteil nicht besetzter Stellen voraussichtlich deutlich höher aus.

Fachkräfteengpässe bis 2030 nach Berufsgruppen

Die öffentliche Hand ist in Deutschland ein vielfältiger Arbeitgeber, der unterschiedlichste Berufsgruppen in den verschiedensten Aufgabenbereichen auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen beschäftigt. Bezogen auf die Aufgabenbereiche arbeitet die größte Beschäftigtengruppe – ganz überwiegend Lehrer – im Bereich Schulen. Von ebenfalls herausragender

Bedeutung sind die Bereiche politische Führung und zentrale Verwaltung. Wichtige Einzelgruppen sind weiterhin Beschäftigte bei den gesetzlichen Sozialversicherungen, Polizisten, Bundeswehrbeschäftigte, Mitarbeiter an Hochschulen, in Krankenhäusern und Heilstätten, an Gerichten und bei Staatsanwaltschaften und in Tageseinrichtungen für Kinder.

Vollzeitäquivalent der Beschäftigten im öffentlichen Dienst nach Aufgabenbereichen in Deutschland, 2015



Quelle: Statistisches Bundesamt.

„Die zahlenmäßig bedeutendsten Berufsgruppen des öffentlichen Dienstes sind künftig auch am stärksten vom Fachkräftemangel betroffen.“

Genau diese Berufsgruppen sind auch künftig vom Fachkräftemangel besonders betroffen.⁷ Wie die unten dargestellte Projektion der zu Clustern zusammengeführten Berufsgruppen zeigt, sind es die Verwaltungsfachkräfte sowie ähnliche Fachkräfte,⁸ die mit einem Engpass von 231.000 Personen die Gruppe mit den größten Engpässen darstellen. Werden hier noch die 45.400 Bürokräfte hinzugezählt, ergibt sich ein Gesamtangel von 276.400 Fachkräften. Knapp jede neunte Stelle kann hier dauerhaft nicht besetzt werden. Es folgen die lehrenden Berufe mit einem Engpass von 194.000 Fachkräften. Diese Berufsgruppe bildet die Gruppe, bei der sich der Mangel bis 2030 am stärksten, nämlich um 155 %, verschärft. Hier kann im Jahr 2030 jede zehnte Stelle nicht besetzt werden.

Eine ähnliche Anzahl unbesetzter Stellen ergibt sich aber auch bei den Juristen, Sozialwissenschaftlern und Betriebswirten und bei den Führungskräften. Bei Ersteren verschärft sich der Engpass um 130 % auf 76.000 Personen, bei Letzteren um 120 % auf knapp 38.000 Personen. Besonders drastisch fällt der relative Mangel jedoch bei den MINT- und Gesundheits- bzw. Betreuungsberufen aus – sowohl bei den akademischen als auch bei den nicht akademischen. Hier wird etwa jede sechste bis siebte Stelle nicht besetzt werden können. Während sich der Engpass bei den nicht akademischen Fachkräften hier um circa 100 % auf zusammen gut 125.000 verschärft, beträgt der Anstieg bei den akademischen sogar knapp 190 % (Zunahme auf gut 50.000). Der Engpass in diesen Berufen wiegt besonders schwer, da es sich hierbei in der Regel um schwer zu ersetzende Schlüsselqualifikationen handelt, die im Verwaltungshandeln oftmals einen Flaschenhals darstellen können. Diese Qualifikationen sind zudem oftmals Garanten für eigene fachliche Kompetenz, die in Fragen der Aufsicht und Regulierung von Bürgern, Märkten und Dienstleistungen unerlässlich ist.

Als letzte relevante Berufsgruppe sind schließlich die sonstigen Dienstleistungsberufe, worunter Polizisten, Hausmeister, Schaffner, Bestatter, Köche und ähnliche Berufe fallen, zu nennen. Hier beträgt der absolute Engpass gut 40.000 Personen, der relative liegt bei 9,5 %.

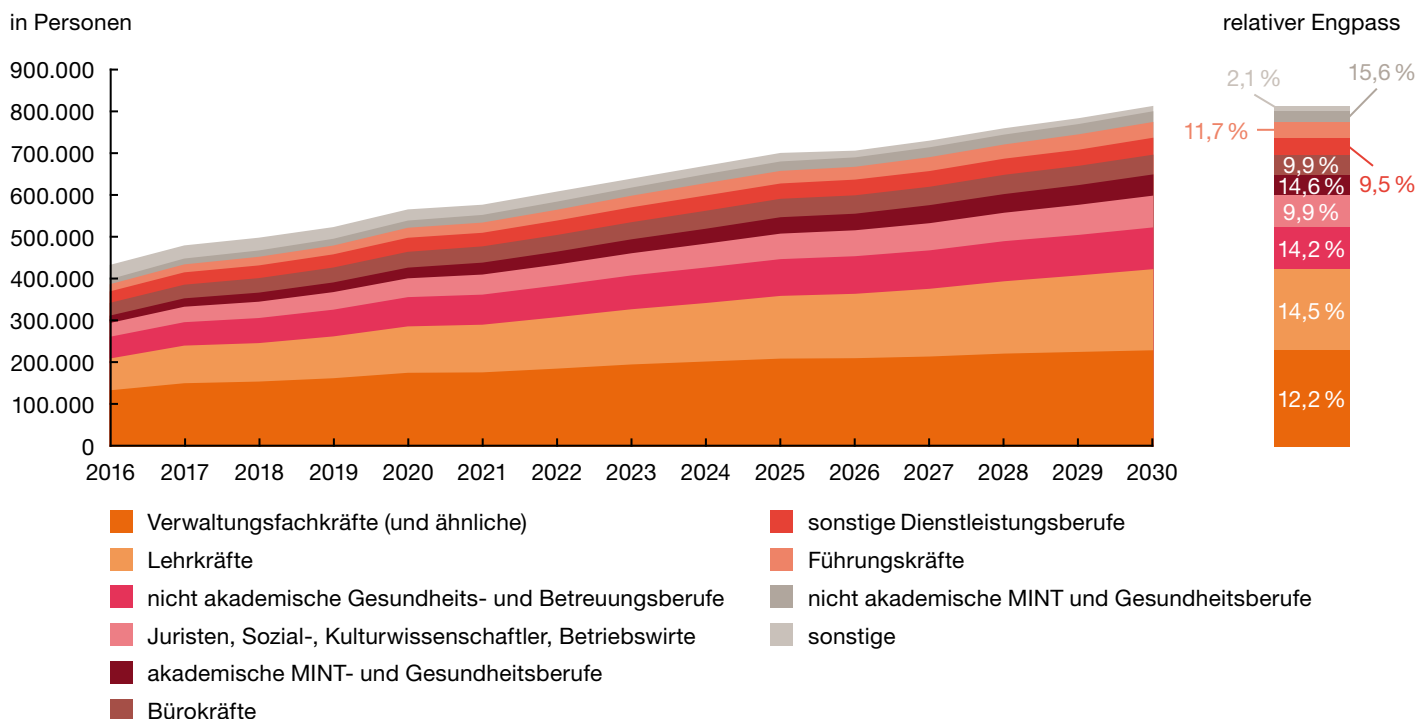


⁷ Aufgrund der sehr spezifischen Bedingungen für die Nachfrage und das Angebot von Soldaten der Bundeswehr wurde die Berufsgruppe „Angehörige der regulären Streitkräfte“ nicht in das Vorhersagemodell mit einbezogen. Die dargestellten Fachkräftengpässe sind somit ohne Soldaten, jedoch mit den zivilen Beschäftigten in der Bundeswehrverwaltung berechnet.

⁸ Zusammengefasst sind hier die Berufsgruppen „nicht akademische betriebswirtschaftliche und kaufmännische Fachkräfte und Verwaltungsfachkräfte“ sowie „nicht akademische juristische, sozialpflegerische, kulturelle und verwandte Fachkräfte“.

„Im Jahr 2030 werden vor allem Lehrer und Verwaltungskräfte fehlen.“

Fachkräfteengpässe 2016–2030 nach Berufsgruppen

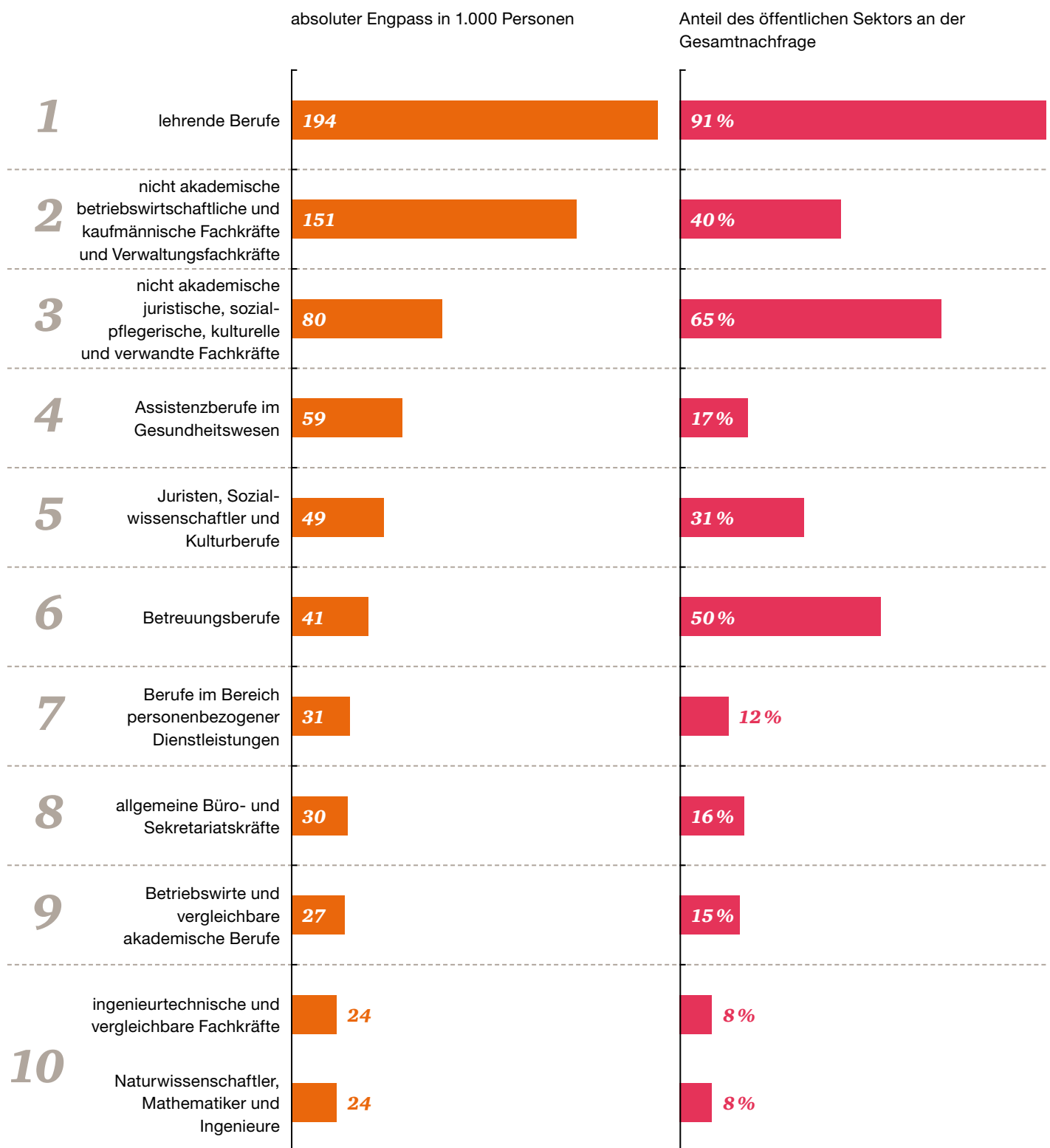


Die hier gebildeten Berufsgruppencluster lassen sich auf Basis der Daten auch noch weiter in einzelne Berufsgruppen herunterbrechen: Werden die zehn Einzelberufsgruppen mit dem größten absoluten Fachkräfteengpass im Jahr 2030 betrachtet, so stehen die lehrenden Berufe an der Spitze (die schon in der vorherigen Abbildung nicht weiter zusammengefasst wurden). Platz zwei und drei nehmen die zuvor noch zusammengefassten Berufsgruppen „nicht akademische

betriebswirtschaftliche und kaufmännische Fachkräfte und Verwaltungsfachkräfte“ sowie „nicht akademische juristische, sozialpflegerische, kulturelle und verwandte Berufe“ mit einem Engpass von jeweils 151.000 und 80.000 Personen ein. In diesen Berufen ist auch der Anteil des öffentlichen Sektors an der Gesamtnachfrage hoch bis sehr hoch.⁹ Es folgen die Assistenzberufe im Gesundheitswesen mit 59.000. Auf den weiteren Plätzen liegen die Engpässe zwischen 24.000 und 49.000 Personen.

⁹ Bei der Gruppe der „nicht akademischen betriebswirtschaftlichen und kaufmännischen Fachkräfte und Verwaltungsfachkräfte“ sind es in erster Linie die Verwaltungsfachkräfte, die für den hohen Anteil an öffentlicher Nachfrage sorgen.

Top 10 der Berufsgruppen mit größtem absolutem Fachkräftemangel, 2030



Top 10 der Berufsgruppen mit relativem Fachkräftemangel¹, 2030



¹ Berücksichtigt wurden nur Berufsgruppen, bei denen der absolute Engpass mindestens 5.000 Personen beträgt, sodass beispielsweise die Gruppe der Informations- und Kommunikationstechniker aus der Liste herausgefallen ist.

Werden die zehn Berufsgruppen abgebildet, bei denen der Mangel relativ am höchsten ist – wobei nur jene Berufsgruppen berücksichtigt werden, bei denen der absolute Mangel bei mindestens 5.000 Personen liegt –, ergibt sich ein deutlich anderes Bild. „Lehrende Berufe“ und „nicht akademische juristische, sozial-pflegerische, kulturelle und verwandte Fachkräfte“ sind in dieser Liste nicht enthalten. Hingegen rücken IT-Fachkräfte mit akademischem Hintergrund an die Spitze. Insgesamt ist die Liste geprägt von naturwissenschaftlich-technischen Berufen, Führungskräften und Berufen aus dem Gesundheitswesen. Hinzu kommen die Betreuungsberufe – wobei es hierbei überwiegend um die Gruppe der Kita-Erzieher geht.

Auch bei dieser Gruppe fällt der hohe Anteil der dem öffentlichen Sektor zugeordneten Beschäftigten auf. Dieser Anteil ist für die Fachkräftesituation im öffentlichen Sektor insofern relevant, als sich hier die Stärke der Konkurrenz durch die Privatwirtschaft ausdrückt. Ist ein Berufsbild durch einen hohen öffentlichen Anteil an der Nachfrage geprägt, so entsteht auch der Wettbewerb um ausgebildete Fachkräfte überwiegend zwischen den öffentlichen Arbeitgebern. Einem Fachkräfteengpass kann somit aus übergreifender Perspektive nicht unmittelbar dadurch begegnet werden, dass der öffentliche Arbeitgeber attraktivere Jobangebote schafft, um dadurch privat beschäftigte Berufsträger abzuwerben. Vielmehr muss hier der Anteil derjenigen, die sich für den entsprechenden Beruf zum Zeitpunkt der Wahl ihrer Ausbildung entscheiden, erhöht und dafür die entsprechenden Ausbildungskapazitäten bereitgestellt werden.

Ist der Anteil des öffentlichen Sektors niedrig, besteht in der Regel eine direkte Konkurrenz um ausgebildete Fachkräfte. Dies gilt für den überwiegenden Teil der hier dargestellten Mangelberufe.¹⁰ In der folgenden Darstellung wird der Grad des Wettbewerbs mit der Privatwirtschaft herausgerechnet, indem der relative Engpass noch mit dem Anteil nicht öffentlicher Nachfrage gewichtet wird. So ergibt sich die Top 10 der Berufe, bei denen der öffentliche Sektor im schärfsten Wettbewerb mit der Privatbranche steht:

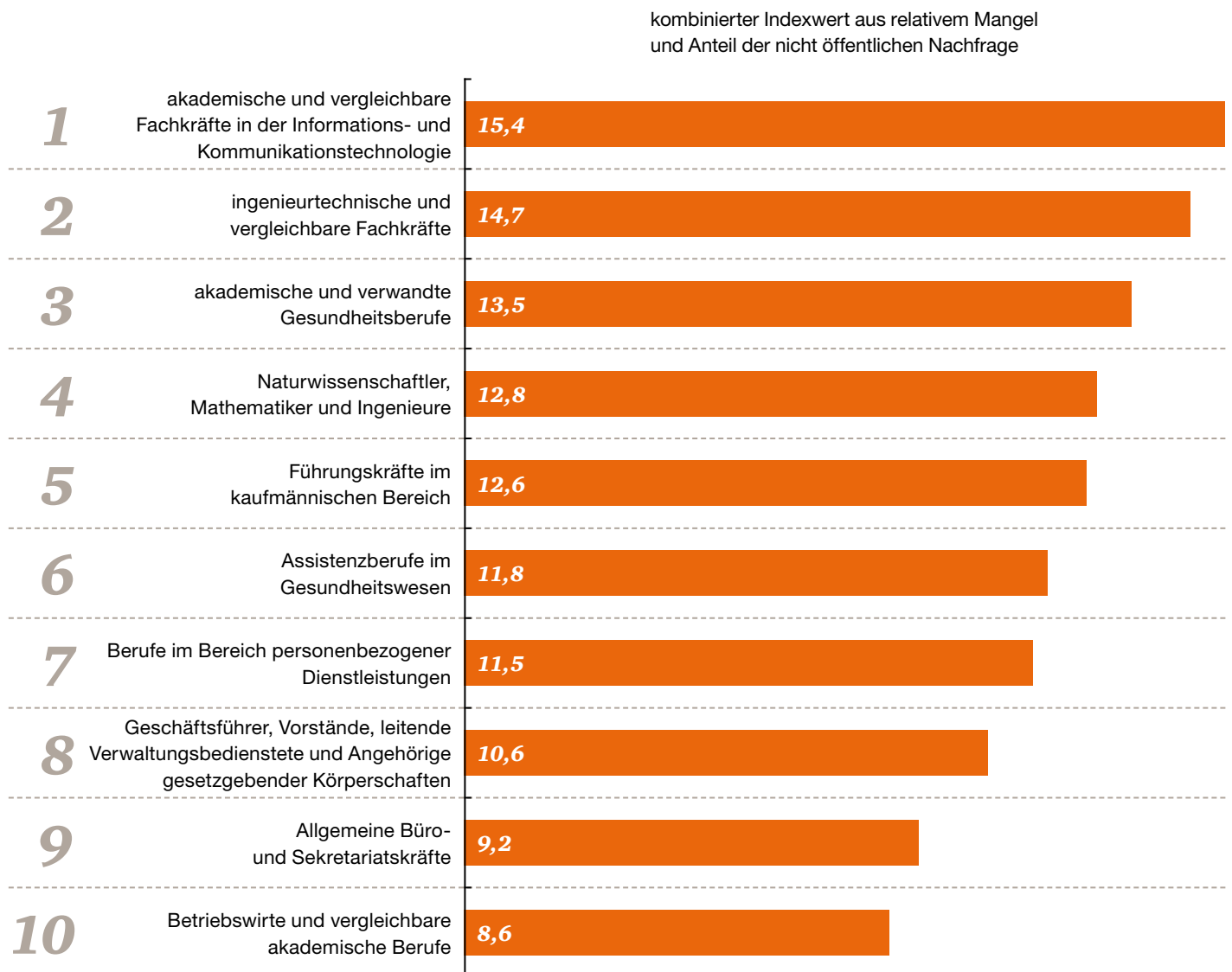


In vielen Berufsgruppen ist der öffentliche Sektor der dominierende Arbeitgeber. Hier besteht ein geringer Wettbewerb mit der Privatwirtschaft.

¹⁰ Auch bei Führungskräften erscheint die Konkurrenz hoch. Hier muss jedoch einschränkend angemerkt werden, dass es sich hierbei im engeren Sinne nicht um Berufe handelt. Viele Führungskräfte erhalten ihre Funktion aufgrund typischer öffentlicher Dienstlaufbahnen und sind nur beschränkt in der Privatwirtschaft einsatzfähig.

„Der Wettbewerb um MINT-Berufe, Gesundheitsfachkräfte, und Führungskräfte wird sich besonders verschärfen.“

Top 10 der im schärfsten Wettbewerb stehenden Berufsgruppen¹, 2030

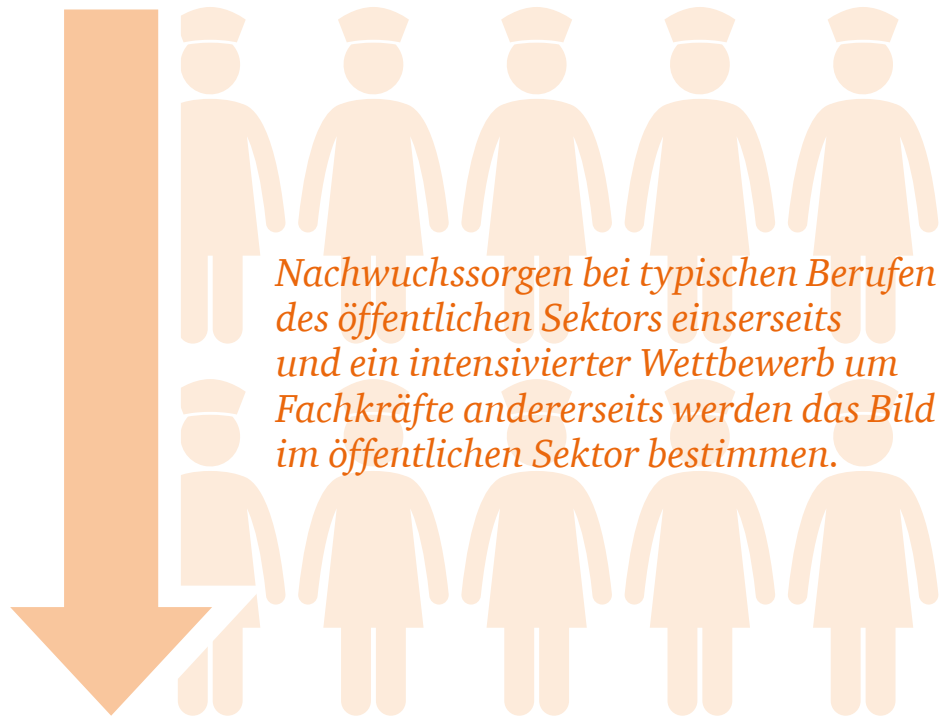


¹ Berücksichtigt wurden nur Berufsgruppen, bei denen der absolute Engpass mindestens 5.000 Personen beträgt.

Neu in dieser Liste hinzugekommen sind nunmehr die allgemeinen Büro- und Sekretariatskräfte sowie die Gruppe der Betriebswirte.

Es lässt sich also zusammenfassen, dass sich im öffentlichen Sektor zwei Formen des Fachkräftemangels verschärfen:

1. In einigen zentralen typischen Berufen des öffentlichen Sektors (Verwaltungsfachkräfte, Betreuungsberufe und auch lehrende Berufe) fehlt es zunehmend und teilweise kräftig an Nachwuchs. Es stellt sich hier die Frage, ob der öffentliche Sektor für junge Menschen bei der Berufswahl auch künftig attraktiv genug ist.
2. Der schärfste Wettbewerb um ausgebildete Fachkräfte zeigt sich bei Gesundheitsberufen, MINT-Berufen und Führungskräften. Hier stellt sich die Frage, ob der öffentliche Dienst als Arbeitgeber im direkten Wettbewerb mit der Privatwirtschaft ausreichend konkurrenzfähig ist.



„Die Landesebene wird am stärksten vom Mangel betroffen sein.“

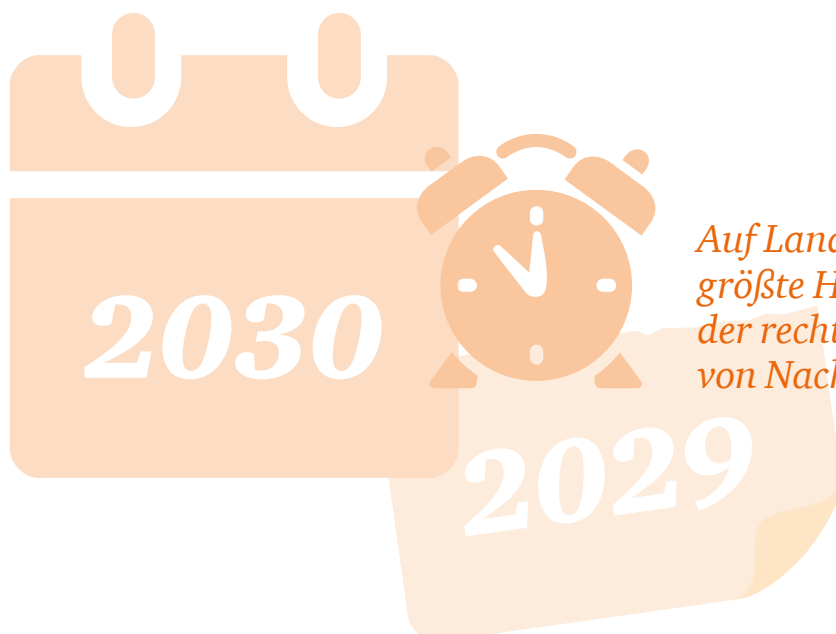
3

Wen trifft der Mangel besonders?

Aus den Berechnungen der Fachkräftengpässe lässt sich nicht direkt ablesen, welche staatliche Ebene und welche Region in Deutschland bis 2030 besonders vom Fachkräftemangel betroffen sein werden. Es lassen sich jedoch aus der aktuellen Beschäftigungsstruktur im öffentlichen Dienst einige Rückschlüsse ziehen. Die Abbildungen auf den folgenden Seiten zeigen, wie sich die Beschäftigung im öffentlichen Dienst nach Aufgaben auf die einzelnen staatlichen Ebenen verteilt.

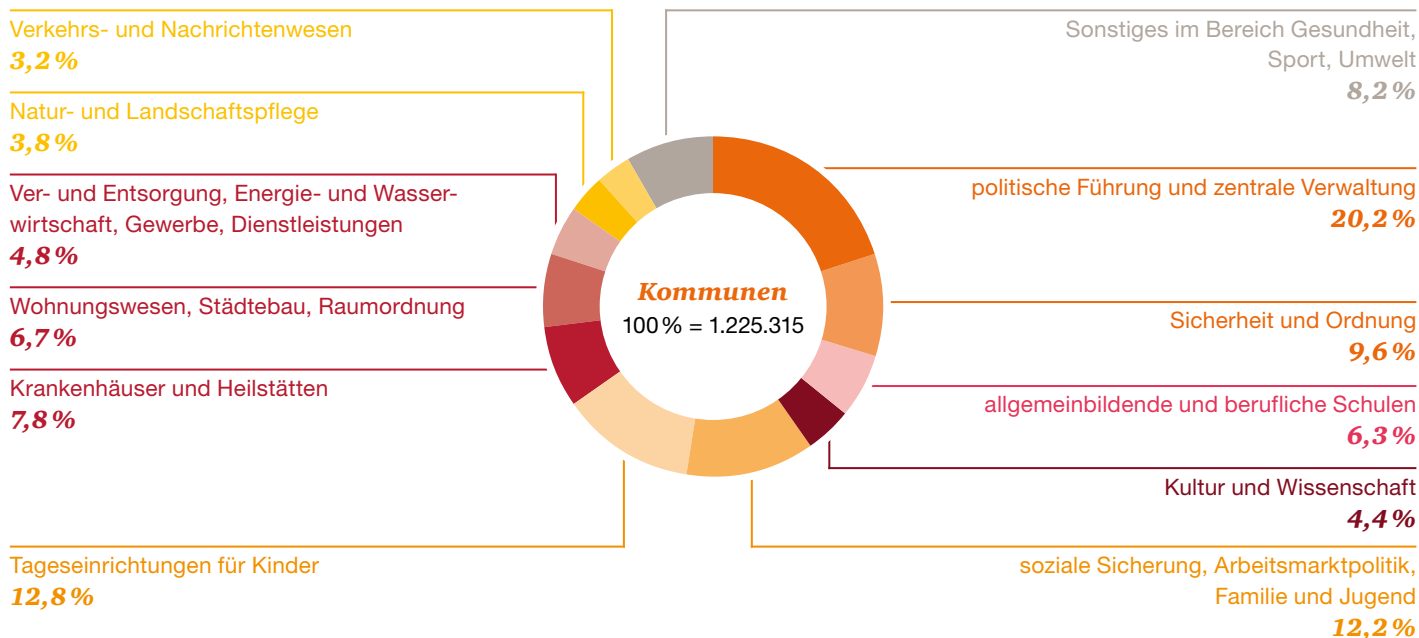
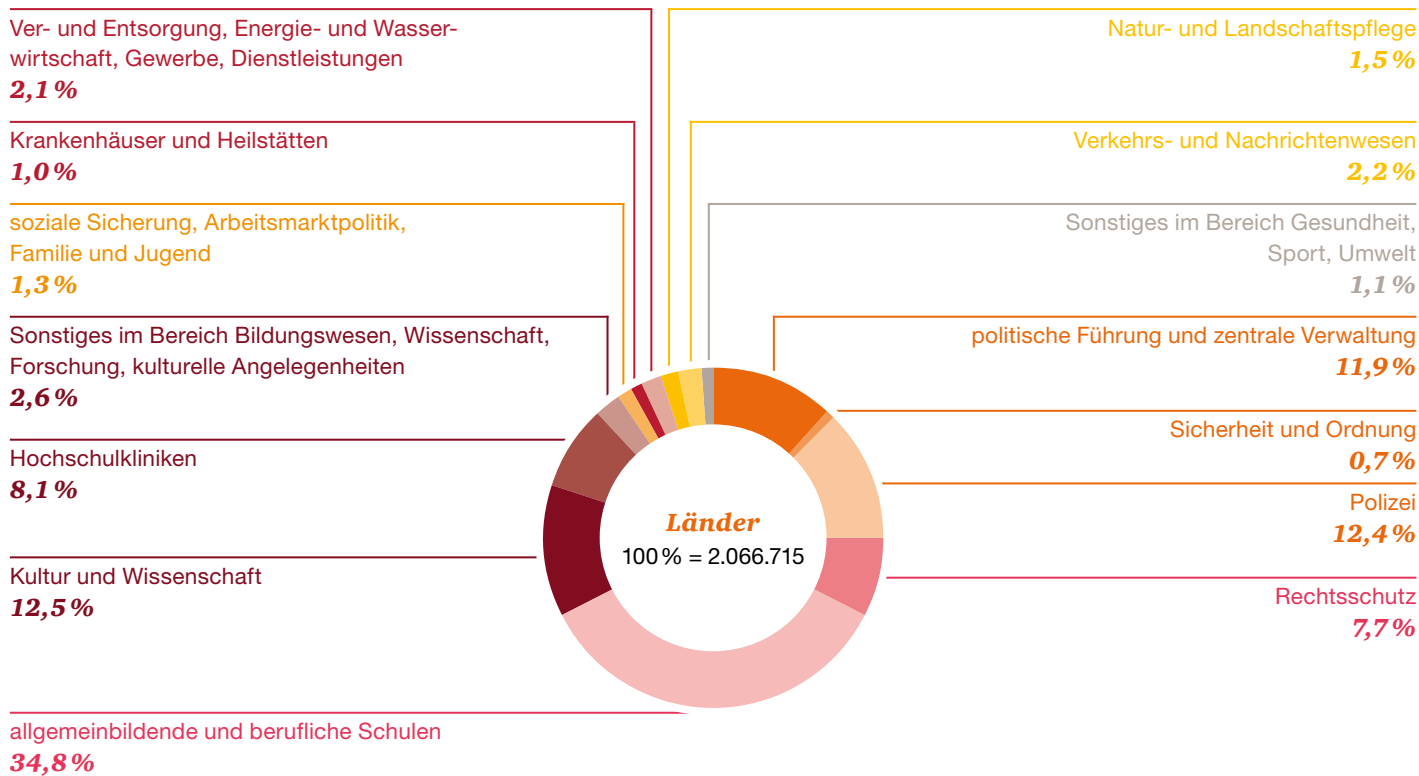
Die Abbildung macht deutlich, dass die Landesebene allein aufgrund ihres hohen Anteils an öffentlichen Beschäftigten den größten absoluten Fachkräftengpass zu erwarten hat. Hier konzentrieren sich zudem die akademischen Mangelberufe: allen voran die Lehrer an Schulen, aber auch Forscher und Wissenschaftler, Ärzte (Hochschulkliniken), Richter und Staatsanwälte. Im Bereich der politischen Führung und zentralen

Verwaltung arbeiten unter Hinzurechnung der Finanzverwaltung, ähnlich wie bei den Kommunen, eine knappe Viertelmillion auf Vollzeitäquivalente umgerechnete Menschen. Auch wird mit entsprechend erheblichen Engpässen zu rechnen sein – insbesondere bei der Finanzverwaltung, die etwa die Hälfte dieser Gruppe ausmacht und die auf spezialisierte Fachkräfte angewiesen ist. Zwar besteht gerade bei der Finanzverwaltung durch weitere Digitalisierungen von Steuerprüfungsprozessen ein großes Potenzial für Automatisierung, gleichzeitig verschiebt sich der Fachkräftebedarf auf immer spezialisiertere IT-Fachkräfte. Entsprechend den ansonsten benannten Berufsgruppen liegt die große Herausforderung auf der Landesebene darin, rechtzeitig geeigneten Nachwuchs auszubilden. Der Wettbewerb um bereits ausgebildete Fachkräfte kann sich dann aus Ländersicht erträglich gestalten.

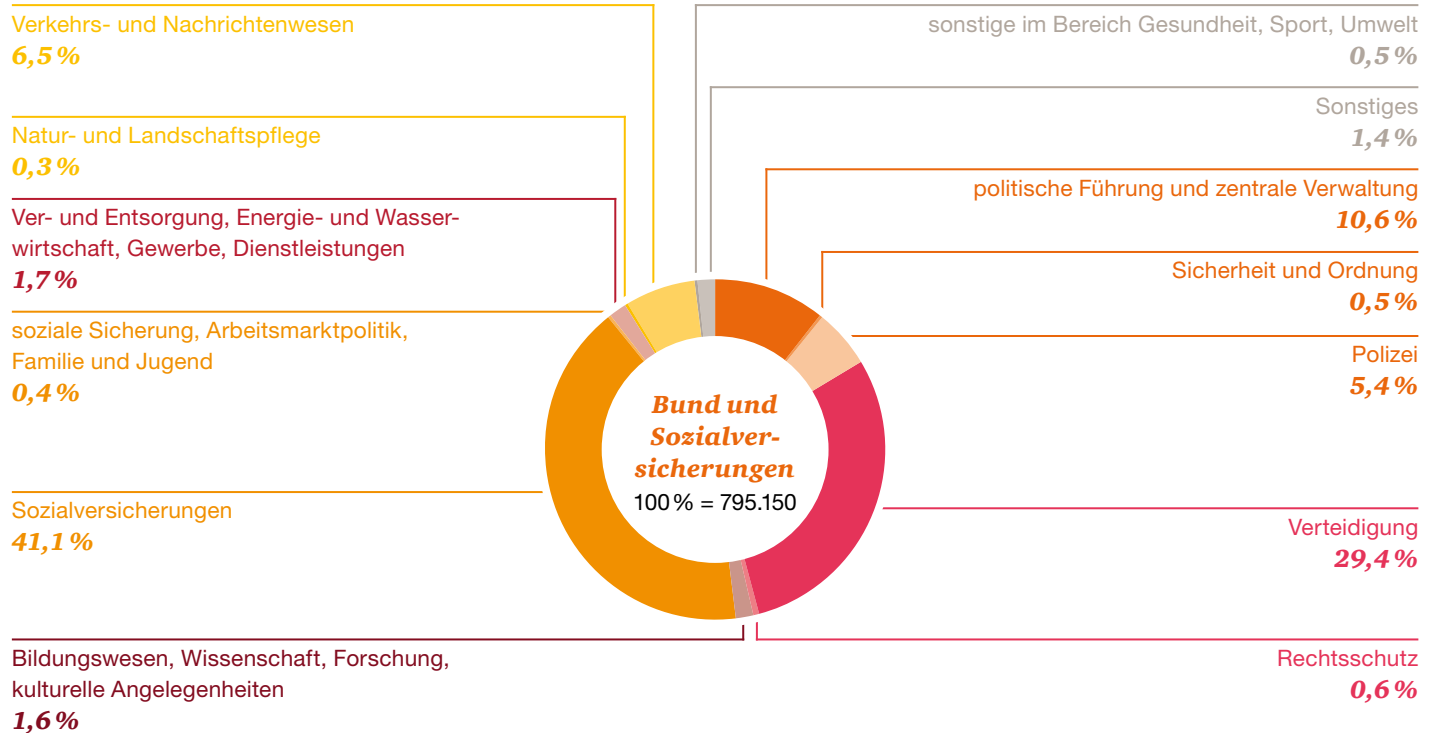


Auf Landesebene besteht die größte Herausforderung aus der rechtzeitigen Ausbildung von Nachwuchskräften.

Vollzeitäquivalent der Beschäftigten im öffentlichen Dienst der Gebietskörperschaften nach Aufgabenbereichen, 2015



„Kommunen stehen im direktesten Wettbewerb mit der Privatwirtschaft.“



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Dem größten direkten Wettbewerb um Fachkräfte werden sich hingegen Kommunen ausgesetzt sehen. Auf Kommunalebene findet sich das gesamte Spektrum im Bereich der Daseinsvorsorge, von Ver- und Entsorgung über Städtebau, öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) bis zu den Themen Umwelt und Landschaftspflege – Bereiche, die ein sehr heterogenes Spektrum an Spezialisierungen erfordern, bei denen Kommunen im Wettbewerb um Fachkräfte und Führungskräfte schon heute oftmals kaum konkurrenzfähig sind. Rechnet man das heute schon stark umkämpfte kommunale

Gesundheitswesen hinzu, das zudem mit den attraktiveren Hochschulkliniken der Länder um Fachkräfte konkurriert, wird die Schärfe des Wettbewerbs noch deutlicher. Schließlich wird sich der Mangel an Verwaltungs- und Sekretariatskräften auf allen Ebenen der politischen Führung und zentralen Verwaltung bemerkbar machen, wenn es auch hier nicht gelingt, ausreichend Nachwuchs auszubilden. Gleiches gilt für die Kindertagesbetreuung.

Vor die verhältnismäßig geringsten Herausforderungen wird der Bund (unter Hinzurechnung der Sozialversicherungen¹¹) gestellt sein.

Herausforderungen ergeben sich dabei vor allem im Verwaltungsbereich der Bundeswehr und der Sozialversicherungen – und vermutlich auch bei den hier nicht näher betrachteten Soldaten. Im Bereich der politischen Führung und zentralen Verwaltung kann aufgrund der oftmals hohen Attraktivität der Aufgaben von einer vergleichsweise hohen Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Ländern und Kommunen ausgegangen werden.

¹¹ Was zumindest für den Bereich der Krankenkassen und Unfallversicherungen nicht ganz korrekt ist, da diese nur zum Teil der Rechtsaufsicht des Bundes unterstellt sind.

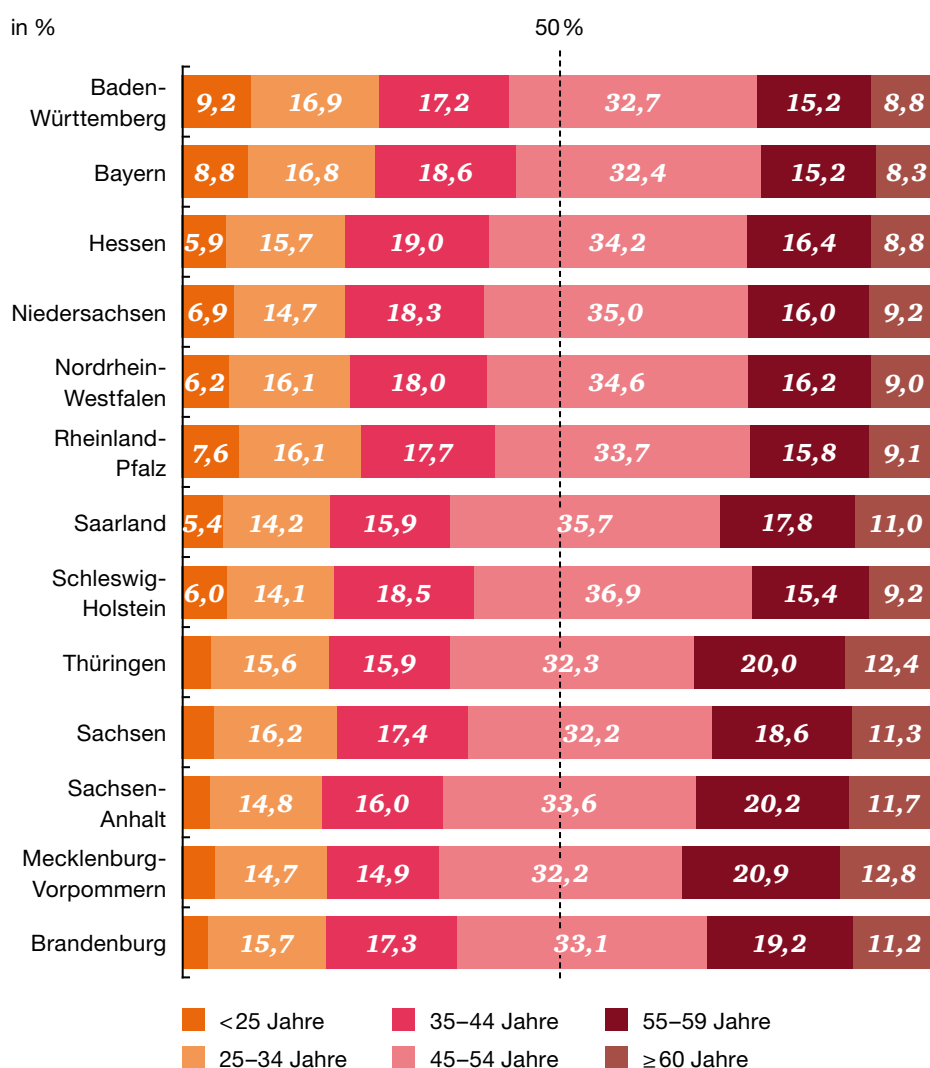
4

In welcher Region wird es am schwierigsten?

Insbesondere auf kommunaler Ebene treten zur allgemeinen Problematik auch noch erhebliche regionale Unterschiede hinzu. Während der Trend zur Urbanisierung üblicherweise Landeshauptstädten, in denen ein Schwerpunkt der Landesverwaltung liegt, auch bei der Gewinnung von Fachkräften zugutekommt, ist in vielen ländlichen Regionen – mit der großen Ausnahme des westlichen Niedersachsens – infolge der Urbanisierung ein überproportionales Absinken des Fachkräftepotenzials zu erwarten.¹² Dies betrifft insbesondere die ostdeutschen Bundesländer (mit Ausnahme Brandenburgs), größere Teile Hessens, Niedersachsens, Schleswig-Holsteins und des Saarlands.

Aber auch die unterschiedlichen heutigen Beschäftigungsstrukturen und die damit verbundenen unterschiedlichen Zeitpunkte der Altersabgänge führen zu Verwerfungen. Die heutige Altersstruktur der aktiven Beschäftigten im öffentlichen Dienst ist in der folgenden Abbildung für den kommunalen Bereich in den 16 Bundesländern dargestellt. Bei einer Gegenüberstellung von alten und neuen Bundesländern fällt die ungünstige Altersstruktur in den neuen Ländern auf. Der Anteil an (vollzeitäquivalent) Beschäftigten über 45 Jahren liegt in diesen Ländern deutlich über 60 %, der an den über 55-Jährigen über 30 %. Von den westdeutschen Flächenländern weist nur das Saarland eine ähnliche Altersstruktur auf und mit Abstrichen Schleswig-Holstein. Auf Kommunal-ebene treffen also die Länder, in

Altersstruktur der vollzeitäquivalent Beschäftigten im öffentlichen Dienst der Kommunen, 2015



Quelle: Statistisches Bundesamt (Personal im öffentlichen Dienst).

denen ohnehin das Fachkräfteangebot besonders absinkt, auf eine Altersstruktur, die bis 2030 besonders viele Neubesetzungen von frei gewordenen Stellen notwendig macht.

¹² Vgl. dazu: Winkeljohann N., Höhn A., Bräuninger M. und Schlitte F. (2014): Deutschland 2030 – Die Arbeitsplätze der Zukunft. Herausgeber: PwC in Zusammenarbeit mit HWWI.

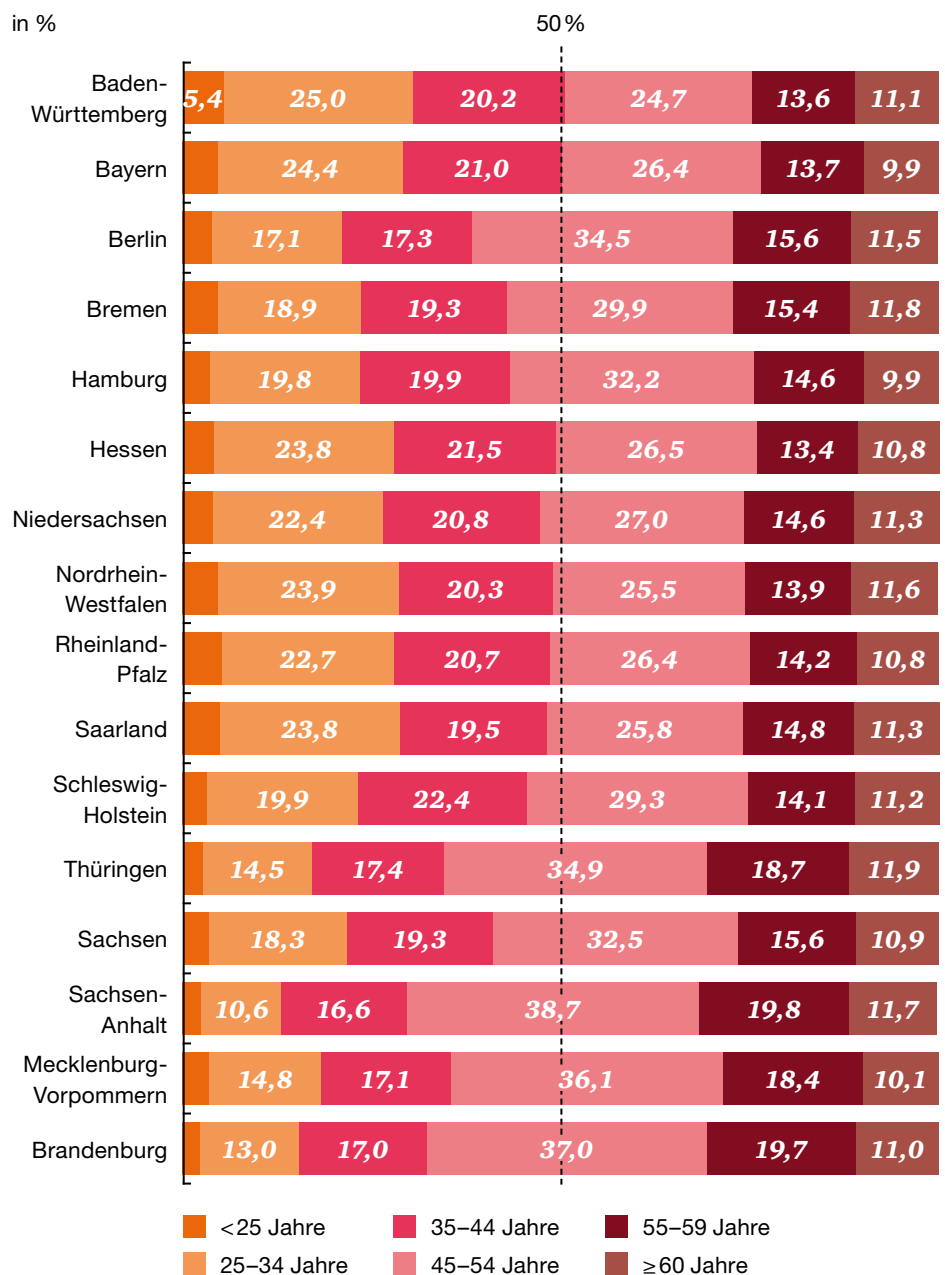
„In den neuen Ländern entwickelt sich das Verhältnis von Nachfrage und Angebot besonders ungünstig.“

Betrachtet man die Altersstruktur auf Landesebene, ergibt sich ein nicht unähnliches Bild. Während in den alten Flächenländern knapp 50 % der Bediensteten jünger als 45 Jahre sind und somit die Altersstruktur insgesamt jünger als auf kommunaler Ebene ist, beträgt auch hier dieser Anteil in den neuen Ländern nur 30 bis 40 %. Sachsen-Anhalt sticht hier mit einer besonders unvorteilhaften Struktur hervor – mehr als 70 % der Bediensteten sind 45 Jahre alt oder älter, während sich Sachsen mit nur knapp 60 % vergleichsweise positiv abhebt.

Die Stadtstaaten, bei denen nicht zwischen kommunalen und Landesbeschäftigten getrennt wird, liegen auch in der Altersstruktur zwischen Landesebene und Kommunalebene, wobei Berlin eine eher „ostdeutsche“ Altersstruktur aufweist.

Insgesamt können also besonders große Schwierigkeiten bei der Gewinnung von Fachkräften bei Land und Kommunen die Länder Sachsen, Thüringen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und das Saarland erwarten. Aber auch Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Brandenburg werden auf Landesebene im besonderen Wettbewerb stehen, während die Stadtstaaten gegebenenfalls von der Attraktivität als urbane Zentren profitieren können.

Altersstruktur der vollzeitäquivalent Beschäftigten im öffentlichen Dienst des Landesbereichs, 2015



Quelle: Statistisches Bundesamt (Personal im öffentlichen Dienst).

Sieben Ansätze zur Sicherung von Fachkräften und Vermeidung von Engpässen





Die Sicherung von Fachkräften ist eine komplexe Aufgabe, die auf mehreren Ebenen angepackt werden muss. Die verschiedenen Ansätze müssen dann in einer abgestimmten Handlungsstrategie gebündelt werden.

Der skizzierte Fachkräftemangel stößt im öffentlichen Dienst¹³ auf sehr spezifische Voraussetzungen, die dazu führen, dass öffentliche Arbeitgeber dem Mangel gegebenenfalls anders begegnen können und müssen, als es Unternehmen in der Privatwirtschaft tun. Insbesondere die Tatsache, dass viele wichtige Berufsgruppen des öffentlichen Dienstes nicht oder nur wenig im Wettbewerb mit nicht öffentlichen Arbeitgebern stehen, muss zu anderen Überlegungen bei der Sicherung von Fachkräftenachwuchs führen. Grundsätzlich lassen sich aber auch im öffentlichen Dienst, wie bei jedem anderen Arbeitgeber auch, drei grundsätzliche Strategien zur Überwindung eines Fachkräftemangels unterscheiden: Bestehende Fachkräfte können länger als bisher gebunden, die Bemühungen um neue Fachkräfte können verstärkt und immer noch bestehende Lücken zwischen Fachkräfte-nachfrage und -bedarf können durch eine höhere Arbeitsproduktivität der bestehenden Fachkräfte kompensiert werden.

Drei grundlegende Strategien zur Sicherung des Fachkräftepotenzials



¹³ Während im vorherigen Kapitel der öffentliche Sektor als Ganzes der Prognose zugrunde lag, zielen die folgenden Handlungsempfehlungen auf den etwas enger gefassten öffentlichen Dienst, also nur auf jene Beschäftigte, die beamtet oder im Wirkkreis öffentlicher Tarifverträge beschäftigt sind. Aufgrund der nur geringen Unterschiede bei der Abgrenzung gelten die im vorherigen Kapitel skizzierten Schlussfolgerungen uneingeschränkt für den öffentlichen Dienst.

„Grundsätzlich führt der Fachkräftemangel zu einer Verschiebung von Marktmacht weg vom Arbeitgeber hin zum Arbeitnehmer, der stärker als in der Vergangenheit seine Bedingungen für eine Beschäftigung durchsetzen kann.“

Diese recht simple ökonomische Logik muss nun aber in Hinblick auf die besonderen Bedingungen des öffentlichen Dienstes und auf die Menschen, die hier arbeiten, mit Leben gefüllt werden. Aus unserer Sicht führt eine solche Übersetzung zu sieben erfolgversprechenden Ansätzen für den öffentlichen Dienst, die im Folgenden skizziert werden, die aber entsprechend den unterschiedlichen Herausforderungen bei den unterschiedlichen öffentlichen Arbeitgebern und Berufsgruppen auch differenziert angewendet werden müssen.

Wir beginnen in **Ansatz 1** mit der Frage, wie das Potenzial bestehender Beschäftigter besser entfaltet und genutzt werden kann. Im Zentrum steht dabei die Frage, wie insbesondere über eine höhere Wertschätzung der Mitarbeiter Motivation erhöht und damit Krankenstände oder ein vorzeitiges Ausscheiden in den Ruhestand oder die Erwerbsunfähigkeit teilweise vermieden werden können. Es schließen sich in **Ansatz 2** „klassische“ Überlegungen zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität insbesondere über Digitalisierung an, wobei aber auch die zentrale Frage erörtert wird, wie angesichts des anstehenden Generationswechsels ein Wissenstransfer ermöglicht und damit ein Verlust von Produktivität vermieden werden kann.

Das Thema Mitarbeiterbindung ist im öffentlichen Dienst bei vielen Berufen in erster Linie eine Frage der Altersgrenze für den Ruhestand. Ausgehend von einem notwendigen Paradigmenwechsel, der die Stärken des Alters in den Mittelpunkt stellt, soll daher im Rahmen von **Ansatz 3** überlegt werden, wie ältere Menschen länger für eine aktive Mitarbeit im öffentlichen Dienst gewonnen werden können.

Die **Ansätze 4 bis 6** fokussieren die Gewinnung von Fachkräften. Hierbei werden Ansätze, die auf eine Steigerung der Attraktivität für Nachwuchs im öffentlichen Dienst (**4**) und eine Verbesserung der Zugänge (**Ansatz 5**) zielen, von solchen unterschieden, die auf die Steigerung der direkten Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes setzen, dort, wo er in direkter Konkurrenz zur Privatwirtschaft steht (**Ansatz 6**).

Wir schließen unsere Überlegungen mit einem Plädoyer für ein ganzheitliches Demografiemanagement und eine strategische Personalplanung (**Ansatz 7**), in deren Rahmen kommende Engpässe in jeder Organisation individuell, aber systematisch identifiziert und die skizzierten Ansätze und Elemente gezielt zur Überwindung eines möglichen Fachkräftemangels eingesetzt werden. Ergänzt wird dieser Punkt durch einige kurze Hinweise auf die gesamtpolitische Verantwortung zur Sicherung des Erwerbspotenzials.

Einige der genannten Vorschläge sind kostenintensiv. Grundsätzlich führt der Fachkräftemangel zu einer Verschiebung von Marktmacht weg vom Arbeitgeber hin zum Arbeitnehmer, der stärker als in der Vergangenheit seine Bedingungen für eine Beschäftigung durchsetzen kann. Sofern die öffentliche Hand nicht in größerem Umfang auf Arbeitskräfte verzichten kann oder möchte, was ihr ohne Verschlechterung bei der Leistungserbringung nur dort gelingen kann, wo Effizienzreserven bestehen, werden auch öffentliche Arbeitgeber mit teilweise erheblichen finanziellen Mehrbelastungen rechnen müssen.

Ziel sollte es aus finanzpolitischer Sicht aber sein, diese möglichst in einem vertretbaren Rahmen zu halten. Dies setzt einen planmäßigen und vorausschauenden Einsatz der Maßnahmen voraus. Kurzfristige Notmaßnahmen zur Überbrückung eines akuten Mangels, beispielsweise die Nutzung von Zeitarbeitsfirmen, ein aus der Not geborenes Outsourcing oder der intensive Einsatz externer Berater, werden in aller Regel letztlich teurer kommen. Es kommt also auf einen vorausschauenden Mix geeigneter Maßnahmen und Instrumente an. Diese werden im Folgenden skizziert.

Sicherung und Verbesserung der Arbeits- und Erwerbsfähigkeit im öffentlichen Dienst

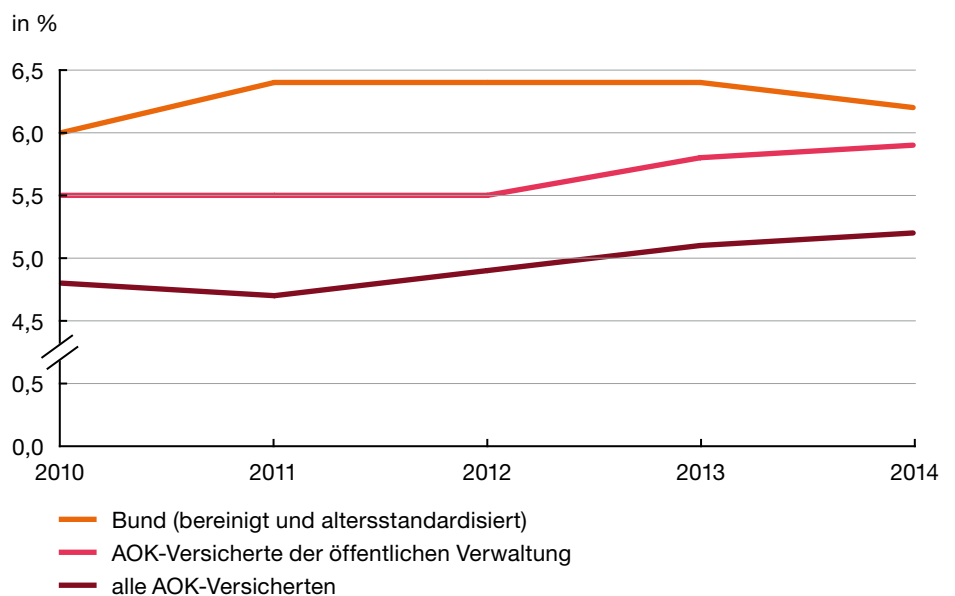
„Arbeitsfähigkeit der Beschäftigten lebensphasengerecht erhalten“ ist eines der drei Leitziele der Arbeitsgruppe „Der öffentliche Dienst als attraktiver und moderner Arbeitgeber“, die als eine von zehn Arbeitsgruppen den Demografiepfad 2017 im Rahmen der Demografiestrategie des Bundes vorbereiten soll.¹⁴ Die Betonung dieses Leitziels macht deutlich, dass die Bundesverwaltung Handlungsbedarf an dieser Stelle erkannt hat.

Ein Grund für Handlungsbedarf liegt in der überdurchschnittlich hohen Zahl von Krankheitstagen in der Bundesverwaltung. So lag die Abwesenheitsquote der unmittelbaren Bundesverwaltung im Jahr 2014 mit 6,2 % deutlich über dem Schnitt von 5,2 %, den die AOK in ihrem jährlichen Fehlzeiten-Report für die eigenen Versicherten ermittelt.¹⁵

Auch für andere Bereiche des öffentlichen Dienstes und insbesondere den Landesbereich ist von überdurchschnittlichen und zuletzt sogar ansteigenden Krankheitsständen auszugehen,

auch wenn vorliegende Zahlen in der Regel aufgrund fehlender Alters- und Geschlechtsstandardisierung schwer vergleichbar sind.¹⁶

Abwesenheitsquote der Beschäftigten der unmittelbaren Bundesverwaltung und der erwerbstätigen AOK-Versicherten



Quelle: AOK.

¹⁴ Vgl. BMI (2015): Arbeitsgruppe „Der öffentliche Dienst als attraktiver und moderner Arbeitgeber“. In: Arbeitsgruppenergebnisse zum Strategiekongress am 22. September 2015. S. 56–61.

¹⁵ Vgl. BMI (2015, 2016): Gesundheitsförderungsbericht 2015 und 2016 der unmittelbaren Bundesverwaltung. Herausgeber: Bundesministerium des Innern, und Badura B., Ducki A., Schröder H. et al. (2016): Fehlzeiten-Report 2016 – Unternehmenskultur und Gesundheit – Herausforderungen und Chancen. Springer Verlag. Badura B., Ducki A., Schröder H. et al. (2015): Fehlzeiten-Report 2015 – Neue Wege für mehr Gesundheit – Qualitätsstandards für ein zielgruppenspezifisches Gesundheitsmanagement. Springer Verlag. In beiden Fällen wurde eine standardisierte Abwesenheitsquote verwendet, die um Alter und Geschlecht der Beschäftigten bereinigt wurde. Im Falle der Bundesverwaltung bezieht sich die Quote auf die krankheitsbedingte Abwesenheit an Arbeitstagen bezogen auf alle Arbeitstage, im Falle der AOK-Zahlen auf Kalendertage mit Krankschreibung bezogen auf alle Kalendertage. Sowohl Bund als auch AOK halten die Zahlen für vergleichbar. Die AOK-Zahlen liegen aufgrund der etwas ungünstigeren Versichertenstruktur der AOK im Vergleich zu denen anderer Krankenkassen wahrscheinlich über dem Durchschnitt aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

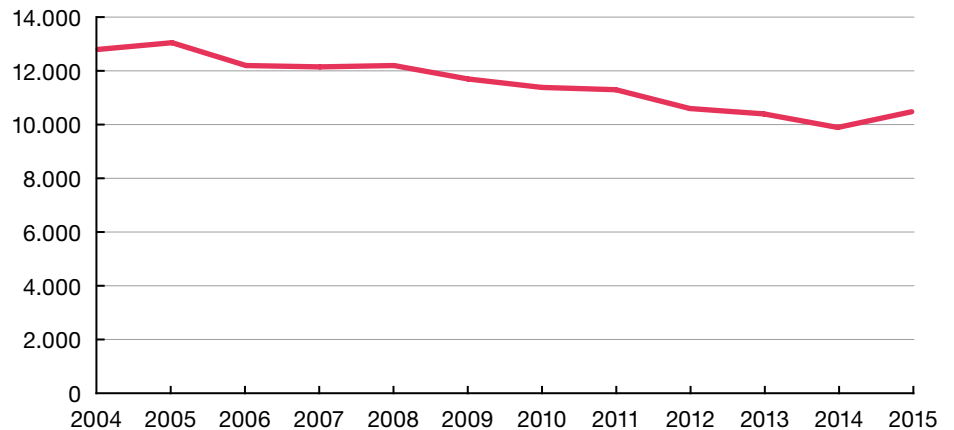
¹⁶ Der Fehlzeiten-Report weist selbst für die öffentliche Verwaltung 2015 eine Quote von 5,7 % gegenüber 5,4 % insgesamt aus. Mit 4,8 % liegen im Bereich „Erziehung und Unterricht“ die Fehlzeiten jedoch deutlich niedriger. Hier sind die nicht verbeamteten, angestellten Lehrer einzelner Bundesländer, aber auch in großem Umfang Erzieher enthalten. Bezogen auf die Lehrer ist zu berücksichtigen, dass der Fehlzeiten-Report nur ärztliche Atteste berücksichtigt, die jedoch in Ferienzeiten in der Regel nicht eingereicht werden. Rechnet man die Ferienzeiten heraus, käme man auf eine Abwesenheitsquote von 6,2 %.

Ein besonderer Handlungsbedarf zeigt sich bei den Fällen der Erwerbsminderung bzw. – im Beamtenrecht – der Dienstunfähigkeit. Auch hier ermöglicht die Datenlage keinen direkten Vergleich des öffentlichen Dienstes mit anderen Sektoren. Immerhin lässt sich jedoch die Anzahl der wegen Dienstunfähigkeit ausscheidenden Beamten der Situation bei gesetzlichen Rentenversicherten¹⁷ gegenüberstellen. Wie in der folgenden Abbildung erkennbar, ist zwar der Zugang in die Dienstunfähigkeit bei Beamten in den letzten Jahren rückläufig – sowohl was die absolute Zahl angeht als auch ihren Anteil an allen Beamten über 40 Jahren. Der Anteil an den aktiven Beschäftigten über 40 Jahren ist jedoch bei den Beamten immer noch mehr als doppelt so hoch wie bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

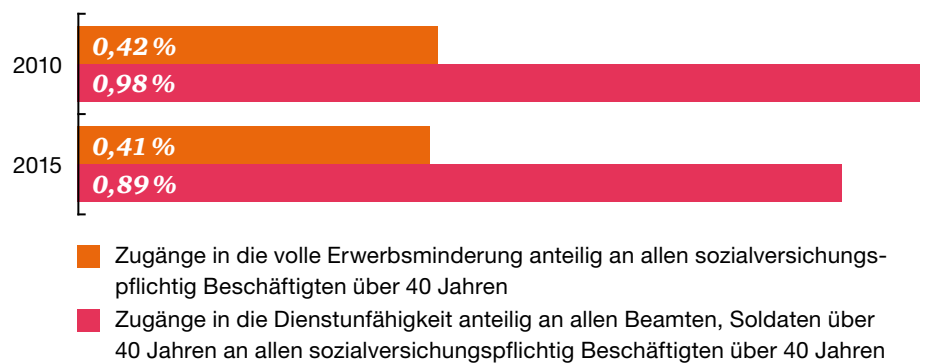
Auffällig ist dabei auch ein etwas höherer Altersdurchschnitt bei den Zugängen in die Dienstunfähigkeit gegenüber den Zugängen in die volle Erwerbsminderung. Er lag 2014 bei 55,2 Jahren gegenüber 50,8 Jahren. Dies deutet darauf hin, dass für die Unterschiede bei der Höhe der Zugänge Berufsgruppen wie Polizisten und Soldaten keine entscheidende Rolle spielen – auch wenn beide Berufsgruppen natürlich besonders vom Thema Dienstunfähigkeit betroffen sind wie (einzelne) sozialversicherungspflichtige Berufe auch. Für beide Berufsgruppen gelten besondere Altersgrenzen, die zum Teil unter dem Alter von 60 Jahren liegen, sodass der höhere Altersdurchschnitt nicht von diesen Gruppen geprägt sein kann. Vielmehr deuten die Zahlen darauf hin,

Dienstunfähigkeit bei Beamten im Vergleich

Anzahl der Zugänge in die Dienstunfähigkeit, 2004–2015



Vergleich Zugänge in die Dienstunfähigkeit mit Zugängen in die Erwerbsminderung



Quelle: Statistisches Bundesamt.

dass in der Breite der Beamtenschaft langfristige Verschleißerscheinungen auftreten, die nicht unbedingt körperliche Ursachen haben. Dies lässt sich belegen durch die Zahlen physischer Erkrankungen im öffentlichen Dienst. Der Bericht *Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit* der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin weist

für die gesetzlich Krankenversicherten der öffentlichen Verwaltung eine um zwei Drittel höhere Wahrscheinlichkeit für Arbeitsunfähigkeit aufgrund von psychischen und Verhaltensstörungen auf als für alle gesetzlich Krankenversicherten – mit seit Jahren stark ansteigender Tendenz.¹⁸

¹⁷ Die jedoch auch Beschäftigte im öffentlichen Dienst beinhalten.

¹⁸ Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2016): *Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2015 – Unfallverhütungsbericht Arbeit*. Herausgeber: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Projekt „Psychische Gesundheit in der Arbeitswelt – psyGA“: In Form einer Onlineplattform bietet das von der Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA) geförderte Projekt verschiedene Handlungshilfen und Praxisinstrumente (Handlungshilfen, E-Learning-Tools, Fachforen) für Führungskräfte und Beschäftigte und nimmt auch gezielt auf die Rahmenbedingungen im öffentlichen Dienst Bezug.

„Die hohen Krankenstände und Dienstunfähigkeitsquoten des öffentlichen Dienstes haben mit hoher Wahrscheinlichkeit oftmals ihre Ursachen in einem vergleichsweise ungünstigen Verwaltungsklima.“

Eine direkte Konsequenz aus diesem Befund sollte der weitere Ausbau eines systematischen betrieblichen Gesundheitsmanagements sein. Hierzu wurden im Rahmen der Demografiestrategie des Bundes bereits Rahmenkonzept und Praxishilfen entwickelt und es finden sich auch an anderer Stelle hierzu zahlreiche Handreichungen.¹⁹ Nötig ist nun jedoch eine konsequente Umsetzung nicht nur beim Bund, sondern auch auf Länder- und Kommunalebene. Zum systematischen Gesundheitsmanagement zählt auch das Thema Arbeitsergonomie. Hier bietet es sich jenseits bekannter Maßnahmen bei Schreibtischtätigkeiten (Steharbeitsplätze, große Bildschirme etc.) an, die Mitarbeiter vor Ort bei der Wahl der Maßnahmen einzubeziehen, da hier oft viele pragmatische Vorschläge zum Vorschein kommen.

Mit einem systematischen Gesundheitsmanagement allein wird das Ziel jedoch voraussichtlich nur teilweise erreicht. Der jüngste Fehlzeiten-Report stellt auf Basis einer Befragung des Wissenschaftlichen Instituts der AOK von 2.000 Beschäftigten deutlich fest, dass Beschäftigte, die ihre Unternehmenskultur als schlecht

empfinden, deutlich unzufriedener mit ihrer eigenen Gesundheit sind und häufiger über körperliche und psychische Beschwerden berichten, die im Zusammenhang mit ihrer Arbeit stehen. Körperliche und psychische Beschwerden werden bei schlechter Unternehmenskultur zudem mehr als doppelt so häufig mit der Arbeitstätigkeit in Zusammenhang gebracht. Auch der Umgang mit Erkrankungen ändert sich. Lange krankheitsbedingte Abwesenheiten häufen sich und gleichzeitig neigen Beschäftigte bei negativer Unternehmenskultur häufiger zu riskantem Verhalten und gehen entgegen dem ärztlichen Rat zur Arbeit.²⁰

Die hohen Krankenstände und Dienstunfähigkeitsquoten des öffentlichen Dienstes haben also mit hoher Wahrscheinlichkeit oftmals ihre Ursachen in einem vergleichsweise ungünstigen Verwaltungsklima. Will der öffentliche Dienst das Potenzial besser nutzen, das ihm durch krankheitsbedingte Abwesenheit und in letzter Konsequenz wegen Austritten aufgrund von Dienstunfähigkeit verloren geht, so lohnt es sich, über klassische Maßnahmen des Gesundheitsmanagements hinaus

entsprechend einen besonderen Blick auf Fragen der Verwaltungskultur im öffentlichen Dienst zu werfen. Nicht zuletzt deshalb hat auch die Arbeitsgruppe „Der öffentliche Dienst als attraktiver und moderner Arbeitgeber“ das Thema Wertschätzung als wichtiges Thema im Zusammenhang mit dem Erhalt der Arbeitsfähigkeit der Beschäftigten identifiziert. Die Entwicklung eines Eckpunktepapiers zum Thema „Wertschätzung durch gemeinsame Gestaltung der Arbeitswirklichkeit“ ist daher auch eines von drei Projekten dieser Arbeitsgruppe.

Neben Wertschätzung ist das eng verwandte Thema Vertrauen eine zentrale Kategorie für die Frage eines positiven Verwaltungsklimas (vgl. das Interview mit Prof. Dr. Antoinette Weibel). Verbesserungen in diesem Bereich haben unmittelbare Auswirkungen auf Gesundheit, Motivation und damit auf die Mitarbeiterproduktivität. Eine wertschätzende Vertrauenskultur ist dabei nicht nur eine Frage des Wollens oder eine Forderung an die Führungskräfte, sondern muss durch geeignete Instrumente unterstützt werden.

Engagement-Index der Bundesagentur für Arbeit

Der 2013 eingeführte Engagement-Index gibt im Rahmen einer jährlichen Mitarbeiterkurzbefragung Auskunft darüber, wie sich Führungsstrategien auf die Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter der Bundesagentur für Arbeit auswirken. Entwickelt wurde der Index in Kooperation mit der Jacobs University Bremen. Fünf Indikatoren bilden Zugehörigkeitsgefühl, Anstrengungsbereitschaft, den psychologischen Vertrag, die Arbeitsfähigkeit und Kommunikationsfähigkeit ab. Die Ergebnisse dieser Selbsteinschätzung der Mitarbeiter werden als Stärken-Schwächen-Profil aufbereitet und münden in einen strukturierten Folgeprozess aus Ursachenanalyse, Maßnahmenableitung und -umsetzung. Über die konkrete Ausgestaltung dieses Folgeprozesses entscheiden die einzelnen Geschäftsstellen. Unter Einbeziehung der Beschäftigten und Gremien sollen konkrete Maßnahmen entwickelt werden, um das Mitarbeiterengagement zu fördern.



¹⁹ Vgl. beispielsweise Deutscher Landkreistag (2011): Gesundheitsmanagement in der Kreisverwaltung. Schriften des Deutschen Landkreistags. Band 90. Berlin.

²⁰ Vgl. Badura B., Ducki A., Schröder H. et al. (2016): Fehlzeiten-Report 2016 – Unternehmenskultur und Gesundheit – Herausforderungen und Chancen. Springer Verlag.

Interview

Auszug aus dem Gespräch mit Prof. Dr. Antoinette Weibel, Professorin für Personalmanagement des Instituts für Führung und Personalmanagement an der Universität St. Gallen

Welche Rolle spielen Vertrauen und Wertschätzung bei der Frage der Leistungsfähigkeit von Mitarbeitern, auch vor dem Hintergrund hoher Krankenstände?

„Eine Kultur der Wertschätzung und des Vertrauens kann sich sehr positiv auf die Qualität der Arbeit und die Gesundheit der Mitarbeiter auswirken. Zum einen fördert Vertrauen intrinsische Motivation. Traut man jemandem etwas zu, schafft man Freiräume und persönliche Entwicklungsmöglichkeiten, was sich wiederum positiv auf die Leistungsfähigkeit auswirkt. Zum anderen ist Vertrauen eine Ressource, um mit Stress und Belastung umzugehen. Sie macht uns resilienter und wandlungsfähiger. Falls vorhanden, kann sie sich positiv auf die Gesundheit auswirken oder, im gegenteiligen Fall, zu einer erhöhten Ausfallwahrscheinlichkeit führen.“

Wie steht es um die Vertrauenskultur des öffentlichen Dienstes in Deutschland?

„Mangelndes Vertrauen ist in Teilen der öffentlichen Verwaltung wie auch in vielen Unternehmen tatsächlich ein Problem. Es gibt leider wenig wissenschaftliche Evidenz darüber, wie sich die Vertrauenskultur in den einzelnen Sektoren und Ländern unterscheidet. Meine Erfahrung aus Gesprächen mit Verwaltungen in Deutschland und der Schweiz deutet

jedoch auf eine vergleichsweise größere Misstrauenskultur in Deutschland hin. In vielen Bereichen ist noch eine Kultur erkennbar, die im Wesentlichen auf Kontrollen setzt. Eine solche zum Teil historisch gewachsene Kultur ließe sich aber mit dem entsprechenden Willen durchaus ändern. Insgesamt bringt die öffentliche Hand nämlich ansonsten hervorragende Voraussetzungen mit, um ein attraktiver Arbeitgeber zu sein.“

Was kann die Verwaltung tun, um Wertschätzung und Vertrauen zu stärken?

„Für die Stärkung von Wertschätzung und Vertrauen bedarf es eines Bewusstseinswandels, der durch geeignete Instrumente unterstützt werden kann. Nicht alle in der Privatwirtschaft üblichen Personalmanagementinstrumente, wie zum Beispiel die leistungsorientierte Vergütung, eignen sich auch für den öffentlichen Dienst. Die Instrumente Zielvereinbarungen und Feedbackgespräche haben sich jedoch als sehr erfolgreich bei der Förderung intrinsischer Motivation erwiesen. Führungskräfte, die zudem Aufgaben delegieren und ihre Mitarbeiter einbinden, tragen dazu bei, dass Vertrauen geschaffen wird. Entsprechend müssen auch Führungskräfte stärker nach solchen Kompetenzen ausgewählt werden.“



Welche weiteren Vorteile ergeben sich aus einer positiven Vertrauens- und Wertschätzungskultur?

„Eine wesentliche Motivation für das Arbeiten im öffentlichen Sektor ist für die Beschäftigten die sogenannte Public-Service-Motivation. Public-Service-Motivation speist sich aus dem Wunsch, politisch und gemeinwohlorientiert zu arbeiten und gesellschaftlich etwas zu bewirken. In verschiedenen Untersuchungen konnte bestätigt werden, dass diese Motivation bei Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes, aber auch bei jenen in Non-Profit-Organisationen besonders hoch ist. Dort, wo der öffentliche Dienst glaubhaft darstellen kann, dass er diese Motive befriedigt, hat er große Vorteile bei der Gewinnung hoch motivierter Mitarbeiter. Ein Mangel an Vertrauen und Gestaltungsspielräumen hingegen zerstört diese Motivation.“

ZIEL

Ein geeignetes Instrument zur Stärkung der Feedbackkultur ist die Zielvereinbarung.

Als zentrale Elemente lassen sich zum einen die Feedbackkultur und zum anderen die systematische Stärkung von Eigenverantwortung durch Delegieren von Aufgaben nennen. Vertrauen drückt sich darin aus, dass Mitarbeiter Gestaltungsspielräume erhalten, an denen sie wachsen und sich weiterentwickeln können. Die Wertschätzung drückt sich dann wiederum in der Kenntnisnahme und Anerkennung der geleisteten Arbeit aus. Dies kann durchaus Kritik beinhalten, sofern sie konstruktiv und ermutigend ist. Ein geeignetes Instrument hierfür ist sicherlich die Zielvereinbarung, insbesondere wenn sie auf organisatorischer Ebene auch mit dem Element der (Teil-)Budgetverantwortung verknüpft ist. Hier werden potenzielle Gestaltungsspielräume mit einem Vereinbarungsprozess verknüpft, der es ermöglicht, individuell passende

Aufgaben und Entwicklungsfelder zu identifizieren, und der ein regelmäßiges systematisches Feedback sicherstellt. Eine Verknüpfung mit leistungsorientierten Bezahlungselementen hat sich im öffentlichen Dienst hingegen nicht bewährt. Diese konterkarieren mithin die oftmals zunächst hohe intrinsische Motivation, die viele Mitarbeiter des öffentlichen Sektors zunächst mitbringen (Public-Service-Motivation, vgl. Interview oben). Der Erfolg von derartigen Zielvereinbarungsprozessen mit entsprechenden positiven Wirkungen auf Ergebnisorientierung, Motivation, Arbeitszufriedenheit und Bindung ist mittlerweile empirisch gut belegt.²¹

Soll die Public-Service-Motivation nachhaltig gestärkt werden, bedarf es aber auch langfristiger Entwicklungsmöglichkeiten. Dies umfasst klassische

Karrierepfade in Richtung Führungspositionen genauso wie „Spezialistenkarrieren“, die bislang im öffentlichen Dienst keine ausgeprägte Rolle spielen und sicherlich stärker betont werden können. Dies umfasst aber auch und besonders persönliche Entwicklungsmöglichkeiten, beispielsweise in neuen Tätigkeits- und Verantwortungsbereichen. Gerade die öffentliche Hand als Arbeitgeber bietet hier durch die vielfältigen Aufgaben hervorragende Voraussetzungen, sofern sie mehr Flexibilität in den vorhandenen hierarchischen Strukturen zulässt. Langfristige Entwicklungsmöglichkeiten bedeuten aber auch, dass die Möglichkeiten ab einem gewissen Alter nicht eingeschränkt werden und beispielsweise auch älteren Mitarbeitern hochwertige Fortbildungen offenstehen, die dann durch ihre Erfahrung bereichert werden können.

Führungslehrgang des Landes Baden-Württemberg

Die Führungsakademie Baden-Württemberg bietet einen elfmonatigen Lehrgang zur Qualifizierung von Nachwuchsführungskräften an, in dem ausgewählte Teilnehmer aus der Landesverwaltung, aber auch aus Wirtschaftsunternehmen, Kommunen und kirchlichen Einrichtungen auf leitende Führungsfunktionen vorbereitet werden. In einem Aufbau- und Vertiefungskurs werden moderne Führungsmethoden (Public Management, ziel- und werteorientierte Führung) sowie Planungs-, Entscheidungs- und Analysetechniken vermittelt. In zwei Praktika, im Unternehmen und Ausland, werden unternehmerische und internationale Perspektiven vermittelt und Führungskompetenzen praktisch angewendet.

Weitere Praxisbeispiele für Führungskräftebildungen finden sich im Praxisreport der Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA) „Verwaltung der Zukunft“.



²¹ Vgl. das Schweizer Steuerungsmodell „Führen mit Leistungsauftrag und Personalbudget (FLAG)“, das mittlerweile in 23 Verwaltungseinheiten in der Schweiz eingeführt ist. Die genannten positiven Effekte im Vergleich zu Einheiten, die FLAG nicht eingeführt hatten, wurden in einer umfangreichen Evaluation von 2009 des bereits Ende der 1990er-Jahre gestarteten Programms gezeigt (Evaluationsbericht FLAG [2009]: Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – Evaluation und weiteres Vorgehen. Herausgegeben vom Schweizer Bundesrat, <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2009/7915.pdf>, abgerufen am 19.01.2017). Positive Effekte für die Mitarbeiter ergeben sich dabei auch durch die Zielfestlegung auf Basis von Wirkungsmodellen, welche den eigenen Beitrag zur Leistung der Behörde besser erkennbar machen und so die Motivation stärken.

Instrumente können jedoch Umgangsformen nicht ersetzen. Um Feedbackgespräche wertschätzend und produktiv zu gestalten, bedarf es einer entsprechenden Sensibilität, die insbesondere in Führungskräfte-schulungen adressiert werden muss. Auch sollte die Auswahl von Führungskräften so erfolgen, dass auf die Fähigkeit zum konstruktiven Feedback und zur Übertragung von Verantwortung Wert gelegt wird. Ein Upward-Feedback-Prozess,

also eine anonymisierte Befragung der Mitarbeiter zu ihren jeweiligen Führungskräften, oder sogar ein 360°-Feedback, das auch die Perspektive der Kollegen, mit denen zusammen-gearbeitet wird, einbezieht, helfen solche Fähigkeiten zu identifizieren. Sie sind zudem selbst Ausdruck der Wertschätzung gegenüber den Mitarbeitern, da sie zeigen, dass ihre Meinung wichtig genommen wird – selbstverständlich aber nur, wenn die Organisation glaubhaft zeigt, dass sie

Konsequenzen aus der Befragung zieht, indem sie beispielsweise Beförderungen an gute Upward-Feedbacks knüpft oder bei schlechten Feedbacks erkennbare andere Maßnahmen einführt (z. B. zusätzlich Führungskräfte- oder Teamcoachings). Ein PwC-Beispiel zur Stärkung der entsprechenden Umgangsformen bei Führungskräften und Mitarbeitern ist in der nachfolgenden Box dargestellt.

Kontinuierliche Weiterentwicklung der täglichen Zusammenarbeit bei PwC

Mit dem Ansatz „Real-time Development“ fördert PwC eine entwicklungsorientierte Unternehmenskultur und verankert das kontinuierliche Lernen im Arbeitsalltag. Grundlage sind die Verankerung und Verinnerlichung von vier Techniken bei allen Mitarbeitern:

1. Teach, don't tell (Ich ermutige meine Kolleginnen und Kollegen, eine eigene Sichtweise auf Problemstellungen zu entwickeln. Ich stelle Fragen, um meine Kolleginnen und Kollegen an eine Lösung heranzuführen.)
2. Giving and receiving feedback (Ich bin neugierig, fordere Feedback ein und frage gezielt nach. Ich fokussiere beim Feedback gegenüber anderen meine Beobachtungen auf Handlungen und Verhaltensweisen und bespreche Alternativen.)
3. Delegating for development (Ich delegiere anspruchsvolle Aufgaben, die für meine Kolleginnen und Kollegen eine Herausforderung darstellen. Ich bespreche und stimme das erforderliche Maß an Autonomie und Unterstützung ab.)
4. Working and learning as a team (Wir nutzen Möglichkeiten, um im Team gemeinsam zu lernen und uns weiterzuentwickeln. Wir identifizieren und teilen Expertise im Team.)

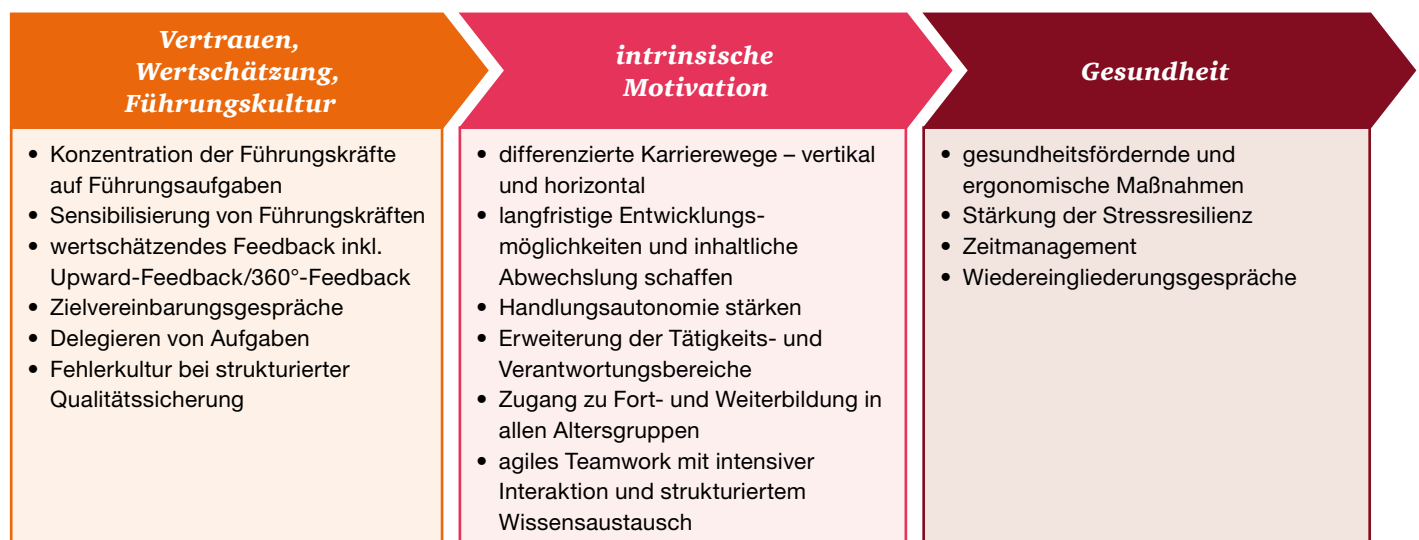


Ein weiterer wichtiger Aspekt für das Verwaltungsklima ist der Umgang der Mitarbeiter untereinander. Gemeinsam mit anderen kommunikativ und erfolgreich zusammenzuarbeiten, ist seit den Hawthorne-Studien und der daraus entstandenen Human-Relations-Bewegung ein gut untersuchter Faktor der Mitarbeiterzufriedenheit.²² Da auch negative Teameffekte wie „Gruppendenken“ und „soziales Faulenzen“ gut untersucht sind,²³ ist es entscheidend für erfolgreiche Teamarbeit, dass diese gut strukturiert ist. Unter dem Stichwort „agiles Teamwork“ wurden in jüngerer Zeit Prinzipien versammelt, die zu einem positiven Erleben und einem wirkungsvolleren

Arbeiten von Teams beitragen.²⁴ Zentrale Prinzipien sind eine offene Fehlerkultur, die Fehler zulässt und das Lernen daraus ermöglicht, ein strukturierter, enger Informationsaustausch²⁵ und eine Kultur, die Erfahrungsaustausch belohnt, beispielsweise indem Aufgaben immer zu zweit gelöst werden müssen. Die Führungskraft konzentriert sich in einem solchen Kontext verstärkt auf Coaching und Moderationsaufgaben, Feedbackgespräche müssen entsprechend innerhalb eines Jahres regelmäßig geführt werden und immer auch aus dem Blickwinkel des Teams erfolgen. Auch hier eignet sich wiederum ein 360°-Feedback-Modell.

Gerade das Thema Fehlerkultur ist in vielen öffentlichen Verwaltungen ausbaufähig. Angst vor Fehlern und möglichen rechtlichen Konsequenzen führt in der Regel zu besonders defensivem und damit wenig innovativem Verhalten. Insbesondere auf Sachbearbeiter- und unterer Führungsebene müssen den Mitarbeitern Fehler zugestanden werden. Die Qualitätssicherung sollte hier nicht durch die individuelle Last der Verantwortung, sondern durch geeignete Qualitätssicherungsmechanismen gewährleistet werden (z. B. nichthierarchisches Vieraugenprinzip, Nutzung von Leitfäden u. Ä.).

Ansätze zur Verbesserung des Verwaltungsklimas und der Mitarbeitergesundheit



²² Die Harvard-Professoren Roethlisberger und Hayo führten 1927 bis 1932 empirische Studien zu den menschlich-sozialen Beziehungen und ihren Auswirkungen auf die Arbeitsproduktivität in den Hawthorne-Werken der Western Electric Company durch.

²³ Vgl. Allen N. und Hecht T. (2004): The "romance of teams": Toward an understanding of its psychological underpinnings and implications. In: Occupational and Organizational Psychology, Vol. 77, Issue 4, S. 439–461.

²⁴ Vgl. dazu auch So C. (2010): Making Software Teams Effective: How Agile Practices Lead to Project Success through Teamwork Mechanisms. Frankfurt am Main. Diese Prinzipien finden zunehmend außerhalb von IT-Projekten, für welche sie ursprünglich entwickelt wurden, Anwendung.

²⁵ Stand-up-Meetings sind ein gutes Beispiel für einen solchen Informationsaustausch mit klar vorgegebenen Kommunikationsstrukturen. Stehend und innerhalb 15 Minuten berichtet jeder Teilnehmer erstens, was er seit dem letzten Meeting getan hat, zweitens, was er plant zu tun, und drittens, was ihn an seiner Arbeit hindert. Stand-up-Meetings sind kürzer, finden aber auch in einer höheren Frequenz statt als die weitverbreiteten Jours fixes.

In seiner Reinform ist agiles Teamwork auch außerhalb der Verwaltung noch wenig verbreitet. Eine konstruktive Teamarbeit und die dafür entscheidende Rolle des Führungsverständnisses, das wiederum auf Vertrauen und Wertschätzung setzt, sollten jedoch auch Leitbild für die Verwaltung sein, um das Verwaltungsklima und damit auch die Mitarbeitergesundheit und -motivation zu erhöhen. Um derartige Führungsaufgaben wahrnehmen zu können, dürfen auch die Leitungsspannen, das heißt die Anzahl

der Mitarbeiter, die auf eine Führungskraft kommen, nicht zu groß werden und Führungskräfte müssen sich auf ihre Führungsaufgaben konzentrieren können und dürfen sich nicht als „oberste Sachbearbeiter“ verstehen. Ein derart verbessertes Verwaltungsklima hat dann auch positive Außenwirkung auf die Attraktivität der öffentlichen Hand als Arbeitgeber und hilft bei der Gewinnung von Nachwuchskräften (Empfehlung 4) und Fachkräften (Empfehlung 6).

Zusammenfassende Handlungsempfehlungen:

- **weniger Kontrolle, mehr Vertrauen:** Führungskultur verbessern durch Stärkung von Eigenverantwortung, positive (360°-)Feedbackkultur, (agile) Teamarbeit und Anwendung entsprechender Instrumente
- **systematischeres Gesundheitsmanagement:** gesundheitsfördernde und arbeitsergonomische Maßnahmen vertiefen und umsetzen
- **Stärkung der Public-Service-Motivation:** Sicherstellung individueller Entwicklungs- und Entfaltungsmöglichkeiten in sinnstiftenden Aufgaben



*Führungskultur verbessern
durch 360°-Feedback.*

2

Vermeidung von Engpässen durch Digitalisierung und modernes Wissensmanagement

Die Tatsache, dass die Babyboomer- generation in den kommenden Jahren die Altersgrenzen für den Pensions- bzw. Renteneintritt erreicht, ist nicht nur die Hauptursache für den sich verschärfenden Arbeitskräfte- mangel. Sie führt auch dazu, dass in Organisationen ein Generationswechsel stattfindet, der deutlich über die übliche Fluktuation hinausgeht. Mehr als in den Jahren zuvor werden viele Mitarbeiter gleichzeitig ersetzt werden müssen. Unter ihnen werden sich viele zentrale Wissens- und Kompetenzträger finden, ohne deren Einsatz reibungslose Abläufe nicht mehr gewährleistet werden können.

Um hier entgegenzuwirken, ist es entscheidend, dass Wissen und Kompetenzen in den Organisationen gesichert werden, entweder durch Kodifizierung oder durch gezielte Weitergabe an jüngere Mitarbeiter. Dabei kommt jedoch oftmals erschwerend hinzu, dass in gewachsenen Organisationen nicht immer und insbesondere nicht immer

der jeweiligen Leitungsebene klar ist, um welches Wissen und welche Kompetenzen es überhaupt geht und wer die Kompetenz- und Wissensträger sind.

Unter diesen Bedingungen ist ein Wissenstransfer nur möglich, wenn ein gezieltes formalisiertes Wissens- management Einzug in die Organisation erhält, mit dem Ziel, für die Organi- sation relevante Wissens- und Kompetenz- ressourcen zu identifizieren, zu kodi- fizieren und für die Nutzung durch andere zugänglich zu machen, oder wenn gezielt die direkte Übergabe von Wissen und Kompetenzen unter den Mitarbeitern gefördert wird.

Letzteres wird am besten durch die gezielte Förderung von altersgemischtem Arbeiten erreicht. Voraussetzung hierfür ist ein genauer Überblick darüber, wer wann die Organisation oder Verwaltung verlässt, und eine ungefähre Vorstel- lung davon, wo entscheidende Kompe- tenzen angesiedelt sind. Der Wissens- transfer kann über Teambildung oder

Coachingrollen erfolgen, wie es in vielen deutschen Unternehmen derzeit schon praktiziert wird (vgl. Kasten zu „Wissenstransfer in altersgemischten Teams“). In der öffentlichen Verwaltung besteht jedoch oftmals das Problem, dass vorgezogene Einstellungen junger Mitarbeiter zur Sicherung des Wissens- transfers nicht möglich sind, sondern diese erst dann eingestellt werden können, wenn die jeweiligen Stellen durch die ausscheidenden Mitarbeiter frei geworden sind. Verwaltungen mit vielen gleichzeitigen künftigen Abgängen können dann mit den vorhandenen jungen Mitarbeitern nicht angemessen den Wissenstransfer organisieren.

Mit der Schaffung eines zentralen Stellenpools (vgl. Kasten) hat der Bund hier eine Lösung geschaffen, wie in solchen Fällen Übergänge organisiert werden können. Vergleichbare Lösungen auf Landes- und Kommunalebene wären empfehlenswert.

Wissenstransfer in altersgemischten Teams

Seit 2006 schult die ThyssenKrupp Steel Europe AG bereits über 500 Mitarbeiter, die das Unternehmen verlassen werden, gezielt als Coaches für ihre Nachfolger. Mit ihnen arbeiten sie als Ratgeber die letzten Wochen vor ihrem Austritt im Team und sichern so den Transfer von Erfahrungswissen.

Im Rahmen von TANDEM@DATEV bringt die DATEV eG erfahrene und weniger erfahrene Mitarbeiter aus unterschiedlichen Unternehmens- bereichen zusammen, um in Innovationstandems Produkte für die Kunden der Zukunft zu entwickeln.



„Um Kompetenzverluste und damit Produktivitätsverluste zu vermeiden, ist der systematische Erhalt von Wissen und Erfahrung entscheidend.“

Eine alternative Regelungsmöglichkeit findet sich im Bereich der Hochschulbesoldung in Ländern wie Bayern oder Nordrhein-Westfalen (vgl. das Interview mit Prof. Dr. Ralf Brinktrine im nachfolgenden Kapitel). Hier gibt es das Instrument der vorgezogenen Berufung, um Übergänge an Hochschulen zu sichern. Eine Übertragung dieses Instrument ins allgemeine Beamtenrecht könnte ebenfalls ein geeigneter Ansatz sein.

Die Professionalisierung des Wissensmanagements als Ganzes stellt eine größere Herausforderung dar. Hier geht es darum, für das Verwaltungshandeln relevantes Wissen entlang des Wissenskreislaufs von der Generierung/Erfassung über die Bewertung, Kodifizierung, Verbreitung bis hin zur Anwendung mit Strukturen

und Prozessen zu hinterlegen, die Wissens-/Kompetenzverluste verhindern und die Ressource Wissen für alle Organisationsbeteiligten besser nutzbar machen – auch unabhängig von der konkreten demografischen Entwicklung. Ein solches Wissen hat eine organisatorische Komponente (Wie werden Ressourcen zur Kodifizierung und Verbreitung von Wissen geschaffen? Wer sorgt dafür, dass Erfahrungswissen erfasst wird? Wie kann eine Kultur des Teilens von Wissen geschaffen werden?) und eine infrastrukturelle Komponente (Wie wird das Wissen technisch abgelegt und verwaltet? In welcher Form wird Wissen dargestellt? etc.). Die demografischen Herausforderungen haben bereits auf vielen Ebenen dazu geführt, sich der Thematik stärker konzeptionell und zum Teil anzunehmen.²⁶

Gerade die technische Seite des Wissensmanagements setzt Fortschritte bei der Digitalisierung der Verwaltung voraus. Hier bietet der Generationenumbruch in der Verwaltung zusätzliche Chancen: Eine jüngere IT-affinere Mitarbeitergeneration erhöht die Chance, dass Digitalisierungsprojekte in der öffentlichen Verwaltung angegangen werden und gelingen. Gleichzeitig entsteht durch mögliche Personalengpässe ein Rationalisierungsdruck, der die Dringlichkeit optimierender Digitalisierungsprojekte erhöht.

Zentraler Stellenpool des Bundes zur Demografievorsorge

Zur Sicherung von Kompetenzen und Wissenstransfer in Mangelbereichen schafft der Bund einen zentralen Pool an Planstellen, der den Ressorts zur Einstellung von qualifiziertem Fach- und Nachwuchspersonal zur Verfügung gestellt wird. So können Nachfolger bereits eingestellt werden, bevor der jeweilige Stelleninhaber ausscheidet, wodurch ein geregelter Wissenstransfer ermöglicht wird, ohne dass es zu einem dauerhaften Stellenaufbau im Ressort kommt oder zum Mittel der befristeten Einstellung (die auch ohne Planstelle möglich ist) gegriffen werden muss. Wird die Stelle schließlich vom Nachfolger übernommen, ist die dann freie Stelle im Pool wieder für andere Ressorts verfügbar. Der Pool besteht aus 500 Stellen und fügt dem Gesamtstellenbestand des Bundes damit nur 0,2 % Stellen hinzu – deutlich weniger, als wenn Ressorts für die Sicherung des Wissenstrfers selbst Stellen schaffen würden.



²⁶ Vgl. beispielsweise das Land Berlin: Hirschmann (2015): Wissen managen mit Konzept – Aktives Wissensmanagement stellt im Arbeitsalltag aller Beschäftigten einen Nutzen dar. Herausgeber: Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung Berlin.

Digitalisierungsprojekte, die jedoch allein einem Optimierungsansatz folgen, laufen Gefahr, der Realität hinterherzuhinken. Zudem verbrauchen solche Projekte selbst Personalressourcen, die Verwaltungen, die bereits personell mit dem Rücken zur Wand stehen, möglicherweise nicht mehr aufbringen können. Statt einem Optimierungsansatz zu folgen, müssen Digitalisierungsprojekte daher einem vorausschauenden Innovationsansatz folgen. Hier werden Effizienzgewinne aus digitalen Optimierungseffekten nur als Voraussetzung für innovative Spielräume und echte Serviceverbesserungen für die Bürger gesehen, die ihrerseits im Mittelpunkt stehen.²⁷

Auch die Nutzung von Shared Services und das Outsourcing von Dienstleistungen können zu Effizienzgewinnen führen, die den Fachkräftemangel lindern. Jedoch sollten auch solche Entscheidungen nicht allein aus der Not vorhandener Engpässe geboren werden. Ohne eigene fachliche Kompetenz in der Verwaltung drohen Kontrollverluste. Das Fachkräftemangelproblem wird nur auf den Dienstleister verschoben, der seinerseits die höheren Kosten plus Marge in Rechnung stellt. Solche Outsourcingentscheidungen sollten daher nur getroffen werden, wenn Dienstleister unabhängig von der aktuellen Fachkräftesituation deutliche Effizienzvorteile bei der Leistungserbringung gegenüber der öffentlichen Hand besitzen.

Zusammenfassende Handlungsempfehlungen:

- **Erfahrungswissen sichern:** Gestaltung der Übergänge von ausscheidenden Mitarbeitern auf neue Mitarbeiter durch Tandem- und Coachinglösungen; Aufbau von Stellenpools auch in Ländern und Kommunen oder Übertragung des Instruments vorgezogener Berufungen aus dem Hochschulbereich zur flexiblen Personalisierung solcher Übergänge
- **Wissen systematisch nutzbar machen:** Nutzung von Prinzipien und Technologien modernen Wissensmanagements
- **Effizienzvorhaben strategisch planen:** Outsourcing und Digitalisierungsprojekte nur bei nachhaltigem Nutzen für die Entwicklung und Innovationskraft der Verwaltung realisieren

Wissens- und Erfahrungstransfer im Landespolizeipräsidium Stuttgart

Um dem Verlust von Fach- und Erfahrungswissen bei der Polizei Baden-Württemberg entgegenzuwirken, wurde in einer Projektgruppe unter Einbindung von Experten der Ludwig-Maximilians-Universität München und des Fraunhofer-Instituts Magdeburg ein Stufenkonzept des Wissens- und Erfahrungstransfers entwickelt und seit 2012 landesweit umgesetzt.

In fünf Schritten soll Wissen möglichst effizient und ressourcen-schonend gesichert und übertragen werden. Basierend auf einem IT-gestützten Frühwarnsystem können Mitarbeiter, welche die Organisation zeitnah verlassen, identifiziert und die Notwendigkeit eines Wissenstransfers in einem Bedarfsgespräch festgestellt werden. In einem Wissenstransfergespräch zwischen dem Wissensträger, einer Moderation und dem potenziellen Wissensnehmer wird daraufhin das vorhandene Wissen strukturiert und gezielt aufbereitet. Dafür wird auf Instrumente wie Mind-Mapping zurückgegriffen und Wissenskarten erstellt. Bei Bedarf können weitere Transfermaßnahmen wie Lerntandems, Hospitationen oder Fortbildungen das Transfergespräch ergänzen. Der gesamte Transferprozess wird durch ein finales Gespräch samt Geschäftsübergabe und Evaluation abgerundet.



²⁷ Vgl. Zink W. und Armbruster M. (2016): Innovation und Optimierung: Ansätze für eine erfolgreiche Digitalisierung des Staats. In: Bode A. und Pätzold M. (Hg.): Wirtschaftswunder 4.0. Freiburg im Breisgau.

Gezielte Nutzung des Potenzials älterer Menschen

Angeichts des beginnenden Generationenumbruchs und des sich verschärfenden Fachkräftemangels sind zahlreiche Unternehmen dazu übergegangen, die Rolle älterer Beschäftigter in ihren Unternehmen neu zu bewerten. Mit der Ausstellung „EY ALTER“ im Stuttgarter Mercedes-Benz Museum unterstreicht beispielsweise die Daimler AG den in ihrem Haus vollzogenen Paradigmenwechsel weg von einer Defizitbetrachtung des Alters hin zu einer Würdigung und Nutzbarmachung des Potenzials des Alters. So räumt die Ausstellung mit vielen Vorurteilen hinsichtlich einer vermeintlich geringeren Lernfähigkeit sowie Leistungsfähigkeit und -bereitschaft im Alter auf. Sie zeigt deutlich, dass der Umgang mit älteren Mitarbeitern dabei viel von sich selbst erfüllenden Erwartungen geprägt ist. Mitarbeiter, von denen aufgrund ihres Alters nichts mehr erwartet wird, weisen tatsächlich schlechtere Leistungen auf als jene, bei denen dies nicht der Fall ist.²⁸

Mit steigender Lebenserwartung wächst bei vielen Menschen das Bedürfnis, sich auch in älteren Jahren aktiv beruflich einzubringen. Der Bedarf an Fachkräften trifft also auf den Wunsch vieler Menschen, länger zu arbeiten. Die Politik hat darauf im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung mit der Einführung der Flexirente reagiert. Das Beamtenrecht kennt auf Bundesebene in einigen Ländern schon länger entsprechende Flexibilisierungsmodelle. So kann der Ruhestand auf Wunsch des Beamten nach § 53 BBG bis zu drei Jahre ruhegehaltswirksam bzw. unter Gewährung eines Besoldungszuschlags hinausgeschoben werden. Auch nach Pensionseintritt gibt es Zuverdienstmöglichkeiten, die jedoch bei einer direkten weisungsgebundenen Weiterbeschäftigung im öffentlichen Dienst eingeschränkt sind.

Mit steigender Lebenserwartung wächst bei vielen Menschen das Bedürfnis, sich auch in älteren Jahren aktiv beruflich einzubringen.



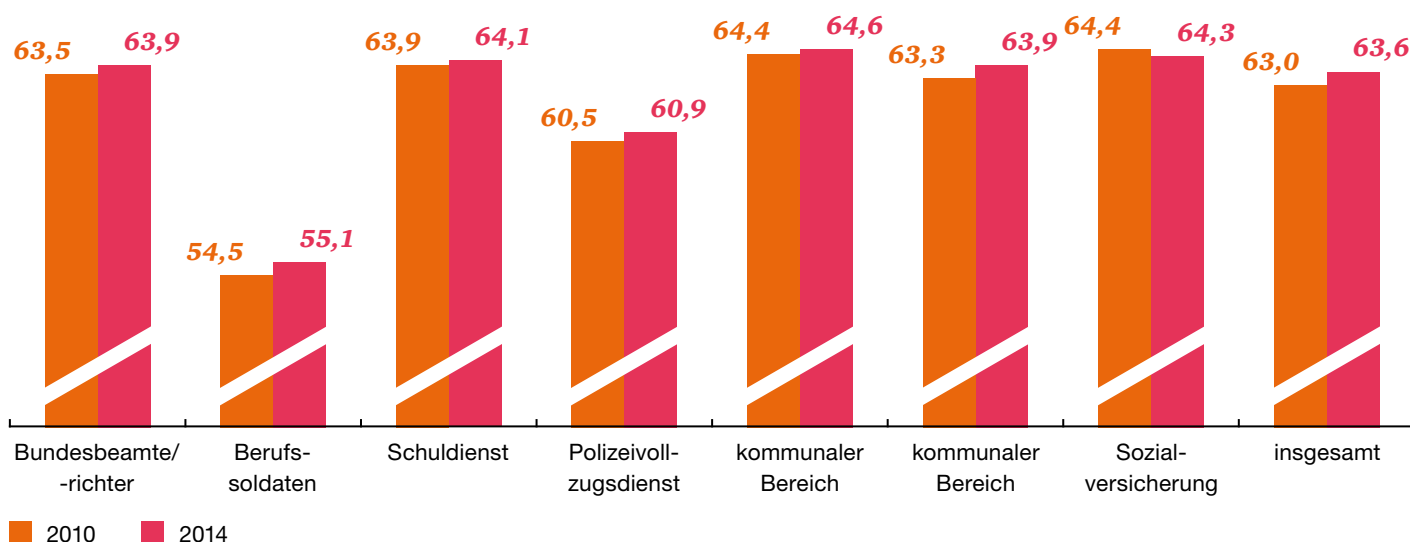
²⁸ Dieses Phänomen wird in der Psychologie „Priming“ genannt, vgl. z. B. Kirchner C., Völker I. und Bock O. (2015): Priming with Age Stereotypes Influences the Performance of Elderly Workers. In: Psychology, Vol. 6, S. 133–137.

„Ältere Mitarbeiter sind nicht weniger leistungs- und lernfähig als jüngere.“

Insgesamt kann festgehalten werden, dass sich die Zahl der Renteneintritte im öffentlichen Dienst nicht wesentlich von jener in anderen Sektoren unterscheidet und hier wie dort in den vergangenen Jahren gestiegen ist. Das durchschnittliche Rentenzugangsalter im öffentlichen Sektor ist seit 2010 spürbar angestiegen. Dies gilt sowohl für Beamte als auch

Angestellte. Lag das Eintrittsalter für Beamte über 55 im unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Dienst 2010 noch bei 62,5 Jahren²⁹ (bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung bei 62,4)³⁰, so stieg es bis 2014 auf 63,2 Jahre an. Die Anstiege zeigen sich sowohl auf Kommunal-, Landes- als auch Bundesebene.

Durchschnittliches Alter bei Eintritt in die Versorgung des öffentlichen Dienstes (Ü55) 2010 und 2014



²⁹ Bereinigt um die besonderen Altersgrenzen im öffentlichen Dienst (insbesondere bei Berufssoldaten), steigt das Durchschnittsalter auf 63,2 Jahre im Jahr 2010 und 63,8 im Jahr 2014.

³⁰ Die Zahlen zum Renteneintrittsalter der Sozialversicherungsbeschäftigten beruhen auf SIAB-Daten und einer Kohortenbetrachtung basierend auf der Geburtskohorte 1945 (Brussig M. [2015]: Altersübergangsreport – Alter beim Austritt aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist gestiegen. IAQ, Universität Duisburg-Essen).

Interview

Auszug aus dem Gespräch mit Prof. Dr. Ralf Brinktrine,
Lehrstuhl für öffentliches Recht, deutsches und europäisches
Umweltrecht und Rechtsvergleichung an der Julius-
Maximilians-Universität Würzburg

Welche Möglichkeiten hat die öffentliche Hand, Beamte über die Altersgrenze hinaus zu beschäftigen?

„§ 53 BBG bietet eine flexible und für Beamte und Beamtinnen des Bundes finanziell attraktive Möglichkeit, Beamte und Beamtinnen, die noch länger arbeiten wollen, bis zu drei Jahre weiterzubeschäftigen. Die Möglichkeit, sie im Einzelfall auch zur Weiterbeschäftigung zu verpflichten, wurde allerdings mit der Gesetzesnovelle von 2013 vom Bundesgesetzgeber selbst abgeschafft. Das Landesrecht sieht diese Möglichkeit weiterhin vor, siehe etwa Art. 63 BAYBG. Angesichts der Zuspitzung des Fachkräftemangels und vor dem Hintergrund von möglichen krisenhaften Situationen, zum Beispiel wie wir sie gerade 2015 und 2016 in Gestalt des Personalmangels beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in den Hochzeiten der Migrationskrise erlebt haben, muss diese Abschaffung seitens des Bundes aber vielleicht noch mal überdacht werden. Schwieriger wird es, wenn der Beamte bereits ausgeschieden ist. Zwar sind Tätigkeiten im öffentlichen Dienst auch nach Eintritt in den regulären Ruhestand möglich, die bestehenden Hinzuverdienstgrenzen des Bundes (siehe § 53 Abs. 8 i. V. m. Abs. 2 BeamtVG) und vieler Länder zur

Vermeidung von Doppelalimentationen bei Tätigkeiten für die öffentliche Hand schränken jedoch die Möglichkeiten wieder ein. Allerdings gelten diese Anrechnungsvorschriften nur für den Fall weisungsgebundener Dienst- und Arbeitsverhältnisse, reine Beraterverträge fallen in der Regel nicht unter die Regelungen über Hinzuverdienstgrenzen, wenn die Beratertätigkeit selbstständig bzw. weisungsungebunden erfolgt. Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes bleiben nach Erreichen der Regelaltersgrenze für die Berechnung der Versorgung gänzlich außer Betracht, § 53 Abs. 8 Satz 1 BeamtVG.“

Gibt es über die Stellenpoollösung des Bundes hinaus weitere Möglichkeiten, Übergänge von ausscheidenden Kompetenzträgern auf ihre Nachfolger zu gestalten?

„Das Hochschulrecht einiger Länder wie Bayern und Nordrhein-Westfalen kennt die Möglichkeit der vorgezogenen Berufung, die bereits erfolgen kann, bevor der bisherige Lehrstuhlinhaber endgültig ausgeschieden ist. Es ist zu erwägen, eine solche Regelung – vorbehaltlich status- und haushaltsrechtlicher Vorgaben – zumindest der Sache nach auf das allgemeine Beamtenrecht zu übertragen.“



Bei welchen beamtenrechtlichen Regelungen besteht darüber hinaus aus Ihrer Sicht vor dem Hintergrund der skizzierten Entwicklung bei den Fachkräften ein möglicher Regelungsbedarf?

„Das Alimentationssystem für Beamte ist rigide und nicht auf Wettbewerb ausgelegt. Die Beamtenbesoldung differenziert nicht nach Berufen, sondern bewertet Ämter nach Aufgaben und Funktion. Das führt dazu, dass beispielsweise ein Informatiker mit Masterabschluss genauso vergütet wird wie ein Germanist mit Masterabschluss, wenn das jeweilige Amt im Besoldungssystem gleich bewertet ist (z. B. mit der Besoldungsstufe A 13). Eine Vergütungsregelung, die die Knappheit in bestimmten Berufen abbildet, ist im derzeitigen Besoldungssystem rechtlich nicht möglich. Zulagen können zwar kurzfristig differenzierte

Bezahlungen ermöglichen, die Ausgestaltungsmöglichkeiten sind hier aber stark begrenzt.

Mehr Flexibilität in besoldungsrechtlicher Hinsicht bietet der Wissenschaftsbereich. Die dort mögliche dauerhafte Berufungszulage zur Gewinnung von Hochschullehrern könnte unter Umständen auf andere Beamtengruppen übertragen werden. Ansätze hierzu gibt es mit der Bundesleistungsbesoldungsverordnung in Form der Einführung von Leistungsstufen auch bereits, die allerdings erst greift, wenn der Beamte oder die Beamtin sich bereits im Dienst befindet. Im bestehenden System könnten diese leistungsbezogenen Instrumente gerade in Hinblick auf die Gewinnung von Fachkräften indes noch weiter ausgebaut und dazu entsprechend den Vorgaben

des Bundesverfassungsgerichts über eine gestiegene Wertigkeit bestimmter Berufsgruppen bei der Stellenbewertung argumentiert werden, um zu wettbewerbsfähigeren Bewertungen zu kommen. Eine höhere Wertigkeit von IT- und Gesundheitsberufen ließe sich beispielsweise über die steigende gesamtgesellschaftliche Bedeutung der Themen Digitalisierung und Gesundheit in einer alternden Bevölkerung begründen. Somit ließen sich möglicherweise am Ende sogar eigene Besoldungsordnungen analog zur W-Besoldung begründen.“

Welche Hürden existieren heute noch für Quereinsteiger?

„Der Quereinstieg gestaltet sich im öffentlichen Dienst immer noch schwierig. Quereinsteiger müssen dieselben Voraussetzungen nach Art. 33 Abs. 2 GG nachweisen wie Laufbahn-

beamte, die eine standardisierte Ausbildung im öffentlichen Dienst durchlaufen haben, also die entsprechende Eignung, Befähigung und fachliche Leistung vorweisen. Hier bedarf es klarer Kriterien für die Anerkennung anderweitig erworbener Berufserfahrung. Eine besondere Hürde für Quereinsteiger stellen auch die Altersgrenzen für die Verbeamtung dar. Angesichts der demografischen Entwicklung, insbesondere der gestiegenen Lebenserwartung und der Erhöhung der Regelaltersgrenze, ist es jedoch nur schwer nachvollziehbar, dass nur bis zu einem gewissen Alter – zwar mit Altersdifferenzierungen nach Ämtern und Funktionen, aber gleichwohl doch mit festen Höchstgrenzen – verbeamtet werden kann.“

Vergleicht man alle Versorgungszugänge des öffentlichen Dienstes (auch unter 55-Jährige) mit Rentenzugängen der gesetzlichen Rentenversicherung, so lag das durchschnittliche Zutrittsalter 2010 bei 60,6 Jahren für Beamte bzw. 60,7 für Arbeitnehmer in der gesetzlichen Rentenversicherung und stieg bis 2014 auf jeweils 61,7 Jahre an.³¹ Lediglich bei der Intensität der Nutzung der Altersteilzeit gab es in der Vergangenheit erhebliche Unterschiede zwischen öffentlichem Dienst und anderen Sektoren. Mit der Neuregelung der Altersteilzeit im Jahr 2010 sind jedoch in allen Sektoren die Altersteilzeitquoten erheblich zurückgegangen und spielen für die Zukunft keine Rolle mehr.

Die Aufgabe der Nutzung des Potenzials älterer Menschen stellt sich also für den öffentlichen Dienst nicht mehr und nicht minder als für alle Arbeitgeber, allerdings mit den Vorteilen, die öffentlichen Arbeitgebern aus dem Beamtenrecht entstehen. Hinzu kommt, dass der öffentliche Dienst einen hohen Anteil Akademiker beschäftigt, die in der Regel besonders daran interessiert sind, über die Regelaltersgrenzen hinaus zu arbeiten.³² Das Weiterbeschäftigungspotenzial ist damit potenziell größer als in anderen Sektoren.

³¹ Austritte wegen Dienstunfähigkeit im jungen Alter sowie Vorruhestandsregelungen sind verantwortlich für die niedrigeren Zahlen. Zu beachten ist, dass der Renteneintritt im öffentlichen Dienst in der Regel nahtlos erfolgt. In anderen Branchen, wie etwa der Landwirtschaft, dem Gast- und Baugewerbe folgt auf den Austritt aus der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nicht immer unmittelbar der Renteneintritt, sondern es folgen gelegentlich auch Phasen der geringfügigen Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit.

³² Vgl. z. B. Esselmann I. und Geis W. (2015): Fachkräfte 65 plus – Erwerbstätigkeit im Rentenalter. IW-Trends 2.2015.

Beispielsweise steht es der öffentlichen Hand frei, ausgeschiedene Beamte auf freiberuflicher Basis als Experten erneut zu beschäftigen. Zur systematischen Nutzung können hierfür Expertenpools gebildet werden, wie es beispielsweise bei der Firma Bosch gemacht wird (vgl. Kasten). Solche Expertenpools, aus denen ehemalige Fachleute für bestimmte Projekte herangezogen werden, sind variabel einsetzbar und bieten daher Vorteile gegenüber dem Aufschub des Ruhestands.

Um darüber hinaus für krisenhafte Situationen gewappnet zu sein, die in Zeiten allgemeiner Personalknappheit durchaus zunehmen können, wäre aber durchaus auch zu überdenken, ob die bis 2013 gültige Form des § 53 BBG, die auch ein einseitiges Hinausschieben

des Ruhestands seitens des obersten Dienstherrn erlaubte³³, nicht wieder eingeführt werden sollte. Dies ist beispielsweise im Beamtenrecht Bayerns nach wie vor möglich (vgl. das Interview mit Prof. Dr. Ralf Brinktrine).

Grundsätzlich gilt aber für die langfristige Bindung älterer Mitarbeiter, dass alle genannten Ansätze zur Verbesserung des Verwaltungsklimas, zur Arbeitsergonomie und zum Gesundheitsschutz, aber auch zur individuellen Förderung von Entwicklungsmöglichkeiten beispielsweise durch weiteren Zugang zu Weiterbildungsmöglichkeiten die Zielgruppe der älteren Mitarbeiter besonders im Auge behalten müssen, damit die Bereitschaft zu einer längeren Beschäftigung steigt.

Zusammenfassende Handlungsempfehlungen:

- **flexiblere Ruhestandsregelungen:** Nutzung der Möglichkeiten der neu eingeführten Flexirente bei Tarifbeschäftigten, gegebenenfalls Wiedereinführung der Verpflichtung zur Weiterbeschäftigung (§ 53 BBG)
- **Kompetenzsicherung jenseits der Altersgrenze:** Bildung von Expertenpools verrenteter oder pensionierter Mitarbeiter für den Einsatz in Projekten
- **Fokus Alter:** bei allen Maßnahmen zur Verbesserung von Verwaltungsklima, Mitarbeitermotivation und Gesundheitsschutz Fokus auf ältere Mitarbeiter legen

Seniorenexperten bei Bosch

Die Bosch Management Support GmbH vermittelt seit 1999 Bosch-Pensionäre für Projekt- und Beratungsaufgaben ins Unternehmen. Die 1.700 vermittelten Pensionäre repräsentieren mehr als 40.000 Jahre Bosch-Know-how und sind damit eine wertvolle Ressource für das Unternehmen. So werden nicht nur flexibel Personalkapazitäten und Know-how gesichert, sondern auch der Wissenstransfer gefördert. Andere Unternehmen wie die Daimler AG sind mittlerweile diesem Modell gefolgt.



³³ Die bis zum 11.07.2013 geltende alte Fassung enthielt in Abs. 2 folgende Formulierung: „Die oberste Dienstbehörde kann im Einzelfall den Eintritt in den Ruhestand bis zu drei Jahre hinausschieben, wenn die Fortführung der Dienstgeschäfte durch eine bestimmte Beamtin oder einen bestimmten Beamten dies erfordert.“

4

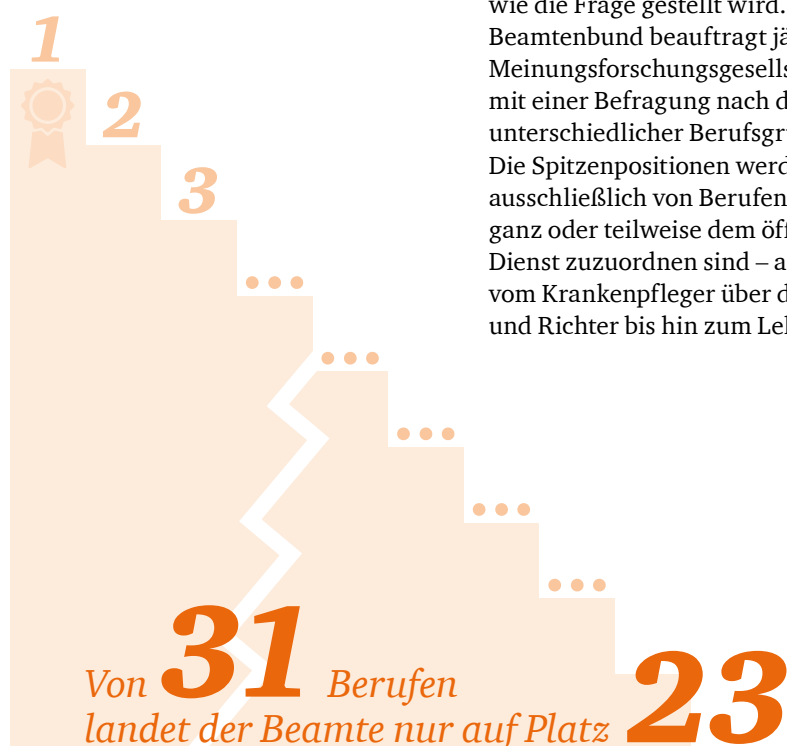
Verbesserung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes

Der öffentliche Dienst leidet nicht grundsätzlich an geringer Attraktivität. Es lässt sich sogar festhalten, dass die Beschäftigten im öffentlichen Dienst selbst in der Regel zufrieden mit ihrem Arbeitsumfeld sind und dass das Niveau mit anderen Branchen vergleichbar ist.³⁴

Dennoch haftet dem öffentlichen Dienst von außen oftmals ein negatives Image an, das sich jedoch unterschiedlich äußert, je nachdem, wie die Frage gestellt wird. Der dbb Beamtenbund beauftragt jährlich die Meinungsforschungsgesellschaft forsa mit einer Befragung nach dem Ansehen unterschiedlicher Berufsgruppen. Die Spitzenpositionen werden fast ausschließlich von Berufen belegt, die ganz oder teilweise dem öffentlichen Dienst zuzuordnen sind – angefangen vom Krankenpfleger über den Polizist und Richter bis hin zum Lehrer.

Bewusst wird im Ranking auch nach dem Ansehen von Beamten gefragt, obwohl die gerade genannten Berufsgruppen zu einem gewichtigen Teil nur aus Beamten bestehen. Von 31 Berufen landet der Beamte nur auf Platz 23 und genießt damit bei der Mehrheit der Bevölkerung kein hohes Ansehen. Dies deutet darauf hin, dass der öffentliche Dienst als Ganzes, der primär mit Verwaltungsbeamten assoziiert wird, ein eher bescheidenes Ansehen genießt, die konkreten Berufsgruppen aber oft ein sehr hohes.

Aus Sicht der Gewinnung von Nachwuchs ist es wichtiger zu wissen, wie künftige Berufseinsteiger den öffentlichen Dienst sehen. Hier bietet für die Gruppe der Akademiker die Studentenbefragung von EY gewisse Anhaltspunkte. So zeigt die jüngste Umfrage, dass bei Studierenden der öffentliche Dienst besonders hoch im Kurs steht. Aber auch die ebenfalls beliebten „Branchen“ „Kultureinrichtungen“ und „Wissenschaft“ sind teilweise bzw. überwiegend dem öffentlichen Dienst zuzuordnen. Die Befragung deckt aber auch ein Defizit des öffentlichen Dienstes auf: Werden nur die besonders leistungsstarken Studenten befragt, fällt der öffentliche Dienst in seiner Attraktivität deutlich zurück. Lediglich die Wissenschaft schneidet hier gut ab.

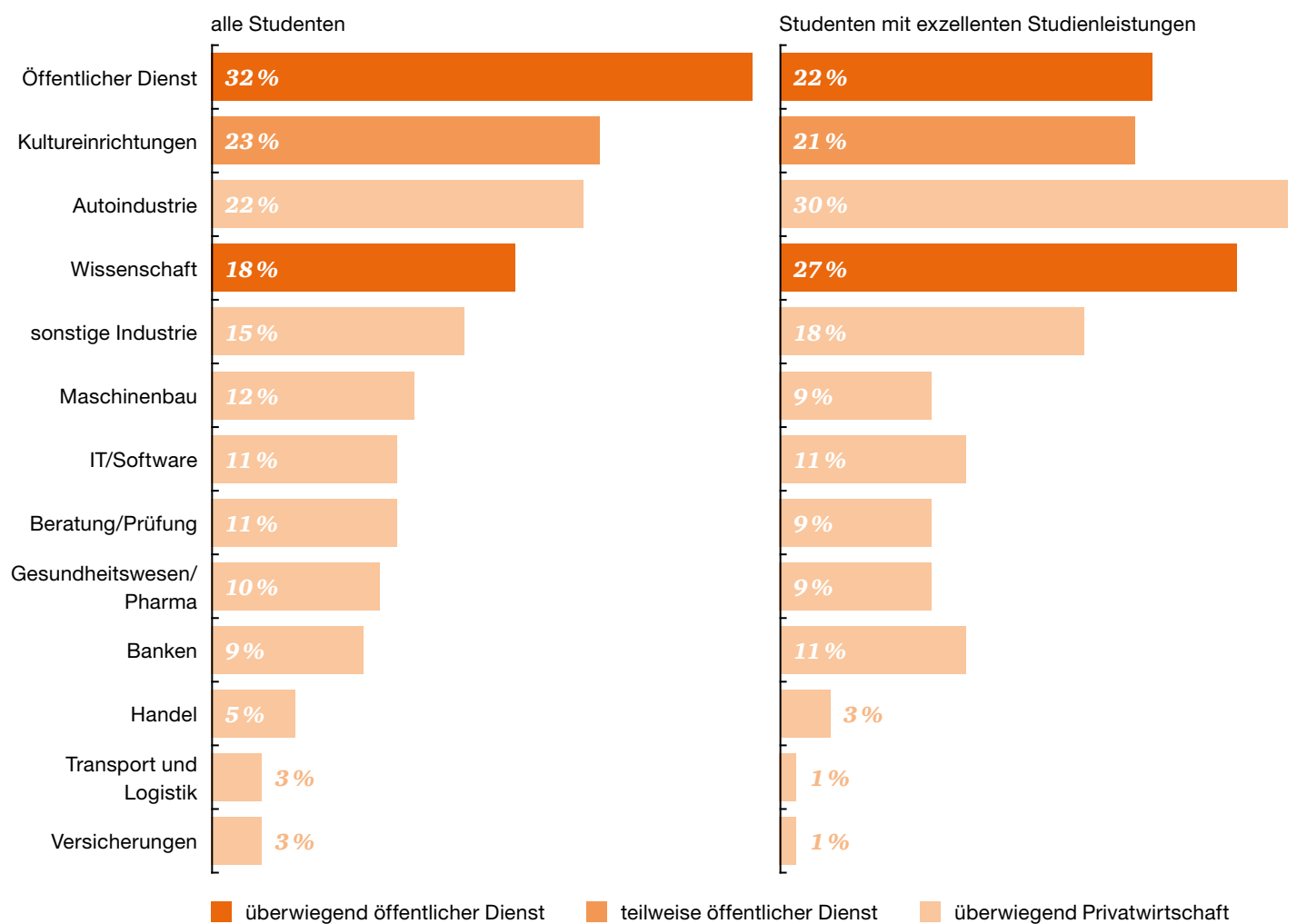


³⁴ In der jährlichen „Bürgerbefragung öffentlicher Dienst – Einschätzung, Erfahrungen und Erwartungen“ von forsa, die im Auftrag des dbb Beamtenbunds durchgeführt wird, zeigten sich zuletzt (2015) 75 % der Beschäftigten im öffentlichen Dienst zufrieden, 11 % unzufrieden. 14 % gaben „weder noch“ an. 2007 waren es noch 65 % zufriedene gegenüber 20 % unzufriedenen Teilnehmern. Das Niveau ist vergleichbar mit ähnlichen Befragungen in der Privatwirtschaft, so hat forsa im Jahr 2016 für das soziale Netzwerk XING eine Befragung unter 1.010 erwerbstätigen Fachkräften und Führungskräften unterschiedlicher Branchen durchgeführt. Hier lag der Anteil zufriedener bzw. sehr zufriedener Mitarbeiter bei 83 %, unzufrieden bzw. sehr unzufrieden waren 17 %.

„Der öffentliche Dienst leidet nicht grundsätzlich an geringer Attraktivität und dennoch hat er ein Imageproblem.“

Attraktive Branchen aus Studentensicht, 2016

Anteil von 3.500 befragten Studenten in 27 Universitätsstädten bei Beantwortung der Frage „Welche Branchen sind für Ihre beruflichen Pläne besonders attraktiv?“



Quelle: EY.

Zudem lässt sich für Studenten sagen, dass sie mit der Wahl ihres Studiengangs eine Vorfestlegung hinsichtlich ihrer beruflichen Möglichkeiten getroffen haben. Entsprechend unterscheiden sich auch die Branchenpräferenzen erheblich nach Studienrichtung. Besonders begehrt ist der öffentliche Dienst bei Geisteswissenschaftlern – vermutlich weil sie außerhalb des öffentlichen Dienstes nur wenige geregelte Berufsperspektiven besitzen. Angesichts der Tatsache, dass der öffentliche Dienst für Juristen ein ganz wesentlicher Arbeitgeber ist, ist die Attraktivität des öffentlichen Dienstes bei Juristen jedoch vergleichsweise schwach, er ist aber attraktivster Arbeitgeber. Geringe Attraktivität entfaltet der öffentliche Dienst (außerhalb der Wissenschaft) bei Wirtschaftswissenschaftlern und Ingenieuren. Es ist anzunehmen, dass das Bild bei anderen MINT-Fächern ähnlich ist. Der öffentliche Dienst hat also – mit Ausnahme der Juristen – ausgerechnet bei jenen Berufsgruppen einen Wettbewerbsnachteil, bei denen 2030 der Wettbewerb besonders hoch sein wird. Hierauf werden wir im anschließenden Kapitel noch mal zurückkommen.

Gefragt nach den Kriterien für die Wahl eines Arbeitgebers ist interessanterweise das Kriterium „Jobsicherheit“ für den größten Teil (63 %) der Studierenden wichtig. Es folgen die Kriterien „Aufstiegchancen“ (52 %) und „flache Hierarchien/Kollegialität“ (42 %). Geringer werden „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ (38 %) und das Gehalt (37 %) gewichtet.

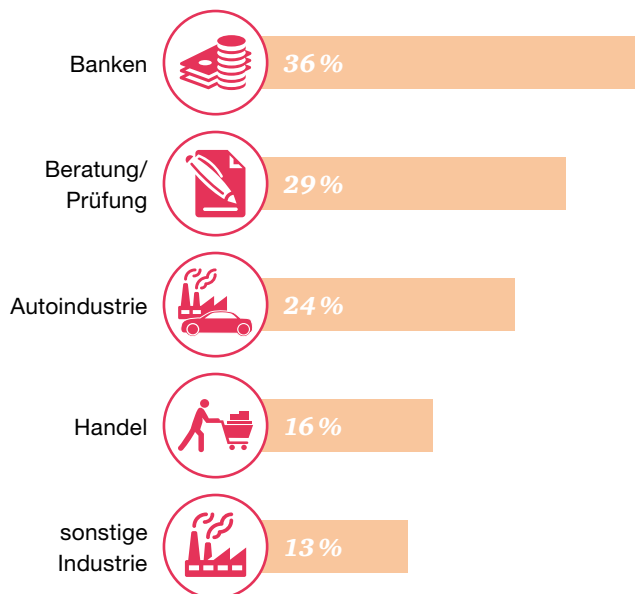


Besonders begehrt ist der öffentliche Dienst bei Geisteswissenschaftlern.

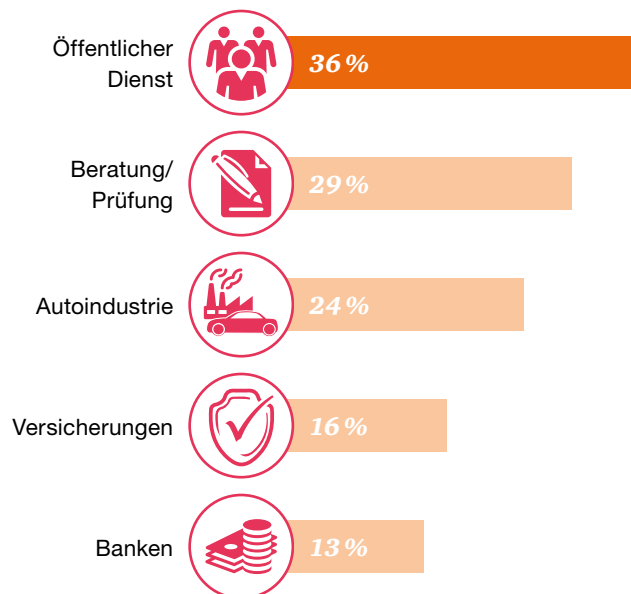
Top 5 Branchen nach Studienrichtung, 2016

Anteil von 3.500 befragten Studenten in 27 Universitätsstädten bei Beantwortung der Frage „Welche Branchen sind für Ihre beruflichen Pläne besonders attraktiv?“

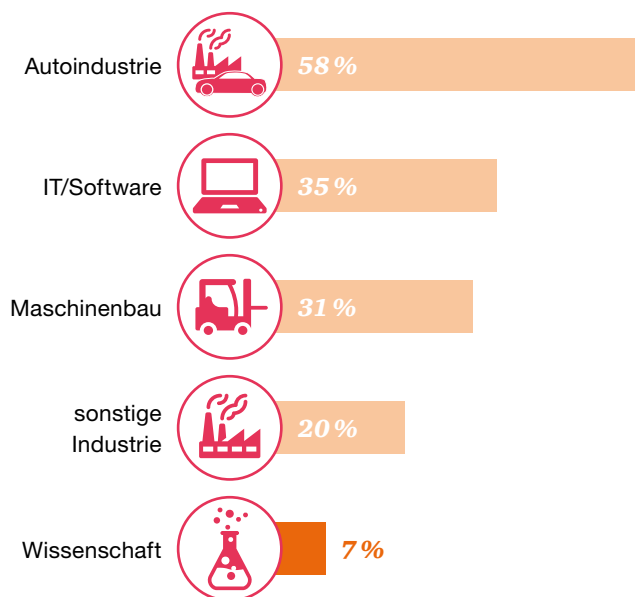
Top 5 Wirtschaftswissenschaftler



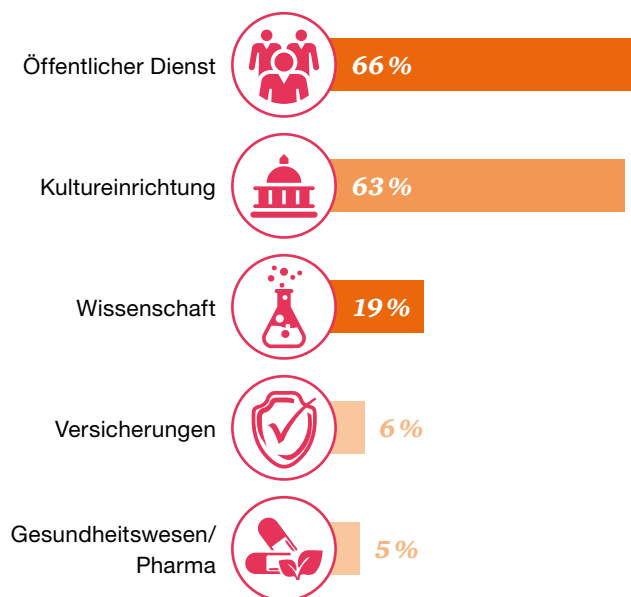
Top 5 Juristen



Top 5 Ingenieure



Top 5 Geisteswissenschaftler



■ überwiegend öffentlicher Dienst ■ teilweise öffentlicher Dienst ■ überwiegend Privatwirtschaft

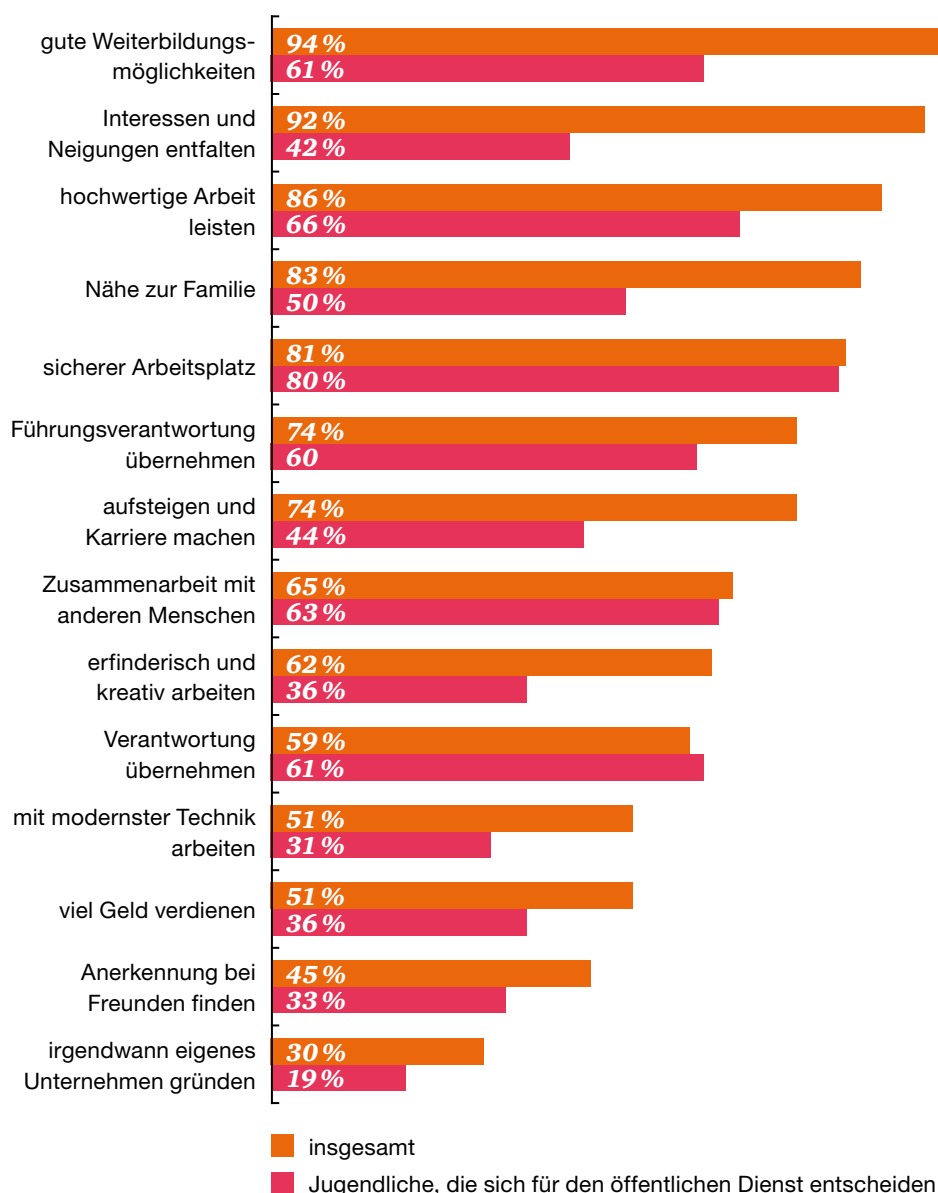
Quelle: EY.

Werden junge Menschen zu einem noch früheren Zeitpunkt nach ihrer Berufswahl/Ausbildungswahl gefragt, wie wiederum im Rahmen der dbb/forsa-Befragung geschehen, so ergeben sich durchaus ähnliche Motive – aber mit unterschiedlichen Akzenten. Hier stehen mit Nennungen von jeweils 94% und 92% Weiterbildungsmöglichkeiten an der Spitze. Das Thema „Sicherer Arbeitsplatz“ ist zwar auch für viele (81%) Jugendliche ein wichtiges Kriterium, allerdings erst an fünfter Stelle (vgl. Abbildung).

Bei der Teilgruppe, die sich für den öffentlichen Dienst entschieden hat, ergibt sich ein anderes Bild. Der sichere Arbeitsplatz ist in dieser Gruppe der mit Abstand dominierende Grund für die Wahl. Die Gründe „hochwertige Arbeit leisten“ (66%) und „Zusammenarbeit mit anderen Menschen“ (63%) folgen erst mit großem Abstand. Die Gründe „eigene Interessen und Neigungen entfalten“, „aufsteigen und Karriere machen“, „erfinderisch und kreativ arbeiten“ und „mit modernster Technik arbeiten“ spielen sogar nur für etwa halb so viele Vertreter dieser Gruppe eine Rolle wie bei allen Jugendlichen. Jene Jugendlichen, die diese Erwartungen haben, gehen also nicht davon aus, dass sie im öffentlichen Sektor erfüllt werden.

Motive für die Ausbildungs- und Berufswahl

Anteil der in der dbb/forsa-Studie befragten 14- bis 18-Jährigen, die die entsprechenden Gründe für die Ausbildungs- und Berufswahl benannt haben



Quelle: dbb Beamtenbund/forsa.

Dass der öffentliche Sektor vornehmlich Menschen anzieht, bei denen solche Motive eine geringe Rolle spielen, sollte dem öffentlichen Dienst nicht egal sein, da sich hiermit auch eine geringere Leistungsmotivation und Innovationskraft ausdrücken. Das Bild, dass der öffentliche Dienst Entwicklungsmotive nicht ausreichend bedient, bestätigt sich auch an anderer Stelle der dbb/forsa-Befragung. Die befragten Beschäftigten des öffentlichen Dienstes selbst sehen den Hauptvorteil ihres Arbeitgebers im Werben um Fachkräfte beim Thema Jobsicherheit. Nachteile werden hauptsächlich bei den „weniger vielfältigen und geringeren Karrieremöglichkeiten“ sowie bei einer „schlechteren Entlohnung“ gesehen – Letzteres ist allerdings ein Thema, das bei Jugendlichen auf dem Weg zur Berufswahl eine vergleichsweise geringe Rolle spielt.³⁵

Es lassen sich also spezifische Stärken und Schwächen hinsichtlich der Attraktivität des öffentlichen Dienstes festhalten, die bei der Berufswahl von unterschiedlichen Personengruppen durchaus unterschiedlich gewichtet werden. Der öffentliche Dienst zieht derzeit vor allem Personen an, denen Sicherheit, Familienfreundlichkeit und gesellschaftlich relevante Aufgaben wichtig sind. Personen, die berufliche und persönliche Entfaltungsmöglichkeiten in einem professionellen Umfeld suchen und denen Leistungsorientierung wichtig ist, fühlen sich weniger zum öffentlichen Dienst hingezogen. Zudem genießt der öffentliche Dienst eine hohe Wertschätzung bei Geisteswissenschaftlern und Juristen, nicht jedoch bei MINT-Fachkräften und Wirtschaftswissenschaftlern. Die einzelnen Stärken und Schwächen werden im Folgenden noch einmal genauer betrachtet.



Der sichere Arbeitsplatz ist für Jugendliche, die sich für den öffentlichen Dienst entschieden haben, der mit Abstand dominierende Grund für die Wahl.

³⁵ Entsprechend der Umfrage sehen 59 % der befragten öffentlich Bediensteten Nachteile des öffentlichen Dienstes gegenüber der Privatwirtschaft beim Werben um Berufseinsteiger, nur 18 % sehen dort Vorteile. 34 % sehen Nachteile aufgrund nicht so vielfältiger und weniger Karrieremöglichkeiten, was der zweithöchste Wert nach wahrgenommener schlechterer Entlohnung ist (49 %). Es folgt mangelnde Flexibilität mit 16 %. Diejenigen, die den öffentlichen Dienst im Vorteil sehen, tun dies ganz überwiegend aufgrund der höheren Sicherheit (72 %).

Interview

Auszug aus dem Gespräch mit Hans-Ulrich Benra, stellvertretender dbb-Bundesvorsitzender und Fachvorstand Beamtenpolitik

Wie kann die öffentliche Hand ihre Attraktivität als Arbeitgeber verbessern?

„Hinsichtlich der Attraktivität des öffentlichen Dienstes ist es wichtig, zwischen verschiedenen Gruppen zu unterscheiden. Berufseinsteiger sind von anderen Interessen geleitet als Personen, die schon länger beschäftigt sind und beispielsweise eine Familie aufbauen. Letzteren bietet der öffentliche Dienst mit seiner Arbeitsplatzsicherheit und Familienfreundlichkeit ein gutes Umfeld – sofern die Mitarbeiter in festen Verträgen beschäftigt sind. Was die Berufseinsteiger betrifft, so wird sich der öffentliche Dienst darauf einstellen müssen, dass ohne konsequente Attraktivitätsoffensiven immer weniger qualifizierte Bewerber an ihn herantreten werden.“

Von welchen Interessen sind Berufseinsteiger geleitet?

„Die Berufsanfänger von heute wägen ein dauerhaftes Bleiben gegen ein erwerbsbiografisches Optimieren ab. Brüche in den Erwerbsbiografien werden in den kommenden Erwerbsgenerationen immer häufiger zum Regelfall. Junge Menschen wollen auch bei mittelfristig angestrebter Dauerbeschäftigung ihre Perspektiven zunächst offenhalten, Erfahrungen sammeln und sich nicht frühzeitig festlegen. Hierauf muss auch das Berufsbeamtentum reagieren:

Ein frühzeitiges Ausscheiden ist angesichts des Lebenszeitprinzips im Beamtenberuf zwar vonseiten der Dienstherren nicht wünschenswert, sollte aber ohne grobe Abschläge in der Versorgung möglich sein. Instrumente wie das Altersgeld ermöglichen flexiblere Übergänge und können eine Möglichkeit sein, um Fachkräfte zu gewinnen, die nur für eine begrenzte Zeit in den öffentlichen Dienst eintreten wollen.“

Was ist in Hinblick auf Mangelberufe im MINT-Bereich zu tun?

„Die öffentliche Hand entwickelt seit Jahren eine immer größere Nachfrage nach für den öffentlichen Dienst bis dato untypischen und speziellen Qualifikationen, bei denen sie im starken Wettbewerb mit der Privatwirtschaft steht. Die Einführung einer Rekrutierungszulage durch das Fachkräftegewinnungsgesetz für Beamte war ein Schritt in die richtige Richtung, allerdings ist die Prämie zu niedrig angesetzt, um mit anderen Arbeitgebern in Mangelberufen konkurrieren zu können. Außerdem können Zulagen nur vorübergehende Maßnahmen sein, da sie den Mitarbeitern keine langfristige Perspektive bieten. Sie müssen vielmehr in eine sinnvolle Stellenbewertung einmünden. Zur Attraktivität gehört ganz allgemein auch immer eine wettbewerbsfähige Besoldung/Bezahlung.“



Welche Rolle spielt das „Verwaltungsklima“ bei der Gewinnung und Haltung von Fachkräften?

„Ein wichtiger Aspekt ist, wie wir am Arbeitsplatz miteinander umgehen und wie Arbeitgeber und Dienstherren Motivation und Gesundheit ihrer Mitarbeiter fördern. Obwohl sich präventiver Gesundheitsschutz seit 2007 in der öffentlichen Verwaltung etabliert, sind die Krankenstände bis heute nicht auf das durchschnittliche Niveau der Gesamtwirtschaft gesunken. Die Ursachen hinter der Zahl der Fehltag sind komplex und haben oft mit Missständen im Arbeitsumfeld zu tun: Mangelnde Mitarbeiterwertschätzung, steife Hierarchien und die tiefgreifenden Modernisierungsprozesse könnten Erklärungen für hohe Krankenstände sein. Mögliche Missstände in diesen Bereichen wirken auch auf Berufseinsteiger abschreckend.“

Stärke: gesellschaftliche Relevanz/ Gemeinwohlorientierung

Wie bereits weiter oben geschildert ist die Public-Service-Motivation für viele Beschäftigte ein wesentlicher Grund für die Arbeit im öffentlichen Sektor. Die hohe Public-Service-Motivation der Beschäftigten im öffentlichen Dienst drückt sich in dieser Reihenfolge in einem hohen Interesse am Gemeinwohl, einer großen politischen Motivation, in sozialem Mitgefühl und in einer gewissen Form von Altruismus aus.³⁶ Bei jungen Menschen mit einer solchen Motivation hat der öffentliche Sektor als Arbeitgeber von vornherein Vorteile gegenüber privatwirtschaftlichen Unternehmen. Er steht jedoch im Wettbewerb mit frei gemeinnützigen oder internationalen Non-Government- oder Non-Profit-

Organisationen. Dass sich angesichts der dort oftmals deutlich schlechteren Beschäftigungsrahmenbedingungen dennoch viele junge Menschen für eine Tätigkeit im Non-Profit-Bereich entscheiden, macht deutlich, dass es öffentlichen Arbeitgebern nicht immer gelingt, deutlich zu machen, dass die entsprechenden Erwartungen im öffentlichen Sektor mindestens genauso gut befriedigt werden können. Die hohe gesellschaftliche Relevanz und Gemeinwohlorientierung bleiben aber dennoch eine große Stärke des öffentlichen Sektors – hierbei wirkt der Bund mit seinen vermeintlich größeren Gestaltungsmöglichkeiten attraktiver als die beiden anderen staatlichen Ebenen.³⁷



³⁶ Vgl. Vogel D. (2011): Dem Gemeinwohl verpflichtet? – Was motiviert die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes? In: Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management. Universitätsverlag Potsdam. Die Untersuchung weist darauf hin, dass die Public-Service-Motivation in einem signifikant positiven Zusammenhang mit der Frage steht, ob bereits ein Elternteil im öffentlichen Dienst arbeitete oder arbeitet. Dies deutet auf die Bedeutung der Vorbildfunktion der Eltern für die Berufswahl hin.

³⁷ Ebd.



Stärke: Sicherheit

Das Thema Sicherheit ist einer der augenfälligsten Vorteile für die Attraktivität im öffentlichen Dienst, wobei neben der Sicherheit des Anstellungsverhältnisses auch die Sicherheit in der Altersversorgung zu nennen ist. Das Lebenszeitprinzip bei Beamten sorgt dafür, dass Beamte nur bei schweren Dienstvergehen aus dem Dienst entlassen werden können. Angestellte im öffentlichen Dienst sind nach 15 Jahren Beschäftigung jenseits des 40. Lebensjahrs nicht mehr betriebsbedingt kündbar. Aber auch sonst sind betriebsbedingte Kündigungen die große Ausnahme. Seitens der Altersversorgung sichert das Beamtenversorgungsrecht auf Basis des Alimentationsprinzips im Alter ein Versorgungsniveau, das nach unten abgesichert und bei 40 Jahren Dienstzeit 71,75 % des letzten Entgelts entspricht. Angestellte im öffentlichen Dienst erhalten in der Regel eine Betriebsrente über die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder, die ebenfalls zu einem höheren Rentenniveau führt als bei Arbeitnehmern ohne Betriebsrente. Die hohe Beschäftigungssicherheit führt darüber hinaus zu zahlreichen weiteren Vorteilen der Beschäftigten, angefangen von günstigeren Kreditkonditionen über niedrigere Beiträge bei zahlreichen Versicherungen bis hin zu größeren Erfolgsaussichten bei der Suche nach einer Mietwohnung.

Die Kehrseite der hohen Sicherheit für die Beschäftigten ist die geringere Flexibilität für den Arbeitgeber, der mit einmal eingestellten Mitarbeitern auf Jahrzehnte hinaus planen muss. Dies hat in den vergangenen Jahren verstärkt dazu geführt, dass in immer mehr Beschäftigungsbereichen im öffentlichen Sektor vom Instrument der Zeitverträge Gebrauch gemacht wurde. Befristete Verträge verkehren jedoch den Vorteil Sicherheit aus Sicht der Beschäftigten ins genaue Gegenteil.

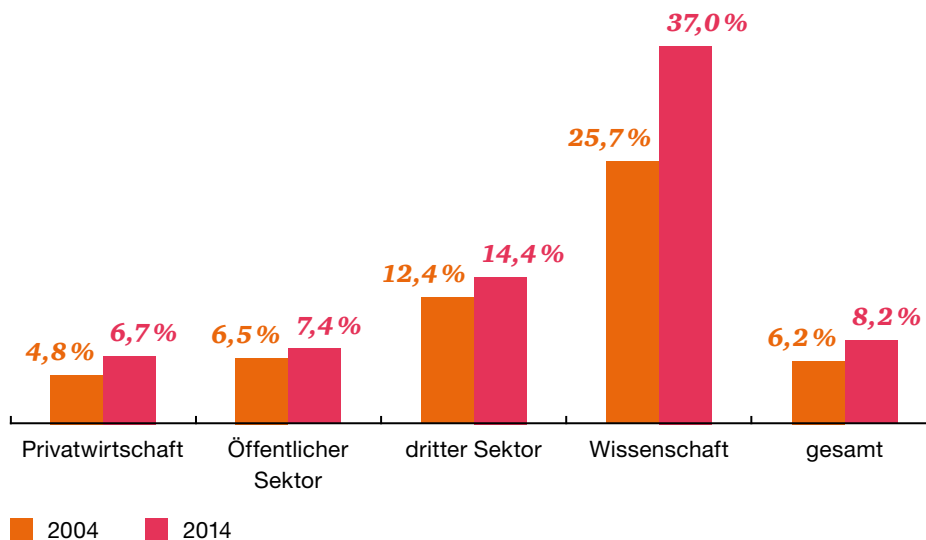
Wie eine Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zeigt, ist der Anteil der befristet Beschäftigten im öffentlichen Dienst (ohne Wissenschaft) mit 7,4 % höher als in der Privatwirtschaft mit 6,7 % und hat bis 2010 deutlich zugenommen³⁸ – seither ist er wieder rückläufig. Besonders ausgeprägt sind dabei Höhe und Anstieg in der Wissenschaft. Insgesamt kommen 35,1 % aller befristet beschäftigten Menschen entweder aus den Bereichen öffentlicher Dienst oder Wissenschaft. Insbesondere die Wissenschaft produziert damit außerhalb der Geisteswissenschaften erhebliche Nachteile im Wettbewerb um die besten Köpfe gegenüber der Privatwirtschaft. Erschwerend kommt hinzu, dass Befristungen im öffentlichen Dienst stärker jüngere Menschen betreffen als in der Privatwirtschaft. Laut Mikrozensus lag der Befristungsanteil im öffentlichen Dienst (ohne Wissenschaft) bei den unter 25-Jährigen bei 23,1 %, in der Privatwirtschaft bei 20,7 %, bei den 25- bis 34-Jährigen sogar bei 17,1 % gegenüber 10,3 %.³⁹

³⁸ Dabei räumen die Autoren der Studie jedoch ein, dass die auf dem IAB-Betriebspanel beruhenden Daten Beamtenverhältnisse, die den Befristungsanteil verringern würden, tendenziell untererfassen. Die Personalamtsstatistik führt mit 5,6 % niedrigere Anteile für den öffentlichen Dienst (ohne Wissenschaft, 10,3 % mit Wissenschaft) auf, die aber aus Sicht der Autoren wiederum unterschätzt sind, da hier keine geringfügig Beschäftigten erfasst sind. Eine auf dem Mikrozensus beruhende Betrachtung ergibt wiederum einen Anteil von 6,8 % (ohne Wissenschaft).

Allerdings zeigt die Betrachtung der Anteile nach öffentlichen Aufgabenbereichen im Mikrozensus, dass auch jenseits von Hochschulen und Forschung nur bestimmte Aufgabenbereiche von hohen Befristungsquoten geprägt sind. Zweistellige Anteile erreichen die Bereiche „Rechtsschutz“, „Kindertagesbetreuung“, „Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung“ (und hier insbesondere die Gesundheitsberufe), „Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“ sowie „Finanzwirtschaft“. Zudem treffen Befristungen nur in wenigen Fällen Beamte.

Insgesamt scheint der Befristungsanteil damit den Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt zu entsprechen. Befristungen sind dort besonders ausgeprägt, wo es in der Vergangenheit wenige Engpässe im Arbeitsangebot gab. Stand bis 2010 dabei noch die Frage der Haushaltskonsolidierung bei der Personalpolitik vieler öffentlich-rechtlicher Körperschaften im Vordergrund, so zeigt sich seither die zunehmende Schwierigkeit bei der Gewinnung von Fachkräften auch in einer geringeren Befristungsquote. Der hohe Anteil bei jüngeren Beschäftigten kann jedoch langfristig problematisch sein. Hier sollte eine Trendwende herbeigeführt werden.

Anteil der befristet Beschäftigten an allen Beschäftigten¹, 2014



¹ Betriebliche Gesamtbeschäftigung ohne Auszubildende, mithelfende Familienangehörige und tätige Inhaber

Quelle: IAB.

³⁹ Hohendanner C., Ostmeier E. und Ramos Lobato P. (2015): Befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst – Entwicklung, Motive und rechtliche Umsetzung. IAB Forschungsbericht 12/2015, S. 43.

Stärke: Familienfreundlichkeit

Eng verwandt mit dem Thema Sicherheit ist das Thema Familienfreundlichkeit, bei dem der öffentliche Dienst ebenfalls einen guten Ruf hat. Berufliche Sicherheit erleichtert die Familienplanung. Hinzu kommt, dass Beamten in der Regel ein Familienzuschlag gewährt wird, der mit jedem Kind steigt und somit auch wachsenden Familien zusätzliche materielle Sicherheit gibt. Beamtenrecht und öffentliche Tarifverträge erlauben zudem längere (familienbedingte) Auszeiten, die nicht automatisch zu beruflichen Nachteilen führen. Als besonders familienfreundlich gilt zudem der Lehrerberuf aufgrund der hohen Synchronizität von Arbeits- und Ferienzeiten mit den Schulzeiten der Kinder. Hinzu kommt, dass die Arbeit im öffentlichen Dienst überall in Deutschland möglich ist und Umzüge aus beruflichen Gründen nur in einigen wenigen Teilbereichen des öffentlichen Dienstes eine Rolle spielen.

Ein anderer wesentlicher Aspekt aus Sicht der Familienfreundlichkeit ist jedoch auch, dass reduzierte Arbeitszeiten einfacher zu realisieren sind. Wie die folgende Grafik zu sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus der Statistik der Bundesagentur für Arbeit zeigt, gehören die für den öffentlichen Dienst relevanten Sektoren Gesundheits- und Sozialwesen, Erziehung und Unterricht sowie öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherungen zu den Bereichen mit der höchsten Teilzeitquote. Sie weisen gleichzeitig einen hohen Anteil an beschäftigten Frauen auf.

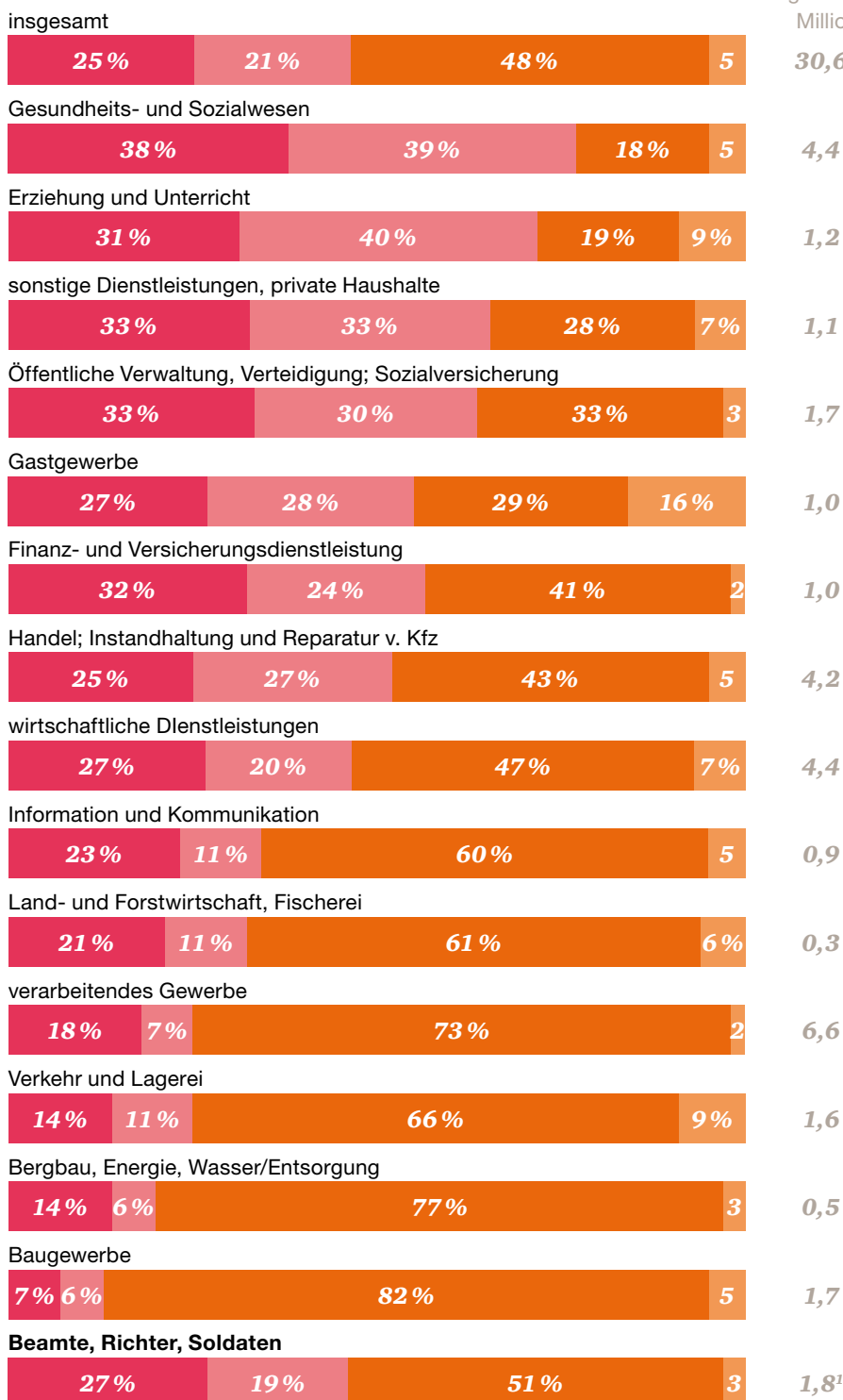
Werden hingegen die Beamten betrachtet, so ergeben sich keine großen Unterschiede zur Gesamtverteilung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

Im Rahmen unserer Fachkräfteengpassprognose lassen sich die einzelnen Berufsgruppen des öffentlichen Sektors in Bezug auf ihren Frauenanteil betrachten. Die Abbildung der nächsten Seite bildet die zehn wichtigsten Berufsgruppen des öffentlichen Sektors ab.

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte nach Branche, Geschlecht und Arbeitszeit

15 bis unter 65 Jahre, Juni 2015

Beschäftigte insgesamt in Millionen



■ Anteil Frauen Vollzeit ■ Anteil Männer Vollzeit
■ Anteil Frauen Teilzeit ■ Anteil Männer Teilzeit

¹ Nach Personalstandsstatistik des Statistischen Bundesamts

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Anteil der Frauen in den 10 wichtigsten Berufsgruppen im öffentlichen Sektor, 2016



Quelle: PwC/WifOR.

Auffällig ist, dass bei den einzelnen Berufsgruppen auch in der Privatwirtschaft die Frauenanteile auf einem ähnlich hohen Niveau liegen. Die Attraktivität für Frauen ergibt sich insgesamt also primär daraus, dass der öffentliche Dienst überwiegend Berufe anbietet, die für Frauen attraktiv sind. Schon bei der Betrachtung der Beamten lässt sich jedoch kein signifikanter Unterschied

zur Gesamtbeschäftigung feststellen. Umgekehrt sind die aufgeführten Berufsbilder und ihre jeweiligen möglicherweise frauenfreundlicheren Arbeitsbedingungen historisch zu einem großen Teil durch den öffentlichen Dienst geprägt. Unter dem Strich bleibt jedoch die Feststellung, dass Frauen eher (flexiblere) Beschäftigung im öffentlichen Dienst finden.

Eindeutig kann der öffentliche Dienst zudem mit einer besseren Vergütung von Frauen punkten. Lohndifferenzen von Frauen im öffentlichen Dienst im Vergleich zur Privatwirtschaft sind laut Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichem Institut (WSI) bis in hohe Einkommensbereiche klar positiv, insbesondere in Ostdeutschland, wo das Niveau in mittleren Einkommenssegmenten mehr als 20 % über dem der Privatwirtschaft liegt.⁴⁰

Schwäche: persönliche Entwicklungsmöglichkeiten

Wie gezeigt sind persönliche Entwicklungsmöglichkeiten insbesondere in Hinblick auf vielfältige Aufgaben und Aufstiegsmöglichkeiten ein zentrales Kriterium für die Berufswahl junger Menschen wie auch für die spätere Wahl der Arbeitgeber. Wie ebenfalls beschrieben gibt hier der öffentliche Dienst kein gutes Bild ab.

Die Wahrnehmung wird der Realität des öffentlichen Dienstes dabei allerdings nur bedingt gerecht. Tatsächlich bietet der öffentliche Dienst eine Reihe von klassischen Verwaltungslaufbahnen, die erhebliche persönliche Entwicklungs- und Karrieremöglichkeiten bieten: angefangen von höheren Dienstlaufbahnen in Ministerien und großen Landes- und Bundesbehörden über Staatsanwalts- und Richterlaufbahnen, Karrieremöglichkeiten bei der Polizei

bis hin zur Bundeswehr. Auch die Möglichkeiten, über Aufstiegsqualifizierungen sich laufbahngruppenübergreifend zu entwickeln, haben sich in den vergangenen Jahren spürbar verbessert. An diesen Stellen hat der öffentliche Dienst in weiten Teilen vor allem ein Imageproblem, das über besseres Jobmarketing sicherlich zu verbessern ist (vgl. anschließendes Kapitel). Nicht von ungefähr genießt der öffentliche Dienst als Arbeitgeber bei solchen jungen Menschen eine bessere Reputation, deren Eltern im öffentlichen Dienst arbeiten (vgl. auch das Interview mit Hans-Ulrich Benra).

Im Unterschied zur Privatwirtschaft verknüpft der öffentliche Dienst jedoch weiterhin Aufstiegs- und Entwicklungsmöglichkeiten eng mit dem Erwerb eines entsprechenden formalen Qualifizierungsabschlusses. Die Ausübung bestimmter Tätigkeiten ist zudem oftmals fest an bestimmte Laufbahnen gebunden. Die Rechtslage lässt es oft genug nicht zu, dass Tätigkeiten von Kollegen anderer

Laufbahnen ausgeführt werden. Hier werden Einsatzmöglichkeiten – nicht immer sachlich nachvollziehbar – teilweise erheblich eingeschränkt. Dem Legalitätsprinzip folgend neigen Verwaltungen teilweise zu übermäßiger Vorsicht, um die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten nicht durch unzureichende fachliche Eignung zu riskieren.

In der Privatwirtschaft erhöht sich die Vielfalt der Karrieremöglichkeiten auch dadurch, dass ein Jobwechsel immer dann eine Alternative darstellt, wenn eine berufliche Sackgasse erreicht ist. Je nach eigenem Einsatz kann man in der Privatwirtschaft also seine Aufstiegschancen multiplizieren. Diese Möglichkeit besteht im öffentlichen Dienst nur sehr viel eingeschränkter – bei Beamten in der Regel gar nicht. Zudem führt das Erreichen von Leitungspositionen nicht zu mit der Privatwirtschaft vergleichbaren Gehaltsverbesserungen (siehe dazu das übernächste Kapitel).

Schließlich kennt der öffentliche Dienst eine Reihe von Laufbahnen, die tatsächlich so gut wie keine Entwicklungsmöglichkeiten bieten. Die Lehrerlaufbahn ist hier sicherlich die prominenteste (vgl. dazu den Vorschlag auf der nächsten Seite). Ähnliches gilt für viele Fachlaufbahnen, wie beispielsweise den ärztlichen oder psychologischen Dienst.

⁴⁰ Vgl. Tepe M. und Kross D. (2010): Lukrativer Staatsdienst? Lohndifferenzen zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft. WSI Mitteilungen 1/2010.

Personalentwicklung in der Schule neu gedacht

Am Lehrerberuf lassen sich gut Diskrepanzen zwischen dem Potenzial des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber und der gelebten Praxis aufzeigen, die ganz besonders dazu führen, dass dieser Beruf nicht die Attraktivität ausstrahlt, die er haben könnte. Als gut bezahlter, sicherer, familienfreundlicher Beruf mit einem herausfordernden Tätigkeitsgegenstand in einer anerkannten und wichtigen gesamtgesellschaftlichen Aufgabe bringt der Beruf alle Voraussetzungen mit, die ihn zum Traumberuf machen müssten. Dem Leitbild der freien Wissenschaften folgend ist der Lehrerberuf heute jedoch immer noch in seiner Kerntätigkeit, der pädagogischen Arbeit mit den Schülern, auf eine autonome Ausübung ausgerichtet. Gleichzeitig ist die Schule als Institution erheblichen äußeren Zwängen von den Anforderungen der Eltern, einer steigenden Heterogenität der Schülerschaft über schulpolitische Forderungen bis hin zur Schulregulierung im engeren Sinne ausgeliefert. Aus diesem Zwiespalt zwischen autonomem Wirken und extrem komplexen externen Anforderungen ergeben sich zunehmend Probleme, denen ein einzelner Lehrer immer weniger gewachsen ist. Ergebnis sind oftmals Überforderung und ein Gefühl der Undankbarkeit bzw. mangelnder Wertschätzung, was zur Unzufriedenheit mit teilweise gesundheitlichen Konsequenzen führt. Dort, wo sich dieses Bild nach außen transportiert, wird der Lehrerberuf gerade für positiv denkende junge Menschen uninteressant.

Dabei lassen sich die Konsequenzen, die aus dem geschilderten Zwiespalt resultieren und die konkrete Ursache für die Unzufriedenheit sind, leicht benennen: Es ist die Abwesenheit wesentlicher Elemente, die moderne Personalentwicklung in Organisationen, die in einer komplexen Umwelt agieren, ausmachen.

Dies fängt bei Fragen der **Führungskultur** an: Führungsaufgaben werden in einer Schule ausschließlich von der Schulleitung wahrgenommen. Diese hat aber weder die Rolle noch die Aufgabe, Lehrer bei ihrer Kernaufgabe, der pädagogischen Arbeit, anzuleiten. Auch ist ein Schuldirektor oder sein Vertreter mit einer enormen Leitungsspannung von zum Teil einer Führungskraft auf 30 Lehrer⁴¹ zeitlich nicht in der Lage, einfache Konflikte unter Kollegen auszumoderieren. Die Vielzahl seiner organisatorischen, repräsentativen und Leitungsaufgaben bis hin zu eigenen Lehrverpflichtungen führt zu einem komplexen Anforderungsprofil, das bei all seiner Bedeutung für die Schule kaum ein einzelner Mensch erfüllen kann. Oft genug ist daher auch der Ruf einer Schule maßgeblich mit der Person des Direktors verbunden.⁴²

Ein weiteres Element modernen Personalmanagements ist die **Teamarbeit**, die ihre Stärke insbesondere im Umgang mit komplexen Anforderungen hat, was die pädagogische Arbeit mit Schülern zweifellos ist. Sie findet in Schulen ebenfalls nur in Ansätzen statt. In der Regel bleibt wiederum der Kernbereich, die direkte Arbeit mit den

Schülern, außen vor, da der Lehrer in der Regel allein vor die Klasse tritt. Dort, wo allgemeinbildende Lehrer, Erzieher und Förderpädagogen gemeinsam im Unterricht arbeiten, sind in der Regel die Verantwortungen klar getrennt, und es wird nicht in die Arbeit des anderen hineingeredet. Damit verbunden findet in der Schule auch kein **Coaching** statt – nimmt man die zwei Jahre Referendariat aus.

Schließlich kennt der Lehrerberuf keine **Entwicklungsmodelle**. Engagement und Leistungsfähigkeit können nur bedingt mit neuen Rollen und so gut wie nicht mit Beförderungen honoriert werden. Motivation muss damit allein intrinsisch generiert werden – und wird hier oft genug enttäuscht. Gerade diese mangelnden beruflichen Entwicklungsperspektiven machen den Beruf für leistungsorientiertere junge Menschen unattraktiv. Während dies bei Lehrern mit geisteswissenschaftlicher Ausrichtung aufgrund mangelnder beruflicher Alternativen noch weniger problematisch ist, ist es bei MINT-Fächern schon heute ein gewaltiges Problem.

Unser Vorschlag zielt daher auf ein völlig neues Personalentwicklungsmodell in Schulen ab, das vom Bild des Lehrers als „Einzelkämpfer“ abrückt. Zentral für dieses Modell ist die Einführung echter Teams in den Schulbetrieb. Hier kommt der Rolle des Coachs bzw. Teamleiters, die neu in das Laufbahnmodell für Lehrer eingefügt wird, eine zentrale Rolle zu. Der Teamleiter agiert dank seinen deutlich reduzierten

⁴¹ In der Personalmanagementliteratur wurden lange Zeit Leitungsspannen mit bis zu zehn Mitarbeitern als optimal angenommen.

⁴² Auch das in einigen Ländern eingeführte Instrument der erweiterten Schulleitungen mindert dieses Problem kaum, da die hier beteiligten Lehrer oftmals keine angemessene Unterrichtsfreistellung erhalten und zudem kein Direktionsrecht besitzen. Vergleichsweise gut stellt sich hingegen die Situation im Zusammenhang mit der Einrichtung „eigenverantwortlicher Schulen“ in Bayern dar, da hier tatsächlich zusätzliche Stellenanteile vorgesehen sind, jedoch gleichzeitig eine wachsende Zahl von Aufgaben.

Unterrichtsverpflichtungen zwischen Schulleitung und einzelnen Lehrern, ist hier zuständig für ein festes Team und hat als wesentliche Aufgabe das Coaching und die fachlich-pädagogische Entwicklung der Lehrer. Die Teams können nach Fächern ausgerichtet sein (in diesem Fall würde ein Lehrer in der Regel mindestens zwei Teams angehören) oder bewusst fächerübergreifend aufgestellt sein. Der Teamleiter begleitet Lehrer regelmäßig in den Unterricht und kann so aus eigener Anschauung gezielt Probleme und Lösungsmöglichkeiten mit dem jeweiligen Lehrer diskutieren. Im Team sorgt er dafür, dass Konflikte ausmoderiert werden und die Arbeitsbelastung gerecht verteilt wird.⁴³ Unterrichtsvorbereitungen können gemeinsam erarbeitet werden, ein Austausch über Methoden und Ansätze befördert werden, Vertretungen besser abgestimmt und gegebenenfalls sogar die Korrektur von Klausuren weitergereicht werden.⁴⁴ Als Mentor ist der Teamleiter aber auch zuständig für die (wertschätzende) Bewertung von Lehrern, die auf Basis von Zielvereinbarungen erfolgt und die Grundlage für eine mögliche Beförderung zum Teamleiter ist. Ein zentrales Kriterium für diesen Aufstieg ist dabei erwiesenes eigenes pädagogisches Geschick im Umgang mit Schülern und Fähigkeiten in Coaching und Mitarbeiterführung. Lehrern, die an derartigen Führungsaufgaben nicht interessiert sind, sollte alternativ der Weg in eine Expertenrolle ermöglicht werden.

Der Teamleiter entlastet damit nicht nur die Schulleitung von Führungsaufgaben, er nimmt eine entscheidende Rolle zur Sicherung und Verbesserung der Bildungsqualität ein. Er hilft, dass pädagogische Leitlinien der Schule und gegebenenfalls des Landes tatsächlich Einzug in den Unterricht halten, und kann Fehlentwicklungen in einzelnen Klassen rechtzeitig erkennen. Er hilft damit auch Konflikte mit Eltern zu reduzieren, die sich bisweilen als Einzige verantwortlich für die Sicherung der Bildungsqualität ihrer Kinder fühlen. Unter dem Strich hilft er das Arbeitsklima erheblich zu verbessern, da Lehrern praktische Hilfe im Alltag zuteilwird und Ressourcen zur Verfügung stehen, um Probleme und Konflikte zu lösen. Das setzt natürlich voraus, dass einzelne Lehrer die Möglichkeit haben müssen, Mentoren zu wechseln, wenn „die Chemie“ nicht stimmt.

Ein solches Modell führt natürlich auch zu höheren Kosten, da sich zum einen die höhere Verantwortung der Teamleiter in einer höheren Eingruppierung widerspiegeln sollte und zum anderen die benannten Aufgaben Zeit kosten, die nicht für eigene Unterrichtsstunden der Teamleiter zur Verfügung stehen. Diese Kosten

sind jedoch aus unserer Sicht unter dem Strich gerechtfertigt: Zum einen sind direkte positive Effekte auf die Schulkultur und damit auf Krankstände und Dienstunfähigkeit zu erwarten, sodass in gewissem Umfang Vertretungslehrer und Pensionen eingespart werden können. Zum anderen ist mit erheblichen direkten und indirekten positiven Effekten auf die Bildungsqualität zu rechnen. Direkt, weil das Vieraugenprinzip auch in den Unterricht Einzug hält und ein deutlich verbessertes Lehrumfeld mit entsprechenden motivationalen Effekten geschaffen wird, und indirekt, weil der Lehrerberuf für eine breitere und gegebenenfalls leistungsorientiertere Schicht junger Menschen attraktiv wird. Ziel sollte sein, dass auch in Deutschland, wie beispielsweise in Finnland, die besten Absolventen eines Abiturjahrgangs Lehrer werden wollen. Eine derartige Investition ist in jedem Fall weiteren, ebenfalls teuren Investitionen in kleinere Klassengrößen, deren Wirkung auf die Bildungsqualität umstritten ist⁴⁵, vorzuziehen. Sie ist auch allen anderen monetären Anreizen für Lehrer vorzuziehen, die in kommenden Jahren angesichts des steigenden Fachkräftemangels voraussichtlich in Erwägung gezogen werden.

⁴³ Koordinierungen und Entscheidungen finden aktuelle in Schulen in der Regel in Form von Konferenzen (Gesamtkonferenzen, Fachkonferenzen, Stufenkonferenzen etc.) statt. Diese beruhen häufig auf dem Prinzip maximaler Partizipation teilweise unter Einbeziehung von Eltern- und Schülervertretern und zeichnen sich daher oftmals durch einen hohen Zeitbedarf bei geringer Produktivität aus. Auch wenn derartige Formate für einzelne gesamtschulische Belange zweifelsohne ihre Berechtigung besitzen, sind sie in der Regel nicht geeignet, um zielgerichtet und effizient zu operativen Entscheidungen und Abstimmungen zu kommen. Die Prinzipien des „agilen Teamworks“ (vgl. Handlungsempfehlung I) bieten hierfür geeignete Alternativen.

⁴⁴ Besonders auffällig beim Lehrerberuf ist die hohe Streuung bei der Arbeitsbelastung. So konnte die Unternehmensberatung Mummert und Partner im Auftrag der nordrhein-westfälischen Landesregierung im Jahr 1999 zeigen, dass die Jahresarbeitszeit eines Vollzeitgymnasiallehrers zwischen 930 und 3.500 Stunden im Jahr schwankte, die eines Grundschullehrers immer noch zwischen 1.289 und 2.478 Stunden. Neben unterschiedlichen Rahmenbedingungen entsprechend der Schulform und Fachrichtung spielen hier Faktoren, wie die Effizienz in der eigenen Unterrichtsorganisation und das persönliche Engagement der Lehrer, eine entscheidende Rolle, hier kann eine stärkere Teamorientierung für Ausgleich sorgen.

⁴⁵ Zwischen 2005 und 2013 haben die Bundesländer ihre Ausgaben je Schüler um 32,7 % erhöht, was mit 3,6 % pro Jahr einen Anstieg deutlich über dem Anstieg des Gesamthaushaltsvolumens bedeutet. Dabei wurde insbesondere die Schüler-Lehrer-Relation verbessert, 2013 kamen etwa 20 % weniger Schüler auf eine Vollzeitlehrkraft (vgl. Schmidt A., Eichstädt H. und Fußmann M. [2016]: Bildungsausgaben. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, und Kultusministerkonferenz [2015]: Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 2005 bis 2014. KMK Dokumentation Nr. 209 – Dezember 2015). Die zusätzlichen Ressourcen wurden etwa zu gleichen Teilen zur Verhinderung von Unterrichtsausfällen, zum Ausbau der Ganztagschulen und zur Verkleinerung der Klassengrößen verwendet. Zur Diskussion des Beitrags der Klassengröße zur Bildungsqualität vgl. Hanushek E. und Wößmann L. (2011): Klassengröße: Ist sie wichtig? In: EENEE Policy Brief 2/2011.



Schwäche: Defizite im Arbeitsumfeld

Wie gezeigt erwarten junge Menschen, denen erfinderisches und kreatives Arbeiten sowie Arbeit mit modernster Technik wichtig sind, diesbezüglich wenig vom öffentlichen Dienst. Ausstattungen, die in anderen Unternehmen insbesondere für Akademiker selbstverständlich sind, wie das eigene Handy, der eigene Laptop mit WLAN-Zugang ins Intranet oder eigene Visitenkarten, sind in der öffentlichen Verwaltung bei Weitem noch nicht Standard. Wenn der allgemeine bauliche Zustand vieler öffentlicher Verwaltungsgebäude (inklusive Schulen, Gerichten, Polizeistationen, Kasernen etc.) hinzugenommen wird, ergibt sich insgesamt das Bild eines unfähigen Arbeitsumfelds.

Insbesondere bei Gebäuden und technologischen Infrastrukturen hinkt der öffentliche Dienst weiten Teilen der Privatwirtschaft deutlich hinterher.

Hier macht sich die seit Jahren zu beobachtende Verschiebung der Ausgaben weg von Investitionsausgaben hin zu Personalausgaben (und Sozialausgaben) bemerkbar.⁴⁶ Bei den IT-Infrastrukturen kommt hinzu, dass die heute schon aufgrund akuter Personalprobleme unterausgestatteten IT-Abteilungen oftmals gar nicht mit der Modernisierung und teilweise sogar einfachen Aktualisierungen verfügbarer Software hinterherkommen.

Schließlich fallen in diese Kategorie Defizite moderner Personalorganisation, wie sie weiter oben, im Zusammenhang mit den Empfehlungen zur Sicherung der Arbeits- und Erwerbsfähigkeit, diskutiert wurden. Punkten könnte der öffentliche Dienst hingegen mit der oftmals hohen fachlichen Kompetenz seiner Mitarbeiter. Aber auch hier gibt es Defizite in der Außendarstellung.

Stärken und Schwächen des öffentlichen Dienstes

	gesellschaftliche Relevanz Gemeinwohlorientierung	persönliche Entwicklungsmöglichkeiten	
	Sicherheit	Defizite im Arbeitsumfeld	
	Familienfreundlichkeit		

⁴⁶ Seit 2005 lag der jährliche Zuwachs der Personalausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts um gut 60 % höher als der Zuwachs bei den Sachinvestitionen, bei den Kommunen, die verhältnismäßig besonders viele Investitionen schultern müssen, lag der Unterschied sogar bei knapp 70 %. Sie litten in dieser Zeit zudem unter einem fast dreimal so hohen Anstieg der Sozialausgaben (eigene Berechnungen auf Basis der Kassenstatistiken des öffentlichen Gesamthaushalts des Statistischen Bundesamts für die Gesamtjahre 2005 und 2015).

Alle Stärken und Schwächen zusammengefasst fällt das Außenbild des öffentlichen Dienstes deutlich negativer aus, als er es verdient. Er besitzt im Gegenteil verschiedene Stärken, die ihm klare Vorteile gegenüber privatwirtschaftlichen Unternehmen verschaffen können – auch bei Mitarbeitern mit hoher Leistungsmotivation. Diese müssen jedoch insbesondere jenen jungen Menschen gegenüber kommuniziert werden, denen der öffentliche Dienst nicht bereits durch die eigenen Eltern „in die Wiege gelegt“ wurde.

Die Analyse zeigt aber auch, dass einige Probleme hausgemacht sind – wenn auch natürlich nicht in allen Bereichen der Verwaltung gleichermaßen. Besonderen Wert sollte die Verwaltung auf die Weiterentwicklung von Entwicklungs- und Karrieremodellen legen, die für junge Menschen attraktiv sind. Dazu gehört beispielsweise auch, im Bereich der Sachbearbeitung Mitarbeiter nicht dauerhaft auf einzelne Verwaltungsakte festzulegen. Behördenübergreifende Personalentwicklungsmodelle zum Beispiel in Traineeprogrammen und die Möglichkeit zu Jobrotationen haben ebenfalls das Potenzial, neue Ziel-

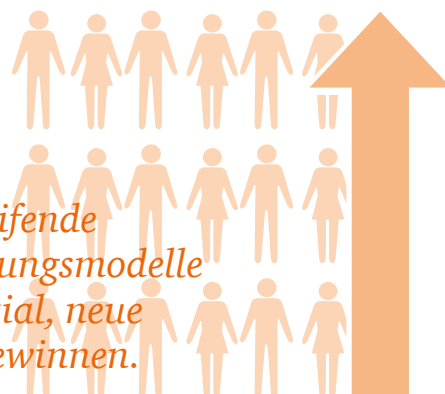
gruppen zu gewinnen. Eine insgesamt höhere Mobilität des Personals innerhalb der Verwaltung verbessert auch die Zusammenarbeit über Verwaltungsebenen hinweg. Sie schafft darüber hinaus Transparenz über unterschiedliche Arbeitsbelastungen in verschiedenen Aufgabenbereichen und ist somit auch ein Instrument für einen gerechteren Ausgleich. Existierende Möglichkeiten insbesondere in den verschiedenen Ebenen eines Ressorts müssen transparenter gemacht werden (siehe nächstes Kapitel).

Weiterhin ist in weiten Teilen des öffentlichen Dienstes eine dringende Modernisierung des Arbeitsumfelds nötig. Im Bereich der technischen Infrastrukturen und teilweise in Verwaltungsgebäuden ist dies nicht ohne erhebliche finanzielle Anstrengungen möglich. Im IT-Bereich kann dies jedoch mit Effizienzgewinnen verbunden werden (siehe oben). Positive Effekte auf Arbeitsmotivation und damit ebenfalls Arbeitsproduktivität können weiterhin einen Beitrag zur Gegenfinanzierung leisten. Schließlich ist der Beitrag zur Gewinnung geeigneter Bewerber auch aus einer Produktivitätsperspektive nicht zu unterschätzen.

Zusammenfassende Handlungsempfehlungen:

- **Stärken stärken:** die Vorteile des sicheren Arbeitsplatzes nicht durch übermäßige Befristungen untergraben, die Vielfalt der Möglichkeiten der öffentlichen Verwaltung auch in individuellere Karriere- und Entwicklungsmöglichkeiten übersetzen
- **Vorteile akzentuieren:** gesellschaftliche Relevanz und Gemeinwohlorientierung, Attraktivität für Frauen, vielfältige Entwicklungsmöglichkeiten und Familienfreundlichkeit öffentlich besser kommunizieren
- **Arbeitsumfeld verbessern:** Investitionen in Arbeitsplatzausstattung, Technologien und Dienstgebäude erhöhen, um die Attraktivität der Arbeitsplätze zu verbessern

Behördenübergreifende Personalentwicklungsmodelle haben das Potenzial, neue Zielgruppen zu gewinnen.

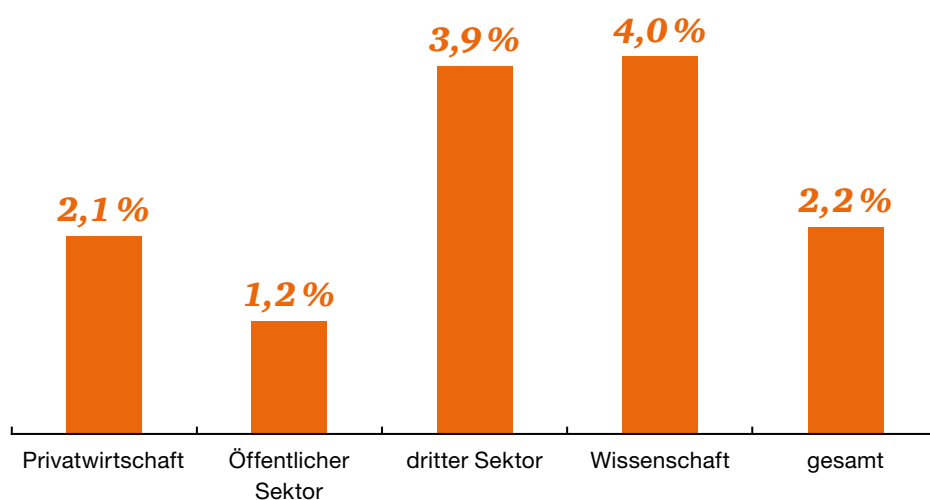


Professionalisierung der Fachkräftegewinnung und Erweiterung der Zugänge

Das aktive Umwerben von Verwaltungsnachwuchs spielte in der Vergangenheit im öffentlichen Dienst eine untergeordnete Rolle. Stellenausschreibungen erfreuten sich in der Regel auf allen staatlichen Ebenen einer hohen Resonanz. Gerade die obersten Landes- und Bundesverwaltungen konnten sich in der Regel die besten Absolventen unter den Juristen eines Jahrgangs herausuchen. Die Wahlstation „öffentliche Verwaltung“ während des Referendariats von Juristen bot und bietet eine gute Möglichkeit, interessante Kandidaten an die Arbeit im öffentlichen Dienst heranzuführen. Auch die eigenen Verwaltungs- und Polizeihochschulen von Bund und Ländern sind ein wirksamer Kanal, um Nachwuchs gezielt zu gewinnen und aufzubauen. Schließlich rekrutiert sich der öffentliche Dienst sehr stark aus seinem eigenen Milieu. Eine Verwaltungskarriere der eigenen Eltern erhöht die Wahrscheinlichkeit deutlich, dass auch selbst eine Verwaltungslaufbahn eingeschlagen wird.⁴⁷

Außerhalb dieser Kernbereiche des öffentlichen Dienstes hat die öffentliche Hand jedoch vergleichsweise geringe Erfahrung in der Gewinnung und Bindung potenziellen Nachwuchses. So ist beispielsweise der Anteil an Praktikanten an allen Beschäftigten in der Privatwirtschaft fast doppelt so hoch wie in der öffentlichen Verwaltung. Lediglich im Wissenschaftsbereich wird äußerst intensiv mit Praktikanten gearbeitet.

Anteil der Praktikanten an allen Beschäftigten¹, 2014



¹ Betriebliche Gesamtbeschäftigung plus freie Mitarbeiter/Praktikanten

Quelle: IAB (Betriebspanel).

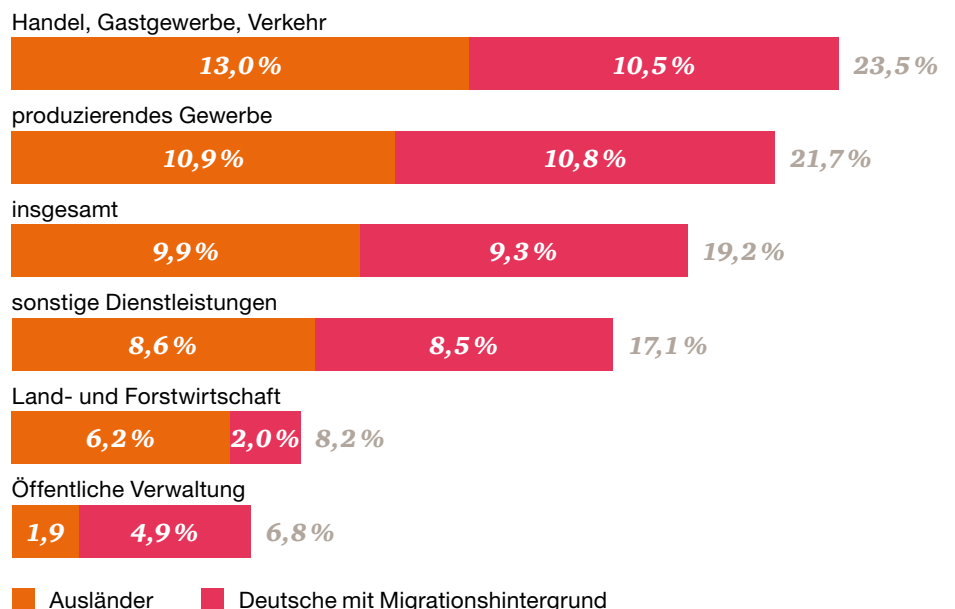
⁴⁷ Vgl. Fußnote 36.

„Der öffentliche Dienst muss umdenken: weg vom passiven, reaktiven hin zum vorausschauenden, aktiven Recruiting.“

Der zunehmende Fachkräfteengpass führt jedoch gemeinsam mit der zunehmenden Diversifizierung der nachgefragten Qualifikationen dazu, dass der öffentliche Dienst auch hier umdenken muss: weg von einer passiven, reaktiven hin zu einer vorausschauenden, aktiven Recruitingstrategie. Hierbei gilt es, auch Nachwuchspotenziale in den Blick zu nehmen, die bislang im öffentlichen Dienst unterrepräsentiert sind. Dies betrifft beispielsweise Menschen mit Migrationshintergrund. Wie die folgende Abbildung zeigt, ist in keinem Sektor der Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund so niedrig wie im öffentlichen Sektor. Hier spielen neben der Bedeutung der Staatsbürgerschaft sicherlich die fehlenden Rollenvorbilder in den eigenen Familien eine Rolle, die es durch aktive Kommunikation der Chancen im öffentlichen Sektor zu kompensieren gilt.

Handlungsoptionen lassen sich entlang des Personalgewinnungstrichters aufzeigen: Grundvoraussetzung für die Gewinnung von Mitarbeitern ist, dass die öffentliche Hand als potenzieller Arbeitgeber überhaupt wahrgenommen wird. Dass die öffentliche Hand Menschen beschäftigt, dürfte sich herumgesprochen haben, die Vielfalt der Beschäftigungsmöglichkeiten und konkreten Institutionen hingegen nicht. Sie ist für viele junge Menschen allerdings Voraussetzung, um die öffentliche Hand als Arbeitgeber überhaupt in Betracht zu ziehen. Erst dann kommen Fragen des allgemeinen Images, das maßgeblich geprägt ist von der beschriebenen wahrgenommenen Attraktivität.

Anteil der erwerbstätigen Ausländer und Deutschen mit Migrationshintergrund an den Gesamterwerbstätigen, 2015



Quelle: Statistisches Bundesamt (Mikrozensus).

Beides, Bekanntheit und Attraktivität, kann und muss durch entsprechendes Personalmarketing unterstützt werden. Die öffentliche Hand könnte dabei besonders viel erreichen, wenn es ihr gelänge, ihre Vielfalt als Ganzes zu präsentieren und nicht nur Ausschnitte auf einzelnen Verwaltungsebenen. Gerade weil verschiedene Tätigkeiten auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene strukturell ähnlich sind, können hier gewaltige Synergien gewonnen werden.

Ein hervorragendes Beispiel für eine solche groß angelegte gemeinsame Imagekampagne bietet das Handwerk, das sich trotz seiner enormen Heterogenität und Kleinteiligkeit mit „Das Handwerk“ auf eine gemeinsame Kampagne geeinigt hat. Die Kampagne bietet auch deshalb ein gutes Vorbild, weil sie sich auf junge Menschen zum Zeitpunkt ihrer Berufswahl konzentriert. Ein gutes Beispiel der öffentlichen Hand selbst ist die Imagekampagne der Bundeswehr.

Personalgewinnungstrichter

	<i>Bewerberperspektive</i>	<i>Arbeitgeberperspektive</i>
	Wahrnehmen	Aufmerksamkeit erregen
	in Betracht ziehen	positives Arbeitgeber-image herstellen
	informieren	Erreichbarkeit sichern, Informationen verfügbar machen
	bewerben	professionellen Bewerbungsprozess sicherstellen
	zusagen	schnelle Reaktionszeiten gewährleisten
	verbleiben	positive Arbeitserfahrung ermöglichen
	in Kontakt bleiben	Alumni-Netzwerke managen

Imagekampagne des deutschen Handwerks

Mit „Das Handwerk – die Wirtschaftsmacht. Von nebenan“ hat sich die heterogene Handwerkslandschaft in Deutschland mitsamt ihren 53 Kammern und Fachverbänden und deren unterschiedlichen Interessen vor dem Hintergrund des sich verschärfenden Nachwuchsmangels auf eine gemeinsame Imagekampagne geeinigt. Ziel der Kampagne ist es, das Handwerk stärker in den öffentlichen Fokus zu rücken und insbesondere jungen Menschen ein modernes Bild des Handwerks zu vermitteln. Darüber hinaus stellt man sich der Herausforderung des demografischen Wandels und der Fachkräftesicherung. Seit 2010 feilt das Handwerk mit bundesweit geschalteten Plakaten und Anzeigen, TV- und Kinospots an seinem Image. Über eine zentrale Onlineplattform (www.handwerk.de) und diverse Social-Media-Kanäle werden unterschiedliche Berufsbilder des Handwerks vorgestellt sowie Entfaltungs- und Karrieremöglichkeiten aufgezeigt. Die Kampagne bietet interaktiv aufbereitetes Informationsmaterial bis hin zu einem Portal inklusive App für die überregionale Suche nach Ausbildungsstellen. Vom kleinen Handwerksbetrieb bis hin zur regionalen Handwerkskammer können zudem alle Mitglieder eigene Aktionen im Rahmen der Kampagne realisieren. Allein von 2010 bis 2015 stellte der Zentralverband des Deutschen Handwerks ein Werbebudget von 50 Millionen Euro zur Verfügung. Die Wirkung der Kampagne wird heute in allen Handwerksorganisationen nahezu durchweg positiv bewertet.



Eine gemeinsame Kampagne sollte all die benannten Stärken in den Vordergrund stellen und dabei auch die Zielgruppe der Menschen mit Migrationshintergrund im Auge behalten. Hier müssen die oftmals fehlenden familiären Rollenmodelle durch Beispiele (Testimonials) im öffentlichen Sektor ersetzt werden.⁴⁸ Eine umfassende Kampagne sollte zudem alle direkten und indirekten Ausbildungs- und Einstiegsmöglichkeiten einbeziehen, von der Ausbildung in der öffentlichen Verwaltung, den Hochschulen des Bundes und der Länder über klassische Studiengänge für den öffentlichen Dienst wie Jura, ein Studium auf Lehramt oder Medizin bis hin zu Möglichkeiten für den Quereinstieg. Zu einer umfassenden Kampagne gehören dann auch die Werbung an Hochschulen, Hochschulk Kooperationen und der gemeinsame Auftritt auf Jobmessen.

Ist das Interesse bei potenziellen Bewerbern geweckt, informieren sie sich in der Regel über mögliche Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten. Hierfür bedarf es übersichtlicher Informationsangebote, die ihrerseits bekannt sein müssen. Das bislang größte Jobportal des öffentlichen Dienstes ist das Portal www.bund.de. Das Portal dient jedoch vornehmlich als Suchmaschine für Stellenanzeigen (und darüber hinaus für Ausschreibungen, Behörden und Dienstleistungen). Hier finden sich weder allgemeine Informationen zu Einstiegs- und Ausbildungsmöglichkeiten, noch wird der Bewerbungsprozess selbst unterstützt. Da kein Kontrahierungszwang besteht, erfasst es nicht die Stellenausschreibung aller öffentlichen Arbeitgeber. Jemand, der sich beispielsweise im Raum Düsseldorf für eine Stelle in der öffentlichen Verwaltung interessiert, muss also derzeit neben dem Portal www.bund.de die Stellenangebote auf den Seiten der Stadt Düsseldorf und des Landschaftsverbands Rheinland aufsuchen.⁴⁹

E-Recruiting der Bundeswehr

Mit der Aussetzung der Wehrpflicht ist für die Bundeswehr das Thema Recruiting ein wesentlicher Faktor geworden, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken.

Das Ziel der Attraktivitätssteigerung stützt die Bundeswehr auf zwei Säulen. Die erste Säule, „Aktiv, attraktiv, anders“, beinhaltet 29 Maßnahmen, die ohne Gesetzesänderung zur Attraktivitätssteigerung beitragen sollen. Die Maßnahmen beinhalten unter anderem, eine gute Führung zu gestalten, Talentmanagement, Balance zwischen Familie und Beruf oder E-Recruiting. Es wird vor allem nach Nachwuchskräften gesucht, weshalb sich die Bundeswehr bemüht, stärker auf Karrieremessen vertreten zu sein, auf denen sie Hochschulabsolventen leicht ansprechen und werben kann. Das verstärkte E-Recruiting spiegelt sich auch im Social-Media-Bereich wider. Die Bundeswehr ist deutlich präsenter als andere Institutionen des öffentlichen Sektors. So wurde etwa eine YouTube-Reality-Serie ausgestrahlt, eine Facebook-Karriere-Page erstellt und über den Musikanbieter Spotify geworben. Die Bundeswehr hat in den letzten Jahren auch an ihrem Onlineimage gearbeitet und ihre Homepage neu gestaltet. Sie erhielt ein attraktiveres Design und eine leichtere Bedienung, um optisch ansprechender zu sein.

Die zweite Säule, „Gesetz zur Steigerung der Attraktivität des Dienstes in der Bundeswehr“, zielt darauf ab, die Arbeitsbedingungen und Dienstgestaltungen, die Attraktivität der Vergütung und die soziale Absicherung zu verbessern.



⁴⁸ Die Kampagne der Bundesregierung „wir sind bund“ (www.wir-sind-bund.de/) bietet insbesondere zur Ansprache von Menschen mit Migrationshintergrund gute Ansätze, konzentriert sich aber im Wesentlichen auf ein Onlineinformationsportal und beschränkt sich bislang auf den Bund als Arbeitgeber.

⁴⁹ Immerhin kann er sich die Seite Stellenmarkt.NRW ersparen, da diese mit www.bund.de kooperiert.

Interamt ist eine von der Deutschen Telekom betriebene Jobbörse speziell für den öffentlichen Dienst in Deutschland und versteht sich als eine moderne E-Recruiting-Plattform für eine erfolgreiche und effiziente Personalgewinnung. Die Webseite von Interamt ist klar und einfach strukturiert und umfasst derzeit etwa 2.500 Arbeitsstellen. Arbeitgeber und Fachkräfte werden auf der gemeinsamen Plattform von Bund, Ländern und Kommunen zusammengebracht. Dort werden Ausschreibungen online gestellt, woraufhin potenzielle Bewerber ihre Daten schnell und einfach für eine bestimmte Stelle elektronisch übermitteln können. Die Seite unterstützt dabei umfangreiche E-Recruiting-Funktionen und erlaubt auch über sogenannte Widgets die Einbindung des Zugriffs auf eigenen Webseiten, ist in diesem Fall für Arbeitgeber aber kostenpflichtig.



Best Practice für ein Stellenportal des öffentlichen Dienstes ist derzeit die Seite www.interamt.de der Deutschen Telekom (siehe Box). Neben vielen flexiblen Funktionen bei der Stellensuche und allgemeineren Informationen für Bewerber bietet die Seite umfangreiche, allerdings kostenpflichtige E-Recruiting-Funktionen für Arbeitgeber, die ein vollständiges Onlinebewerbermanagement ermöglichen. Will der gesamte öffentliche Dienst jedoch in einer gemeinsamen Selbstverpflichtung auf einem einheitlichen Portal auftreten, muss er sich natürlich nicht fest an einen privaten Anbieter binden. Möglich wären hingegen eine Anknüpfung an die Jobbörse der Bundesagentur für Arbeit oder ein Ausbau des Angebots von www.bund.de nach dem Vorbild von www.interamt.de und unter anderem Namen. Um alle potenziellen Kandidaten zu erreichen, muss eine solches Jobportal auch Verbindungen zu privaten Anbietern wie StepStone und Monster ermöglichen.

Mit entsprechenden E-Recruiting-Funktionen kann der Bewerbungsprozess insgesamt weiter professionalisiert

werden. Auch dies wird für Arbeitgeber in Zeiten des Fachkräftemangels immer dringlicher. Bewerber, die mehrere Arbeitgeber zur Auswahl haben, ziehen auch aus dem Ablauf des Bewerbungsverfahrens Rückschlüsse auf das künftige Arbeitsumfeld. Das Bewerbungsverfahren und das Bewerbungsgespräch sind somit die letzte Möglichkeit, für sich als Arbeitgeber Werbung zu machen. Auch Reaktionszeiten für Zusagen werden immer kritischer, da früh vorliegende Angebote auch eher zu Zusagen führen.

Wichtig für ein systematisches Personalrecruiting sind darüber hinaus frühe Beschäftigungs- und Kennenlernmöglichkeiten in Form von Praktikumsangeboten. Praktika geben beiden Seiten am zuverlässigsten Auskunft darüber, ob Stelle oder Bewerber geeignet sind. Ähnliches gilt für Traineeprogramme, die helfen, optimale Einsatzmöglichkeiten zu finden. Hier ist die öffentliche Hand grundsätzlich gefordert, mehr Möglichkeiten zu schaffen und diese auch so zu gestalten, dass Teilnehmer ein positives Bild des

Arbeitgebers gewinnen. Dazu gehört auch eine angemessene Bezahlung der Praktikanten. Entscheidend ist, dass sich Praktikanten sinnvoll einbringen und Erfahrung sammeln können.

Ein professionelles Praktikantenprogramm beinhaltet eine systematische Sicherung der Erfahrungen, die mit konkreten Praktikanten gesammelt werden, und die Pflege der Kontakte mit geeigneten Kandidaten nach Praktikumsende. Hierfür haben sich in der Regel von der zentralen Personalabteilung organisierte Alumni-Netzwerke bewährt, in denen der weitere Austausch am Leben gehalten wird.

Ein weiteres Element der frühen Personalgewinnung sind Programme der Ausbildungsförderung, die bei späterer Eintrittsverpflichtung gewährt werden. Gerade bei besonderen Mangelberufen (Informatiker, Mediziner) kann dies ein sinnvoller, allerdings mit einem gewissen finanziellen Einsatz verbundener Weg sein (vgl. Kasten „Studienförderung beim Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik“).

Aufseiten der Länder ist darüber hinaus entscheidend, dass Hochschulen ausreichend Ausbildungskapazitäten für den eigenen Akademikerbedarf bereitstellen. Da ein Studium mehrere Jahre braucht, müssen Länder entsprechend ihre langfristige Personalplanung eng mit der Hochschulplanung koppeln und bei möglicher Fehlentwicklung bei der Besetzung von Studienplätzen möglichst früh mit der Unterstützung entsprechender Hochschulmarketingkampagnen gegensteuern. Das betrifft neben der Ausbildung von Juristen oder Medizinerinnen vor allem die Lehrerbildung.

Grundsätzlich wird der Fachkräftemangel eine weitere Öffnung verschiedener Verwaltungslaufbahnen für nicht typische Studienrichtungen erforderlich machen. Dies beginnt beispielsweise mit einer weiteren Öffnung gegenüber den verschiedenen Public-Management-Studiengängen, die an den verschiedensten Universitäten und Hochschulen in den letzten Jahren entstanden sind. Der Anteil der dortigen Absolventen, der tatsächlich im öffentlichen Dienst einen Berufseinstieg findet, ist immer noch überraschend

gering. Eine Öffnung für nicht typische Studienrichtungen, die jedoch sachlich für jede Studienrichtung gut begründet sein muss, erhöht die Diversität und damit die Innovationsfähigkeit der Verwaltung erheblich.

Schließlich bedarf es als weiteren Zugangswegs für Fachkräfte einer weiteren Flexibilisierung der Möglichkeiten zum Quereinstieg. Voraussetzung hierfür sind klare und in Bezug auf die beruflichen Hintergründe flexiblere Verfahren für die Anerkennung beruflicher Vorerfahrungen (vgl. Interview mit Prof. Dr. Ralf Brinktrine). Dies schließt auch die Abschaffung bestehender Altersgrenzen für die Verbeamtung für körperlich nicht anstrengende Berufe ein, sofern eine weitgehend vollständige Erwerbsbiografie vorgelegt werden kann.⁵⁰ Quereinsteiger stärken mehr noch als Mitarbeiter unterschiedlicher Studienrichtungen die Diversität in einer Verwaltung, da sie völlig andere berufliche Erfahrungen einbringen können. Sie besitzen zudem eine höhere Mobilität – sind also auch eher bereit, von sich aus zu gehen, wenn sie sich als unpassend für die jeweilige Tätigkeit herausstellen.

Zusammenfassende Handlungsempfehlungen:

- **Vielfalt kommunizieren, Image verbessern:** Verdeutlichen der vielfältigen und spannenden Beschäftigungsmöglichkeiten in einer gemeinsamen Kampagne des gesamten öffentlichen Dienstes, mit besonderer Ansprache von Menschen mit Migrationshintergrund
- **Bewerbungsprozess professionalisieren:** ein verpflichtendes, zentrales Stellen- und Informationsportal mit moderner E-Bewerbungsfunktionalität schaffen
- **Zugänge öffnen:** strukturierte Praktikumsangebote und Traineeprogramme schaffen, Studentenförderung und -bindung in Mangelberufen ausbauen, Öffnung für untypische Studienfachrichtungen, leichtere Zugänge für Quereinsteiger, Aufhebung von Altersgrenzen für die Verbeamtung

Studienförderung beim Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Neben ausgewählten anderen Bundeseinrichtungen wie dem Bundesamt für Verfassungsschutz bietet das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik Studienförderung für den Studiengang Informatik mit Bindung der Studenten an das BSI. Es werden finanzielle Unterstützung und Übernahme der Semesterbeiträge während der Regelstudienzeit geboten. Gleichzeitig können Teilnehmer dieses Programms von Praktika und fachlicher Unterstützung für Seminar- und Bachelorarbeiten profitieren. Verbunden ist die Förderung mit einer fünfjährigen Beschäftigungsverpflichtung nach Studienabschluss. Werden die Förderbedingungen eingehalten, wird umgekehrt eine unbefristete Anstellung garantiert.



⁵⁰ Gegen eine Verbeamtung in höherem Alter werden gelegentlich das Alimentationsprinzip bei Beamten und die Mindestpensionsverpflichtung ins Feld geführt, die eine späte Verbeamtung für die öffentliche Hand teuer machen würden. Da erworbene gesetzliche Rentenansprüche aber bei der Frage des Erreichens des Mindestversorgungsniveaus (in der Regel 35 %) hinzugezählt werden, ist dieses Argument in Fällen vollständiger Erwerbsbiografien in den seltensten Fällen stichhaltig.

„Das Gehaltsniveau im öffentlichen Dienst ist nicht grundsätzlich niedrig, jedoch ausgerechnet bei besonders wettbewerbsintensiven Berufsgruppen.“

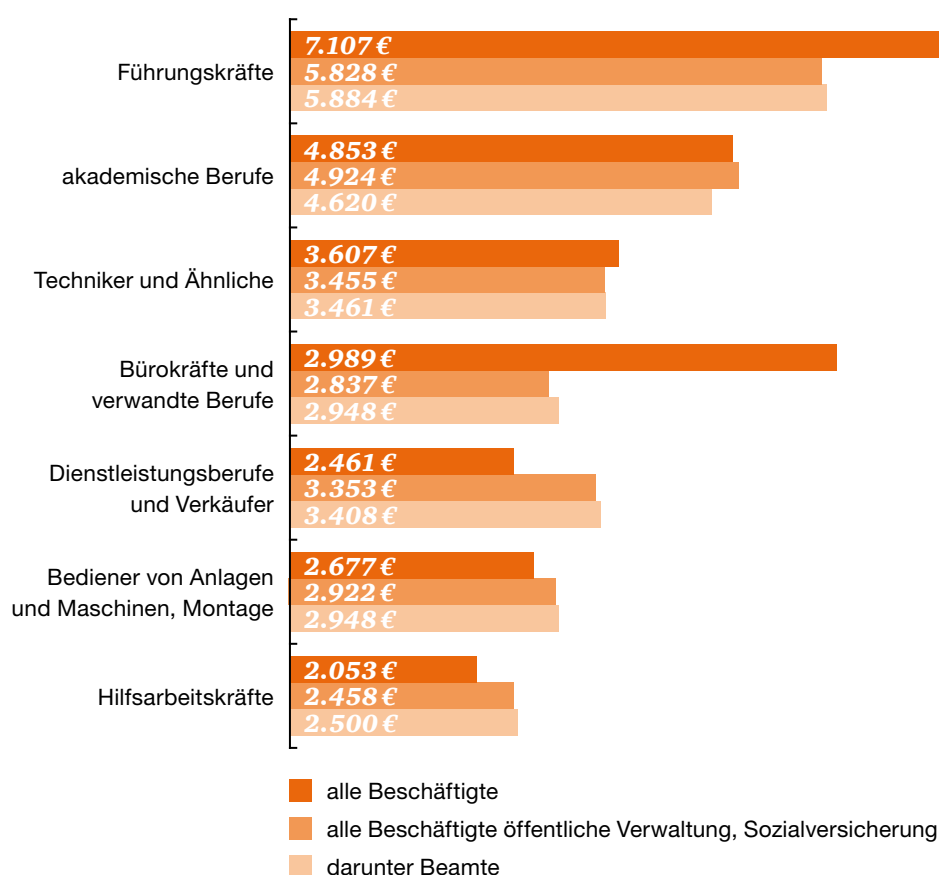
6

Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes

Während für junge Menschen die Themen Entfaltungsmöglichkeiten und Arbeitsumfeld eine zentrale Rolle für die Berufswahl spielen, gewinnt bei ausgebildeten Fachkräften die Frage nach dem Gehalt eine deutlich höhere Bedeutung, auch wenn Entwicklungsmöglichkeiten und Arbeitsatmosphäre die wichtigsten Motive bleiben.⁵¹ Gerade bei Berufen, die nicht typisch für den öffentlichen Sektor sind, kann zudem davon ausgegangen werden, dass diese von Menschen gewählt werden, bei denen die Public-Service-Motivation weniger ausgeprägt ist. Dies wird insbesondere die zehn im vorderen Teil dieser Studie benannten am stärksten im Wettbewerb stehenden Berufe betreffen.

Grundsätzlich weist der öffentliche Dienst in Deutschland kein niedriges Gehaltsniveau auf. Wie die folgende Abbildung basierend auf der Verdienststrukturserhebung des Statistischen Bundesamts zeigt, liegt das Gehaltsniveau gerade bei den einfacheren Tätigkeiten sogar deutlich oberhalb desjenigen aller Beschäftigten.⁵²

Bruttomonatsverdienste der Vollzeitbeschäftigten nach Berufshauptgruppen, 2014



Quelle: Statistisches Bundesamt (Verdienststrukturserhebung).

⁵¹ Vgl. beispielsweise Mohnen A. und Falk S. (2014): Familienunternehmen als Arbeitgeber. Herausgeber: Stiftung Familienunternehmen. München.

⁵² Verglichen werden hier Bruttolöhne und somit auch solche zwischen Angestellten und Beamten. Bezogen auf das Nettogehalt stellt sich das Gehalt der Beamten in der Regel besser dar, da sie keine Arbeitnehmerbeiträge an die gesetzlichen Sozialversicherungen abführen müssen. Sie müssen jedoch ihre private Krankenversicherung aus ihrem Nettogehalt finanzieren, deren Tarife wiederum aufgrund der Beihilfe- bzw. Heilfürsorgeleistungen für Beamte deutlich geringer als bei nicht beamteten Privatversicherten ausfallen.



Der obersten IT-Führungsebene wird in der Privatwirtschaft das Doppelte bezahlt.

Bereits bei Technikern und ähnlichen Berufen gilt dieser Vorteil jedoch nicht mehr und bei Führungskräften ist eine nachteilige Gehaltsstruktur auszumachen. Das Phänomen der relativ guten Bezahlung im unteren Gehaltsspektrum und der relativ geringen Bezahlung im oberen Spektrum wurde bereits an anderer Stelle ausführlich untersucht⁵³ (vgl. hier und im Folgenden auch das Interview mit Paul Fietz).

Noch deutlicher wird der Unterschied, wenn man ihn an einzelnen typischen Mangelberufen festmacht. So werden beispielsweise die Leiter der staatlichen IT-Behörden/Dienstleister von Bund und Ländern in den Besoldungsgruppen B4 (Landesdienst brandenburgischer IT-Dienstleistungen)

und B6 (BSI Bund), die erweiterte Leitung wird entsprechend geringer bis hinunter zu A 16 vergütet. Für die oberste Führungsebene ergibt sich somit eine durchschnittliche Bruttogehaltsverteilung zwischen 75.000 und 80.000 Euro.⁵⁴ Laut Kienbaum⁵⁵ beträgt die Bruttogesamtvergütung für die oberste IT-Führungsebene in der Privatwirtschaft bei ähnlichen Leitungsspannen im Durchschnitt knapp 160.000 Euro – mithin also das Doppelte (siehe Grafik).⁵⁶ Der Wettbewerbsnachteil ist hier offensichtlich und besteht auch nicht erst seit jüngster Zeit. Vielmehr haben sich derartige Unterschiede über viele Jahre strukturell aufgebaut, sind aber in Zeiten der Unterbeschäftigung nicht so sehr zutage getreten.

Ein ähnliches Bild ließe sich grundsätzlich für die Leitungsebene von Landes- und Bundesbehörden zeichnen. In vielen Bereichen verhindern immerhin die besonderen Kompetenz- und Erfahrungserfordernisse des öffentlichen Dienstes einen Austausch mit der Privatwirtschaft zulasten des öffentlichen Dienstes. Schwierigkeiten ergeben sich aber dort, wo geringe Führungskräftevergütungen nicht mehr als adäquate Gegenleistung für zusätzliche Aufgaben und Verantwortung wahrgenommen werden, beispielsweise bei Schuldirektoren, die trotz ihrer weitgehenden Verantwortung in den Gehaltsstufen zwischen A 13 und A 16 eingruppiert werden und damit auf ein Jahresbruttogehalt von maximal knapp über 70.000 Euro kommen.

Mittlere Bruttojahresverdienste von IT-Führungskräften, 2013

obere Führungsebene

160.000 €

75.000 bis 80.000 €

mittlere Führungsebene

110.000 €

63.000 bis 65.000 €

■ Privatwirtschaft ■ Öffentlicher Dienst

Quelle: PwC.

⁵³ Vgl. z. B. Tepe M. und Kross D. (2010): Lukrativer Staatsdienst? Lohndifferenzen zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft. WSI Mitteilungen 1/2010. In dieser Untersuchung wurden weitere Differenzierungen nach Region, Bildungsniveau und Geschlecht vorgenommen. Auch hier zeigte sich ein ähnliches Bild: Geringere Qualifikationen waren besser, höhere Qualifikationen schlechter bezahlt. Darüber hinaus profitierten Frauen und öffentlich Beschäftigte in Ostdeutschland bis in höhere Bereiche hinein von höheren Verdiensten. Westdeutsche Männer hatten bis in die unteren Gruppen finanzielle Nachteile.

⁵⁴ Inklusive Sonderzulagen und Familienzuschlag bei Verheirateten mit einem Kind. Ausgewertet haben wir hier die Haushalte des Bundes und der Länder Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Hessen 2013.

⁵⁵ Vgl. Kienbaum Management Consulting (2013): Vergütungsreport 2013 – Führungskräfte & Spezialisten in IT-Funktionen. 40. Ausgabe. Köln.

⁵⁶ Netto fällt der Vorteil aufgrund der Besonderheiten der Beamtenpensionen (siehe oben) etwas geringer aus.

Interview

Auszug aus dem Gespräch mit Paul Fietz, Leiter Abteilung D „Öffentlicher Dienst“ im Bundesministerium des Innern

Kann der öffentliche Dienst im Wettbewerb um die immer knapper werdenden Fachkräfte künftig noch bestehen?

„Der öffentliche Dienst ist nach wie vor ein attraktiver Arbeitgeber und wird es auch in Zukunft sein. Er bietet ein stimmiges Gesamtpaket mit einem sicheren Arbeitsumfeld, vielfältigen Aufgaben, einer guten Work-Life-Balance und guten Einkommen. Ob der öffentliche Dienst in Anbetracht eines Fachkräftemangels in bestimmten Berufen konkurrenzfähig sein wird, hängt stark damit zusammen, wie positiv diese Gesamtbewertung ausfällt. Zudem hat die öffentliche Hand als Arbeitgeber insbesondere im Beamtenrecht viele Möglichkeiten, auf sich ändernde Rahmenbedingungen zu reagieren. Davon zeugen die flexible Handhabung der Personalgewinnungszulagen, die Weiterbeschäftigungsmöglichkeiten von Beamten an der Altersgrenze und die jüngsten Lockerungen der Hinzuverdienstmöglichkeiten bei Versorgungsempfängern, aber auch die Einführung des Stellenpools auf Bundesebene unter anderem zur Sicherung des Wissenstransfers.“

Welchen Beitrag leistet die Entgeltstruktur des öffentlichen Dienstes zur Wettbewerbsfähigkeit?

„Was die finanzielle Attraktivität betrifft, so ist festzuhalten, dass die Gehälter im Vergleich zur Privatwirtschaft umso mehr abfallen, je höher man sich

in den Ebenen bewegt. Im mittleren und unteren Bereich sind sie durchaus konkurrenzfähig. An den beständig hohen Bewerberzahlen für den höheren Dienst auf Bundesebene sieht man jedoch, dass es nicht rein finanzielle Anreize sind, die dem öffentlichen Sektor als Arbeitgeber seine Anziehung verleihen. Diese Einschätzung wird durch viele Umfragen unter Studienabgängern bestätigt.“

Welche Möglichkeiten gibt es, auch bei Mangelberufen stärker finanziell zu differenzieren?

„Grundsätzlich ist es schwierig, aufgrund eines temporären Fachkräftemangels Lohndifferenzierungen vorzunehmen, da damit in den Verwaltungen Verwerfungen geschaffen werden zwischen Mitarbeitern, die in Zeiten des Mangels und solchen, die davor eingestellt wurden. Daher müssen die benannten Zulagen auch begrenzten Charakter haben. Bei der Gewinnung von Fachkräften insbesondere im Gesundheits- und MINT-Bereich steht der Bund schon länger im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft um die besten Köpfe. Hier schafft jetzt eine Regelung in der Bundeslaufbahnverordnung neue Spielräume: In Laufbahnen, bei denen ein Bewerbermangel besteht oder in denen typischerweise nur eine eingeschränkte Verwendungsbreite gefordert wird, können nun anstelle von Bewerbern mit Masterabschluss auch Bachelorabsolventen mit Zusatzqualifikationen (Promotion oder



mehrjährige Berufserfahrung) zum höheren Dienst zugelassen werden. Dies betrifft etwa die Laufbahnen des höheren technischen Verwaltungsdienstes, des höheren naturwissenschaftlichen Dienstes und des höheren ärztlichen und gesundheitswissenschaftlichen Dienstes.“

Gibt es Unterschiede zwischen Bund, Ländern und Kommunen?

„Im Bundesbereich sind wir derzeit gut aufgestellt. Werden Engpässe auf uns zukommen, so können wir jederzeit nachsteuern und schnell reagieren. Auf Landesebene, besonders in Bundesländern, in denen es heute schon strukturelle Probleme gibt, könnte es schwieriger werden. Um die Herausforderungen des demografischen Wandels anzugehen, ist es wichtig, dass Kommunen, Länder und Bund an einem Strang ziehen und an ihrer Öffentlichkeits- und Personalgewinnungsstrategie gemeinsam arbeiten.“

Handlungsbedarf besteht also durchaus bei den Gehältern bestimmter Fachkräfte – hier sind neben den Gesundheits- und MINT-Berufen auch die Sekretariatskräfte zu nennen – und bei Führungskräften. Da das Laufbahnsystem des öffentlichen Dienstes jedoch ein über Jahrzehnte gewachsenes, sorgsam austariertes Gesamtsystem ist, sind punktuelle Eingriffe nicht ohne Weiteres möglich. Die öffentliche Hand hat auf diese Situation beispielsweise mit der Einführung von Gewinnungszulagen reagiert, die es erlauben, Beschäftigte innerhalb einer Besoldungs- oder Entgeltgruppe bereits bei Einstellung in einer höheren Erfahrungsstufe zu entlohnen. Diese Prämien sind aber zum einen befristet und müssen in jeder Haushaltsperiode neu beschlossen werden und zum anderen verlieren sie ohnehin mit jeder Erfahrungsstufe, die der Mitarbeiter aufgerückt wäre, an Attraktivität. Als Instrument, um Mitarbeiter langfristig zu gewinnen, sind sie daher nur bedingt tauglich.

Hingegen hat der Bund mit der Neuordnung seiner Laufbahnordnung einen Schritt in die richtige Richtung gemacht. Zum einen hat er eine Vielzahl von Einzellaufbahnen konsolidiert, zum anderen hat er mit den Laufbahnen des höheren technischen Verwaltungsdienstes, des höheren naturwissenschaftlichen Dienstes und des höheren ärztlichen und gesundheitswissenschaftlichen Dienstes dezidiert einschlägige Laufbahngruppen für Mangelberufe geschaffen, die entsprechend ihren besonderen Bedarfen anders als andere Laufbahnen behandelt werden können.

Zudem hat er mit der Bundesleistungsbesoldungsverordnung Möglichkeiten geschaffen, die zumindest auf Leitungsebene sinnvoll als zusätzliche Vergütungsbestandteile eingesetzt werden könnten.⁵⁷ Ziel muss es nun aber im nächsten Schritt sein, die besonders kritischen technischen und Gesundheitsberufe auch systematisch im Rahmen der Stellenbewertungen aufzuwerten. Da eine solche Aufwertung nicht mit dem Fachkräftemangel am Markt begründbar ist, muss die gewachsene gesellschaftliche Bedeutung der Themen Digitalisierung und Gesundheit in einer alternden Gesellschaft als Begründung für die Aufwertung der entsprechenden Stellen herangezogen werden (vgl. das Interview mit Prof. Dr. Ralf Brinktrine). Auch die Länder sollten einen ähnlichen Weg einschlagen, dabei aber auch die Bedürfnisse und Möglichkeiten der Kommunen im Auge behalten.

Auf Ebene der Tarifverträge sind ebenfalls entsprechende Anpassungen mit den Tarifpartnern auszuhandeln, wobei es für die Finanzierbarkeit entscheidend ist, dass der Schwerpunkt tatsächlich auf den Mangelberufen liegt.

Zusammenfassende Handlungsempfehlungen:

- **Berufungsprämie für Mangelberufe:** Einführung einer dauerhaften an der W-Besoldung orientierten Zulage bei Engpassberufen
- **Aufwertung medizinischer/technischer Stellen:** der gestiegenen Bedeutung von Gesundheitsberufen und IT-Berufen in einer alternden und digitalen Gesellschaft durch systematische Höherbewertung der entsprechenden Stellen Rechnung tragen
- **Anpassung Tarifverträge:** auch in den öffentlichen Tarifverträgen entsprechende Anpassungen vornehmen



Handlungsbedarf besteht bei den Gehältern von Gesundheitsfachkräften, MINT-Fachkräften, Sekretariats- und Führungskräften.

⁵⁷ Leistungsbezogene Vergütungselemente können als allgemeiner Vergütungsbestandteil wie bereits skizziert eine nachteilige Wirkung auf die intrinsische Motivation entfalten und sollten daher tatsächlich auf Führungskräfte beschränkt sein, das Vorhandensein entsprechender Bewertungsinstrumente (idealerweise 360°-Feedbacks) vorausgesetzt.

Strategische Personalplanung, integriertes Demografiemanagement und Maßnahmen zur Stärkung des Erwerbspotenzials

Voraussetzung für den gezielten Einsatz der beschriebenen Handlungsbausteine ist ein möglichst vollständiges Bild über konkrete Handlungsbedarfe. Dies setzt voraus, dass Verwaltungen auf allen Ebenen eine Übersicht über die künftige Personalbedarfsentwicklung besitzen. Hierfür bedarf es einer realistischen Planung der konkreten Abgänge einzelner Stellen und der Bewertung der daraus entstehenden Risiken. Derartige Planungen müssen jedoch auf Ressort-/Dezernatsebene konsolidiert und in eine übergreifende Gesamtplanung überführt werden, denn erst in der Aggregation werden einzelne Herausforderungen,

beispielsweise durch eine Häufung bestimmter Berufsgruppen, sichtbar. Eine Personalbedarfsschätzung muss um weitere Nachfragefaktoren ergänzt werden, die beispielsweise aus der Entwicklung der Komplexität der Aufgabe oder längerfristigen Personalentwicklungskonzepten resultieren. Da bei einer solchen Abschätzung immer zahlreiche politische Unwägbarkeiten enthalten sind, bietet es sich an, mit Szenarien zu arbeiten.

Dort, wo konkrete Ausbildungskapazitäten betrieben werden (z. B. Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung), kann auch eine

Angebotsentwicklung abgeschätzt und gegebenenfalls gleich mitgeplant werden. Studien wie diese wiederum können helfen, die Gesamtentwicklung auf dem Personalmarkt einzuschätzen. Wichtig ist dabei, die Fachkräfteangebotssituation auf die jeweiligen Regionen herunterzubrechen. Eine derartige strategische Personalplanungsgrundlage schließt dann auch Informationen zu Krankenständen, Frühverrentungen und idealerweise Organisationsklima mit ein, um somit eine Grundlage für einen geeigneten Maßnahmenmix zu bilden.

Reifegradmodell



„Die strategische Personalplanung ist Voraussetzung für ein integriertes Demografiemanagement.“

Eine strategische Personalplanung ist somit eingebettet in ein umfassenderes Demografiemanagement, das als integrierter Bestandteil des strategischen Personalmanagements zu verstehen ist und nicht eine gesonderte Parallelstruktur zur Organisation bilden sollte.⁵⁸ Demografiemanagement ist damit oberste Führungsverantwortung und muss von der Führungsebene gewollt und durchgesetzt werden. Ein ganzheitliches Demografiemanagement geht von einem dynamisch-normativen Demografieverständnis aus. Es geht damit nicht nur auf unterschiedliche Bedürfnisse von unterschiedlichen Altersgruppen ein, sondern unterscheidet darüber hinaus nach Lebensphasen, unterschiedlichen Mitarbeiterkompetenzfamilien bis hin zu unterschiedlichen Interessengemeinschaften. Es trägt damit wesentlich zur Attraktivität des Arbeitgebers bei.

Der entsprechende Reifegrad des Demografieverständnisses kann in einer Diagnosephase systematisch anhand unterschiedlicher Kriterien erfasst werden. PwC nutzt dafür das Diagnoseinstrument „Demografiekompass“, das entlang der Dimensionen „strategische Personalplanung“, „Altersdiversität“, „Fachkräfteerschließung“, „Arbeitsfähigkeit und Bindung“ sowie „individuelle Weiterentwicklung“ anhand verschiedener Einzelkriterien (in der Abbildung mit den Nummern 1.1 bis 6.6 dargestellt) in einem Spinnennetzdiagramm den Grad der aktuellen Umsetzung abbildet und somit Handlungsbedarfe identifiziert. Auf dieser Basis kann ein konkretes Zielbild definiert und daraus ein Fahrplan mit konkreten Maßnahmen abgeleitet werden.

Maßnahmen werden entlang der Themen Wissensmanagement, Change-Management, Talentmanagement, Gesundheitsmanagement, Arbeitszeit- und Arbeitsplatzgestaltung (siehe nächste Seite) definiert. Ein so verstandenes

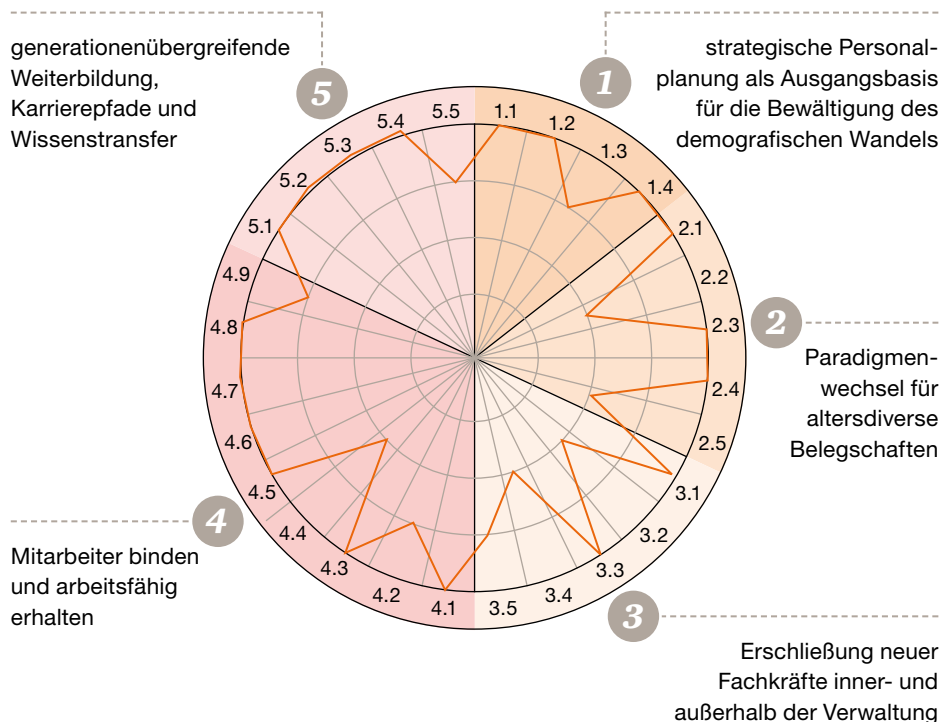
integriertes Demografiemanagement wird dann als iterativer Prozess fortgesetzt und trägt zur nachhaltigen Organisationsentwicklung bei.

Zur Vervollständigung des Bildes müssen an dieser Stelle die Möglichkeiten genannt werden, die die öffentliche Hand bzw. die Politik hat, um den Fachkräftemangel grundsätzlich zu mildern. Diese fangen an bei der Verlängerung der durchschnittlichen Lebensarbeitszeit, beispielsweise durch eine weitere Flexibilisierung der Übergänge in den Ruhestand, führen weiter über die gezielte Gewinnung von Fachkräften aus dem Ausland durch ein geeignetes Einwanderungsgesetz bis hin zu einer weiteren Verbesserung der allgemeinen Vereinbarkeit von Beruf und Familie zur weiteren Erhöhung der Frauenerwerbsquote. Eine vertiefte Diskussion dieser Möglichkeiten muss an dieser Stelle jedoch unterbleiben, auch da sie bereits in ausreichender Intensität an anderer Stelle geführt wird.

Zusammenfassende Handlungsempfehlungen:

- **Strategische, ressortübergreifende Personalplanung durchsetzen:** Eine belastbare Planung ist Grundlage für die Wahl des richtigen Mix an Maßnahmen.
- **Integriertes Demografiemanagement als Führungsaufgabe:** Diagnose und Maßnahmen des Demografiemanagements müssen die gesamte Organisation erfassen und in allen Dimensionen betrachtet werden.
- **Steigerung des Fachkräftepotenzials:** Die politischen Möglichkeiten zur Erhöhung des Fachkräfteangebots müssen ausgeschöpft werden.

Demografiekompass zur Diagnose der Ausgangssituation



⁵⁸ Das Bundesministerium des Innern hat 2012 gemeinsam mit der Bundesagentur für Arbeit verschiedene Handlungshilfen zur Umsetzung eines ganzheitlichen Personalmanagementkonzepts in der Bundesverwaltung herausgegeben: BMI und BA (2012): Demografiesensibles Personalmanagement in der Bundesverwaltung – Leitfaden zur Ausgestaltung einer lebensphasenorientierten Personalpolitik. Berlin.

Maßnahmen im Rahmen eines integrierten Demografiemanagements

Strategische Maßnahmen		
Wissensmanagement	Change-Management	Talentmanagement
• systematische Datenbasis schaffen • Entwicklung einer Wissenstransferstrategie • Festlegung relevanter Themen und Schlüsselqualifikationen • Einrichtung von Wissensnetzwerken • Auswahl von geeigneten Medien, Methoden und Tools zur Wissensspeicherung (z. B. Informationsregelkreise, Newsletter) • Schaffung von Mentoring-Programmen • Überlappung von ausscheidenden Mitarbeitern und neu eingestellten Mitarbeitern	• Bewusstsein für das Thema Demografie schaffen • Anpassung der Veränderungsgeschwindigkeit an Zielgruppen • Berücksichtigung unterschiedlicher Flexibilität der Mitarbeiter in Bezug auf Veränderungen • inhaltliche Anpassung der flankierenden Veränderungsmaßnahmen an die Bedürfnisse der Zielgruppen • Nutzung von teilweise langjähriger Veränderungshistorie der Mitarbeitergruppe • Nutzung von älteren Mitarbeitern als erfahrene Multiplikatoren • Seniorität als beruhigendes Element bei der Veränderung • Vereinbarungen mit Personalrat verhandeln	• Weiterbildungsmöglichkeiten für Mitarbeiter 50+ • systematische Einarbeitung und Nachfolgeplanung • Karriereentwicklung und Aufstieg bis zum Ruhestand ermöglichen • Talentidentifikation und Entwicklung über alle Altersgruppen der Belegschaft • Kooperation mit Hochschulen und Universitäten • Schülertage/Besuchertage mit Eltern • Einbindung von Migranten, Frauen und Älteren (z. B. Sprachkurse, Eltern-Kind-Zimmer etc.) • Positionierung als attraktiver Arbeitgeber • Bewerbungsprozess optimieren • Einführung von systematischen Praktikantenprogrammen • Einführung von Programmen zur Jobrotation
Operative Maßnahmen		
Gesundheitsmanagement	Arbeitszeitgestaltung	Arbeitsplatzgestaltung
• Gesundheits-Check • prophylaktische Gesundheitsmaßnahmen (z. B. Rückenschule) • Suchtberatung • Sozialberatung • Führung von Krankenrückkehr- und Fehlzeitengesprächen • Förderung eines gesunden Miteinanders in der Zusammenarbeit in der Hierarchie und im Gesamtunternehmen • Mobbingprävention • Führungstraining • Stärkung der Stressresilienz, Zeitmanagement	• Überprüfung der Anpassung der Arbeitszeit an Bedürfnisse der Mitarbeiter • Flexibilisierung der Arbeitszeit-, Lebensarbeitszeitkonten • Gestaltung von Homeoffice-Arbeitsplätzen	• ergonomische Hilfsmittel • Bildung von altersgemischten Teams, z. B. Tandem-Arbeit (Jung-Alt) • systematische Tätigkeitswechsel (Jobrotation) • Beratung zu arbeitswissenschaftlichen Themen (wie z. B. psychischen Belastungen) • Teamarbeit weiterentwickeln, Einsatz in Projekten (befristet) oder in anderen Unternehmensbereichen • x%-Job (mit Anteil für Weiterbildung)

Methodischer Anhang





Die Ergebnisse der Studie basieren auf einem makroökonomischen Arbeitsmarktmodell, mit dem sowohl das Angebots- als auch das Nachfragepotenzial an Arbeitskräften für verschiedene Branchen bis zum Jahr 2030 modelliert werden.

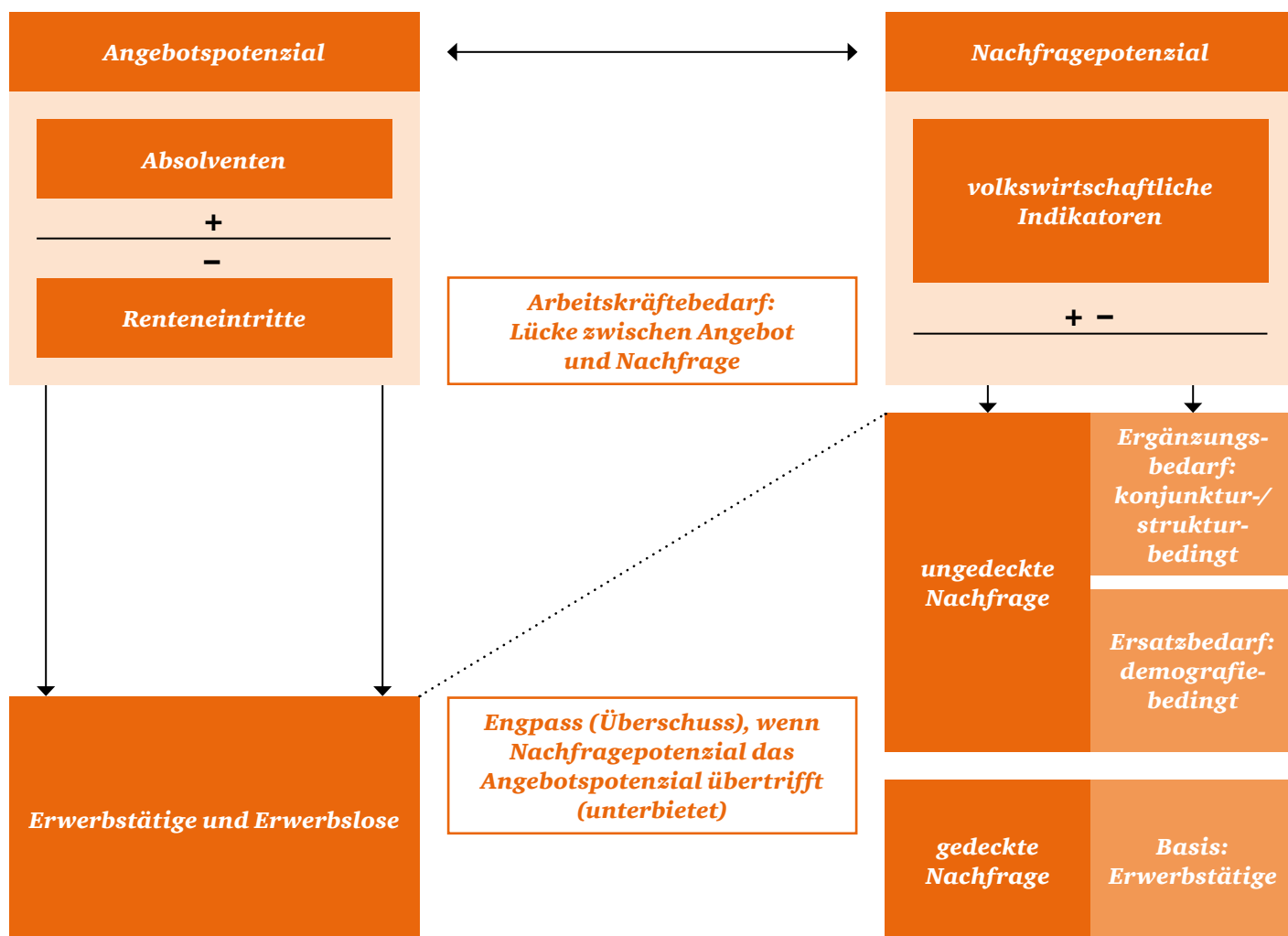
Methodik des Berechnungsmodells³²

Einen ersten Überblick zur Methodik bietet die folgende Abbildung, in der das herangezogene Modell schematisch dargestellt ist:

Das Angebotspotenzial eines beliebigen Jahres ergibt sich aus dem Bestand von Erwerbstätigen und Arbeitslosen, der jährlich um die Neuzugänge in Form von Ausbildungs- und Studienabsolventen ergänzt und durch Renteneintritte reduziert wird.

Dem steht das Nachfragepotenzial gegenüber, also der Bedarf an Arbeitskräften seitens des Staates und der Unternehmen. Dieser setzt sich einerseits aus der gedeckten (den Erwerbstätigen im jeweiligen Jahr) und andererseits aus der ungedeckten Nachfrage zusammen.

Schematische Darstellung der Komponenten des Arbeitskräfteangebots- und Arbeitskräftenachfragepotenzials



³² Das Methodenkapitel ist der PwC/WifOR Studie: „Demografischer Wandel: In Deutschland werden Arbeitskräfte rar“ von 2016 entnommen.

Die Datenbasis

Um die länderübergreifende Vergleichbarkeit der Berechnungsergebnisse zu gewährleisten, wurde – soweit möglich – auf einheitliche Datenquellen zurückgegriffen.

Das Angebotspotenzial aus Erwerbstätigen und Arbeitslosen basiert insbesondere auf der europäischen Eurostat-Erhebung im Rahmen der European Labour Force Survey (EU-LFS).³³ Diese Datengrundlage wird durch statistische Auswertungen nationaler und internationaler Einrichtungen und Ämter erweitert. Dies gilt vor allem für Daten zu Ausbildungs- und Studienabsolventen sowie für Bevölkerungsvorausberechnungen.

Für die Berechnungen des Nachfragepotenzials wird auf die wirtschaftszweigspezifischen Projektionen von Bruttowertschöpfung und Produktivität der Prognos AG zurückgegriffen. Darüber hinaus werden zahlreiche Sekundärstatistiken (u. a. zu Investitionen, Bildungsindikatoren, Pflegebedürftigkeit und Mortalitätsentwicklung) anderer Datenquellen berücksichtigt.

Den verwendeten Datenquellen liegen die Wirtschaftszweigklassifizierung nach NACE Rev. 2 und die Berufsklassifizierung gemäß ISCO 08³⁴ zugrunde.³⁵ Das Arbeitsangebot liegt auf Wirtschaftsabteilungs- (Zweisteller) und Berufsgruppenebene (Zweisteller) vor, weshalb eine Berechnung des Arbeitskräfteangebots auf dieser disaggregierten Ebene möglich ist. Es lassen sich hier also Kombinationen aus bis zu 88 Wirtschaftsabteilungen und 43 Berufsgruppen bilden. Die Nachfragemodellierung erfolgt jedoch (datenbedingt) auf der Aggregations-ebene von neun verschiedenen Branchen. Um ein Match zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage herstellen zu können, wird das Angebot von Wirtschaftsabteilungsebene auf Sektorebene aggregiert. Zusammengefasst erfolgt eine Auswertung von Angebot und Nachfrage anhand folgender Dimensionen:

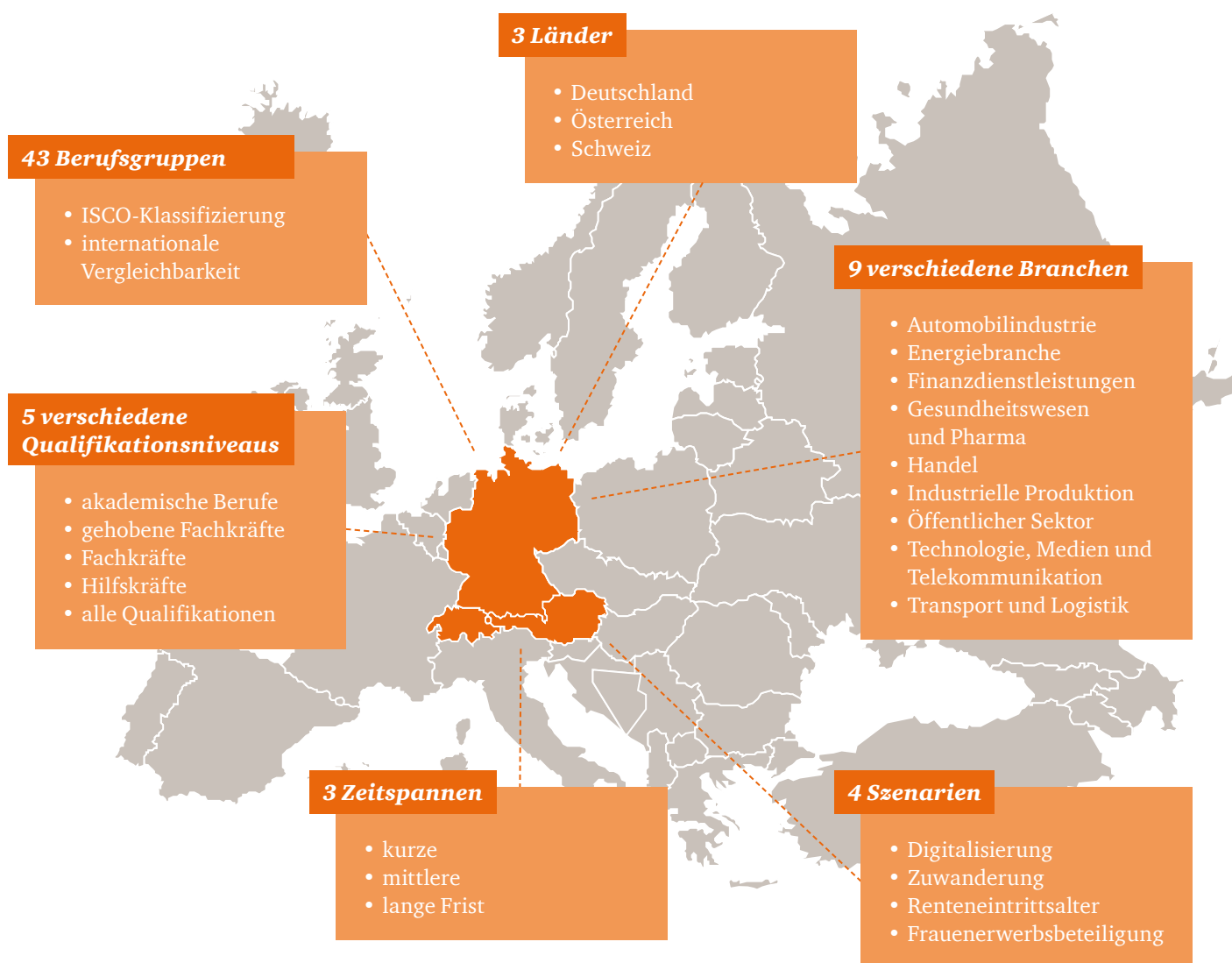
Makro-ökonomisches Arbeitsmarkt-Modell auf der Basis amtlicher Statistiken.

³³ European labour force survey (EU-LFS): http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_labour_force_survey_%E2%80%93_data_and_publication.

³⁴ Statistical Classification of Economic Activities in the European Community, Rev. 2 (2008).

³⁵ International Standard Classification of Occupations: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/isco08/>.

Regionale Abgrenzung und Analysedimensionen*



* Regionale und methodische Vergleichbarkeit des Modells in der Zeitspanne: 2008–2030

Modellierung des Angebots- potenzials

Bei der Modellierung des Angebotspotenzials muss zwischen der Ermittlung des Beschäftigungsstandes (Ist-Beschäftigung) in den Jahren 2008 bis 2014 und der Prognose für die Jahre 2015 bis 2030 unterschieden werden.

Die Ist-Beschäftigung setzt sich im Wesentlichen aus der Zahl der Erwerbstätigen und Arbeitslosen

im jeweiligen Jahr zusammen. Gemäß einem Bottom-up-Verfahren werden diese (und sämtliche sozio-demografischen Merkmale) von der niedrigsten Aggregationsebene ausgehend (d. h. in der Kombination von Wirtschaftsabteilung und Berufsgruppe) auf die Branchenebene aggregiert.

Die Prognose setzt auf der berechneten Ist-Beschäftigung auf, berücksichtigt den natürlichen Alterungsprozess der

bereits vorhandenen Beschäftigung und korrigiert diesen um altersbedingte Austritte (Renteneintritte) sowie Zugänge in Form von Auszubildenden und Hochschulabsolventen im jeweiligen Jahr. Zur Modellierung der Beschäftigungsaustritte wird zunächst im Basismodell ein über die Zeit gleichbleibendes Renteneintrittsalter von 65 Jahren angenommen, das jedoch in einem Rentenszenario angehoben wird.

Modellierung des Nachfragepotenzials

Wie in nachstehender Abbildung aufgeführt, setzt sich das Arbeitsnachfragepotenzial aus drei Komponenten zusammen:

Struktur des Arbeitsnachfragepotenzials

Basis: Erwerbstätige	<i>gedeckte</i>	<i>Nachfrage</i>
Ergänzungsbedarf: konjunktur-/struktur- bedingt	<i>ungedeckte</i>	
Ersatzbedarf: demografiebedingt		

Die Erwerbstätigen bilden die Basis und damit gleichzeitig die gedeckte Arbeitskräftenachfrage. Die ungedeckte Nachfrage setzt sich aus dem konjunktur- und strukturbedingten Ergänzungsbedarf sowie aus dem demografiebedingten Ersatzbedarf zusammen. Ersatzbedarfe resultieren aus den altersbedingt ausscheidenden Erwerbstätigen, Ergänzungsbedarfe ergeben sich dagegen aus der konjunkturellen Entwicklung und dem wirtschaftlichen Strukturwandel.

Mittels diverser volkswirtschaftlicher Indikatoren (u. a. Bruttowertschöpfung, Produktivität, Investitionen, Bildungssindikatoren, Pflegebedürftigkeit und Mortalitätsentwicklung) werden diese zukünftigen Bedarfe branchengenau prognostiziert.

Berechnung der Arbeitskräfteengpässe sowie -überschüsse

Durch diese Gegenüberstellung von Angebots- und Nachfragepotenzial kann eine differenzierte Arbeitsmarktanalyse hinsichtlich Arbeitskräfteengpässen bzw. Überschüssen durchgeführt werden.

Von einem absoluten Engpass (Überschuss) wird immer dann gesprochen, wenn das Nachfragepotenzial das Angebotspotenzial einer Branchen-Berufs-Jahreskombination übertrifft (unterbietet). Zu aussagekräftigen Ergebnissen führt aber erst die gemeinsame Analyse von absolutem und relativem Engpass bzw. Überschuss. Dieser bezeichnet das Verhältnis von Engpass bzw. Überschuss zur jeweiligen Nachfrage. Ist dieses Verhältnis nahe null, liegt ein ausgeglichener Arbeitsmarkt vor.

Autoren und Ansprechpartner



WP StB Peter Detemple

Leiter Public Management Consulting
Partner
Tel.: +49 681 9814-152
peter.detemple@de.pwc.com



Dr. Sandra Düsing

Director People & Organisation
Tel.: +49 211 9812-238
sandra.duesing@de.pwc.com



Thorsten Schramm

Manager
Tel.: +49 30 2636-1137
thorsten.schramm@de.pwc.com

Unsere Mandanten stehen tagtäglich vor vielfältigen Aufgaben, möchten neue Ideen umsetzen und suchen Rat. Sie erwarten, dass wir sie ganzheitlich betreuen und praxisorientierte Lösungen mit größtmöglichem Nutzen entwickeln. Deshalb setzen wir für jeden Mandanten, ob Global Player, Familienunternehmen oder kommunaler Träger, unser gesamtes Potenzial ein: Erfahrung, Branchenkenntnis, Fachwissen, Qualitätsanspruch, Innovationskraft und die Ressourcen unseres Expertennetzwerks in 157 Ländern. Besonders wichtig ist uns die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit unseren Mandanten, denn je besser wir sie kennen und verstehen, umso gezielter können wir sie unterstützen.

PwC. Mehr als 10.300 engagierte Menschen an 22 Standorten. 1,9 Mrd. Euro Gesamtleistung. Führende Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft in Deutschland.

Impressum

Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst

Herausgegeben von der PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Unter Mitarbeit von:

Katharina Fietz, Rabia Malikzada, Ulrike Unterhofer

Redaktion:

Thorsten Schramm

März 2017, 94 Seiten, 36 Abbildungen, Softcover

Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigungen, Mikroverfilmung, die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Medien sind ohne Zustimmung der Herausgeber nicht gestattet.

Die Inhalte dieser Publikation sind zur Information unserer Mandanten bestimmt. Sie entsprechen dem Kenntnisstand der Autoren zum Zeitpunkt der Veröffentlichung. Für die Lösung einschlägiger Probleme greifen Sie bitte auf die in der Publikation angegebenen Quellen zurück oder wenden sich an die genannten Ansprechpartner. Meinungsbeiträge geben die Auffassung der einzelnen Autoren wieder.

Die PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bekennt sich zu den PwC-Ethikgrundsätzen (zugänglich in deutscher Sprache über www.pwc.de/de/ethikcode) und zu den Zehn Prinzipien des UN Global Compact (zugänglich in deutscher und englischer Sprache über www.globalcompact.de).

© März 2017 PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

„PwC“ bezeichnet in diesem Dokument die PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, die eine Mitgliedsgesellschaft der PricewaterhouseCoopers International Limited (PwCIL) ist. Jede der Mitgliedsgesellschaften der PwCIL ist eine rechtlich selbstständige Gesellschaft.

