



*/ PD-Impulse /*

# ***Öffentliche Verwaltung als attraktiver Arbeitgeber***

30. September 2020

*/ Für die öffentliche Hand von morgen /*

# ***Abkürzungs- verzeichnis***

<b>CDO</b>	Chief Digital Officer
<b>HmdF</b>	Hessisches Ministerium der Finanzen
<b>IT</b>	Informationstechnik
<b>NRW</b>	Nordrhein-Westfalen
<b>ÖPNV</b>	Öffentlicher Personennahverkehr
<b>PD</b>	PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH
<b>Q&amp;A</b>	Questions and Answers
<b>Tsd.</b>	Tausend
<b>TV-L</b>	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
<b>TVöD</b>	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung der Sprachformen männlich, weiblich und divers (m/w/d) verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.

# Inhaltsverzeichnis

<b>/</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>38</b>
<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>Verzeichnisse</b>	<b>39</b>
1.1	Der öffentliche Dienst im Wettbewerb um Fachkräfte	4		Abbildungsverzeichnis	39
1.2	Arbeitgeberattraktivität als Schlüssel zur Wettbewerbsfähigkeit	5		Tabellenverzeichnis	40
1.3	Ziel und Nutzen der Studie	6	<b>7</b>	<b>Anhang: Methodik</b>	<b>41</b>
1.4	Vorgehen	7	7.1	Demografische Merkmale der Workshop-Teilnehmer	41
<b>2</b>	<b>Arbeitgeberattraktivität im Spiegel der Mitarbeiterbefragung</b>	<b>9</b>	7.2	Die Aspekte der Wertewelten	44
2.1	Wertewelten	10	7.3	Bewertung von Attraktivitätsfaktoren	46
2.2	Bewertung von Attraktivitätsfaktoren	13	7.4	(Selbst-)Einschätzung der Personalleitungen	49
2.3	Einschätzungen von Personalleitungen	16	<b>/</b>	<b>Ansprechpartner</b>	<b>52</b>
<b>3</b>	<b>Der Weg zu einem attraktiveren öffentlichen Dienst</b>	<b>17</b>			
3.1	(Selbst-)Wirksamkeit sichtbar machen	18			
3.2	Arbeitsweisen und -umfeld modernisieren	23			
3.3	Regulatorische Hürden beseitigen	31			
3.4	Stärken herausstellen	34			
<b>4</b>	<b>Ausblick</b>	<b>37</b>			

# Zusammenfassung

Der Gewinnung und Beschäftigung von Mitarbeitern, die motiviert und mit zukunftsorientierten Kompetenzen ausgestattet sind, kommt bei der **Sicherstellung der Handlungsfähigkeit** der öffentlichen Hand eine zentrale Rolle zu. Gerade unter herausfordernden Rahmenbedingungen, wie dem demografischen Wandel, steigenden Erwartungen der Bürger und Unternehmen an Verwaltungsleistungen und deren Verfügbarkeit, das Wirtschaften unter knappen Haushaltsmitteln und die Bewältigung des technologischen Wandels, kann eine erfolgreiche Transformation nur mit dem richtigen Personal bewältigt werden.

Ein **Schlüsselfaktor** für die Gewinnung dieses Personals ist es, als **attraktiver Arbeitgeber** durch die relevanten Zielgruppen wahrgenommen zu werden. Eine hohe Jobsicherheit im öffentlichen Dienst alleine wird trotz der Entwicklungen am Arbeitsmarkt im Zuge der Corona-Krise nicht als Wettbewerbsvorteil ausreichen, um den Bedarf an Fach- und Führungskräften nachhaltig zu decken. In der Konsequenz sind weitere Attraktivitätsmerkmale durch öffentliche Arbeitgeber herauszubilden und aktiv zu kommunizieren, um den Zugang zum Arbeitsmarkt weiter zu verbessern.

Da sich die Ausgangslage und die Rahmenbedingungen öffentlicher Organisationen teilweise stark voneinander unterscheiden, ist die **Entwicklung einer individuellen, organisationsspezifischen Arbeitgeberstrategie** notwendig. Die darin formulierte Zielstellung wird durch Handlungsfelder und Maßnahmen verfolgt, die effektiv auf die eigenen Zielgruppen abzustimmen sind. Diese Studie zeigt Attraktivitätsfaktoren auf, die aus Sicht von Beschäftigten im öffentlichen Dienst relevant für die Arbeitgeberwahl sind, und stellt gleichzeitig Handlungsmöglichkeiten und konkrete Umsetzungsempfehlungen zur Verfügung, die als Impulse in die organisationsspezifische Arbeitgeberstrategie einfließen können. Hierzu wurden Führungskräfte, erfahrene Mitarbeiter und Neuzugänge von sechs öffentlichen Organisationen in mehreren Workshops auf Basis von 32 möglichen Attraktivitätsfaktoren befragt. Unter den Teilnehmern dieser Studie befand sich dabei ein überdurchschnittlich hoher Anteil an jungen Mitarbeitern, für die „engagiert Höchstleistungen erzielen“ der wichtigste Anspruch an ihre Arbeit war. Für diese Zielgruppe sind daher die Ergebnisse dieser Untersuchung besonders einschlägig.

Als besonders relevant für die Attraktivität eines Arbeitgebers haben sich dabei Faktoren rund um die folgenden Themen herauskristallisiert:

- / die **Arbeitsorganisation**, mit den Faktoren Führungs- und Fehlerkultur, Zusammenarbeit und Ausstattung,
- / die **Leistungsgerechtigkeit**, sowohl im Hinblick auf die Honorierung von Leistung als auch auf die gerechte Verteilung von Arbeitslast,
- / die **Vereinbarkeit mit dem Privatleben**, insbesondere im Hinblick auf die Arbeitszeit- und Arbeitsortflexibilität,
- / die **beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten** sowie
- / die **Existenzsicherung** und hier insbesondere die Arbeitsplatzsicherheit und die Pensionsansprüche.

Während bei den Themen „Vereinbarkeit mit dem Privatleben“ und „Existenzsicherung“ die beteiligten öffentlichen Arbeitgeber gute bis sehr gute Bewertungen durch ihre Mitarbeiter erzielt haben, zeigten sich in den anderen drei Themenfeldern zum Teil deutliche **Handlungsbedarfe**.



Dieses Ergebnis wird unterstrichen durch die Selbsteinschätzung der Personalleitungen, die im Bereich Personalmanagement, aber auch bei der Personalgewinnung, noch deutliche **Verbesserungspotenziale** gesehen haben.

Die zentrale Frage, was öffentliche Arbeitgeber nun effektiv zur **Steigerung ihrer Attraktivität** unternehmen können, wurde in Diskussionen mit den Studienteilnehmern erörtert und um die Einschätzung von Experten in und außerhalb der PD ergänzt. Auf dieser Basis schlagen wir einen Weg vor, auf dem öffentliche Arbeitgeber zu (noch) attraktiveren Arbeitgebern werden können. Dieser Weg umfasst folgende Schritte:

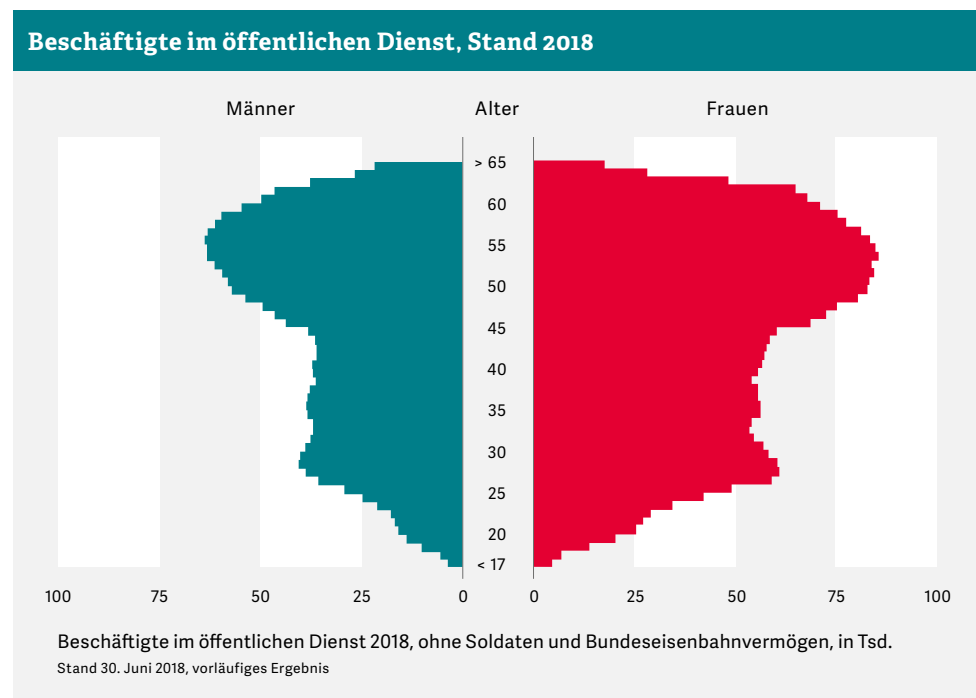
- / **Sichtbarmachung der (Selbst-)Wirksamkeit** bei der Arbeit durch eine stärkere Fokussierung auf Ergebnisse (Output) und Wirkungen (Outcome) und in diesem Zusammenhang die Fokussierung auf wichtige Aufgaben im Rahmen einer Aufgabenkritik, die Stärkung der Bewertung und Belohnung von individuellen und kollektiven Leistungen, die Dezentralisierung von Verantwortung und die Auflösung von Silostrukturen.
- / **Modernisierung von Kultur, Prozessen und Arbeitsumfeld** bietet wesentliche Potenziale für eine erhöhte Selbstwirksamkeit auf individueller und für eine noch wirtschaftlichere Leistungserbringung auf kollektiver Ebene. Dazu zählen die Nutzung der Digitalisierung zur strategischen Prozessoptimierung, die Bereitstellung bedarfsorientierter, flexibler Raumkonzepte mit moderner Ausstattung, die Weiterentwicklung der Führungs- und Fehlerkultur sowie die Professionalisierung der Personalentwicklung mit erhöhtem Verantwortungsgrad der Führungskräfte bei der Karriereplanung und -entwicklung der eigenen Mitarbeiter.
- / **Regulatorische Hürden identifizieren und beseitigen**, um öffentlichen Arbeitgebern den notwendigen Handlungsspielraum zur Ausgestaltung von Wettbewerbsvorteilen in der Personalgewinnung und -bindung zu ermöglichen. Dies betrifft beispielsweise die Flexibilisierung von Stellenplänen sowie die Überarbeitung von Zugangs-, Aufstiegs- beziehungsweise Wechselvoraussetzungen.
- / **Wirksame Kommunikation von vorhandenen Stärken nach innen und außen** und dabei anschaulich auf der eigenen Karriereseite, in sozialen Netzwerken und in zielgruppenorientierten Stellenausschreibungen transparent machen. Dabei können bei vielen öffentlichen Arbeitgebern neben einem gemeinwohlorientierten Auftrag, eine hohe Arbeitsplatzsicherheit, eine Arbeitszeit- und Arbeitsortflexibilität sowie die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben aktiv beworben werden.

Um diesen Weg erfolgreich zu beschreiten, sollten Arbeitgeber **individuelle Arbeitgeberstrategien** entwickeln, die gezielt die individuellen Stärken für eine zielgruppenspezifische Gewinnung von Fachkräften nutzen und dabei vermeidbare Schwächen systematisch abbauen.

# Der öffentliche Dienst im Wettbewerb um Fachkräfte

Der sich verschärfende Fach- und Arbeitskräftemangel ist bedingt durch den Rentenbeziehungsweise Pensionseintritt vieler Beschäftigter bis 2030. Dies betrifft nahezu alle Branchen, die öffentliche Verwaltung jedoch aufgrund der bestehenden Altersstruktur besonders (siehe Abbildung 1). Der **Wettbewerb um Fachkräfte** hat daher schon heute in vielen Berufen den ursprünglichen „Arbeitgebermarkt“ in einen „Arbeitnehmermarkt“ verwandelt. Dementsprechend sinkt für Arbeitnehmer das Risiko der Arbeitslosigkeit. Das Motiv Jobsicherheit – bislang ein entscheidender Wettbewerbsvorteil der öffentlichen Hand als Arbeitgeber – verliert an Bedeutung. Die aktuelle Corona-Krise hat das Potenzial, diesen langfristigen Trend spürbar zu durchbrechen, worauf auch jüngste Arbeitsmarktstatistiken hinweisen. Mittel- und langfristig aufhalten wird sie ihn voraussichtlich jedoch nicht.

Abbildung 1:  
Anzahl der Männer und  
Frauen im öffentlichen Dienst  
nach Alter geordnet<sup>1</sup>



Die **Digitalisierung der Arbeitswelt** verändert darüber hinaus die Anforderungen an berufliche Qualifikationen sowohl in der Breite (digitale Grundkompetenzen) als auch in der Tiefe (digitale Fachexpertise) in einer hohen Geschwindigkeit. Die Verfügbarkeit dieser Qualifikationen ist dabei gleichzeitig Voraussetzung für eine gelingende digitale Transformation hin zu mehr Automatisierung in der Verwaltung.

<sup>1</sup> Statistisches Bundesamt (Destatis) (2019): Beschäftigte im öffentlichen Dienst 2018, [https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/\\_inhalt.html#sprg229238](https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/_inhalt.html#sprg229238), abgerufen am 30.07.2020.

# Arbeitgeberattraktivität als Schlüssel zur Wettbewerbsfähigkeit

Die öffentliche Hand konnte in der Vergangenheit einen großen Teil ihrer Fachkräfte aus Haushalten rekrutieren, die bereits im öffentlichen Dienst verankert sind. Aufgrund des zusätzlichen Fachkräftebedarfs ist es erforderlich, die Zielgruppe der möglichen Beschäftigten zu erweitern. Eine höhere Diversität unter den Beschäftigten ist dabei nicht nur aus Gründen des Fachkräftemangels anzustreben. Sie ist auch geboten, um der Rolle der Verwaltung als Spiegel der Gesellschaft gerecht zu werden und Akzeptanz in allen Bevölkerungsgruppen sicherzustellen. Die durch die Zielgruppe wahrgenommene **Arbeitgeberattraktivität** ist hierfür ein Schlüssel.<sup>2</sup>

Arbeitgeberattraktivität setzt sich dabei aus unterschiedlichen **Bedingungsfaktoren** zusammen. Neben Fragen der Gehaltshöhe und der ökonomischen Absicherung sind wesentliche Faktoren: der soziale Nutzen einer Beschäftigung, also die erfahrene Wertschätzung und Organisationskultur, das Gefühl der Zugehörigkeit und die persönlichen Entwicklungsmöglichkeiten. Als für die Arbeitsplatzwahl relevant gelten darüber hinaus der Qualitätsanspruch des Arbeitgebers an seine Leistungen und Produkte sowie der gesellschaftliche Nutzen, den die Tätigkeit stiftet.<sup>3</sup>

Eine hohe Arbeitgeberattraktivität ist somit eng mit der Fähigkeit von Arbeitgebern verbunden, die **Potenziale der eigenen Mitarbeiter** auszuschöpfen. Dies kann durch eine Steigerung der Mitarbeitermotivation oder durch eine gezielte Personalentwicklung in Richtung relevanter und neuer Aufgaben gelingen. Das ist auch ein wichtiger Faktor im Hinblick auf das Gewinnen und Halten von geeignetem Personal.

Arbeitnehmer unterscheiden sich im Hinblick auf ihre Motivationslage stark entlang unterschiedlicher Milieus, Lebensphasen oder Berufsgruppen. Arbeitgeber müssen sicherstellen, dass sie passende Mitarbeiter gewinnen, die die Wert- und Zielvorstellungen des Arbeitgebers teilen und über die notwendigen professionellen Voraussetzungen verfügen. Es bedarf somit einer auf die eigene Zielgruppe abgestimmten, passgenauen Arbeitgeberstrategie.

Eine solche Strategie

- / verbessert den **Zugang zum Arbeitsmarkt** durch eine erhöhte und positive Wahrnehmung der öffentlichen Hand durch die Zielgruppen und steigert dadurch die Konkurrenzfähigkeit mit privatwirtschaftlichen Unternehmen um Fach- und Führungskräfte („War for Talents“);
- / erhöht die **Veränderungsfähigkeit der Organisation** im Kontext der Entwicklungen rund um das Thema „Arbeit 4.0“, um systematisch und flexibel mit neuen Rahmenbedingungen im Personalumfeld umzugehen;
- / bewirkt über ein **professionelleres Arbeitsumfeld** eine höhere Motivation und eine zielgerichtete Personalentwicklung sowie eine Leistungssteigerung der Belegschaft und kann diese langfristig an sich binden.

<sup>2</sup> Weitzel, Tim et al. (2019): Employer Branding/Social Recruiting und Active Sourcing – Ausgewählte Ergebnisse der Recruiting Trends 2019 und der Bewerbungspraxis 2019. Research Report, Otto-Friedrich-Universität Bamberg.

<sup>3</sup> Vgl. unter anderem EY Studentenstudie (2018): Die Besten bitte: Wie der öffentliche Sektor als Arbeitgeber punkten kann, erschienen in: McKinsey (2019).

# Ziel und Nutzen der Studie

Die vorliegende Studie soll eine Basis für die Entwicklung einer solchen Arbeitgeberstrategie für Einrichtungen der öffentlichen Hand bieten, indem sie die zentralen **Handlungsbedarfe** aufzeigt und entlang von guten Beispielen eine Inspiration für effektive Maßnahmen gibt. Einen Fokus bildet dabei die Analyse der Bedürfnisse der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst.

Die Studie bietet dafür im Rahmen der Primärdatenerhebung eine **solide Datenbasis**, bestehend aus Daten aus 18 Workshops und 11 Interviews mit Personalverantwortlichen und Personalräten aus 6 großen Verwaltungen des Bundes und der Länder sowie einer Validierung der Ergebnisse durch 4 Experteninterviews. In einer **Stärken-Schwächen-Analyse** wird dabei der Status quo der öffentlichen Hand als Arbeitgeber entlang zentraler Faktoren zur Arbeitgeberattraktivität beschrieben. Hieraus wurden in der Diskussion mit den befragten Arbeitnehmern und in anschließenden Expertengesprächen **Good Practices** identifiziert und **Handlungsempfehlungen** entwickelt. Die Handlungsempfehlungen enthalten dabei einerseits neue Impulse für die Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstes und bieten andererseits pragmatische und im Kontext des öffentlichen Dienstes umsetzbare Lösungen zur Überwindung des Fachkräftemangels.



# Vorgehen

Die öffentliche Hand weist eine **Vielfalt** als Arbeitgeber auf wie keine andere Branche. Das Spektrum reicht vom Ordnungsamt, über die Staatsanwaltschaft, die Bundeswehr bis hin zur Deutschen Botschaft in Namibia. Da diese Vielfalt jede empirische Untersuchung vor Herausforderungen stellt, fokussiert diese Studie auf die Kernverwaltung von Bund- und Ländern unter Ausklammerung besonderer Aufgaben wie Bildung, Rechtspflege, Innere Sicherheit oder Landesverteidigung. Im Zentrum steht damit die „typische Behörde“. Auch wenn die Kommunalebene damit ausgeklammert ist, geht die PD davon aus, dass Ergebnisse zumindest teilweise übertragbar sind.

## Stufe 1: Vertiefende Hypothesenbildung

Ausgangspunkt der Untersuchung und der vorab aufgestellten Arbeitshypothesen sind verschiedene vorhandene Untersuchungen zum Fachkräftemangel und zur Arbeitgeberattraktivität. Diesen Blickwinkel konnte die PD in einem ersten Schritt gezielt erweitern, indem das PD-interne Wissen, das aus langjährigen Kundenkontakten in die öffentliche Verwaltung resultiert, in Form einer Mitarbeiterbefragung zu den Arbeitshypothesen gezielt genutzt wurde. Im Ergebnis wurden insgesamt 32 Attraktivitätsfaktoren identifiziert, die das Gesamtbild eines Arbeitgebers beeinflussen (siehe Abschnitt 7.3).

## Stufe 2: Empirische Analyse

Die empirische Analyse wurde gemeinsam mit sechs Projektpartnern aus der öffentlichen Verwaltung durchgeführt. Beteiligt waren das Auswärtige Amt, der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW), das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) sowie das Hessische Ministerium der Finanzen (HMdF) und das Finanzamt Offenbach.

In **explorativen Interviews mit den jeweiligen Zentral- beziehungsweise Personalabteilungen** wurde zunächst die Arbeitgeberperspektive vertieft. Dabei stand die Frage im Zentrum, wie die Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt aktuell und zukünftig eingeschätzt und wie die eigene Leistung hinsichtlich des Employer Brandings, der Personalgewinnung und des Personalmanagements bewertet werden. Schließlich wurden auch die strukturellen Faktoren des öffentlichen Dienstes betrachtet.

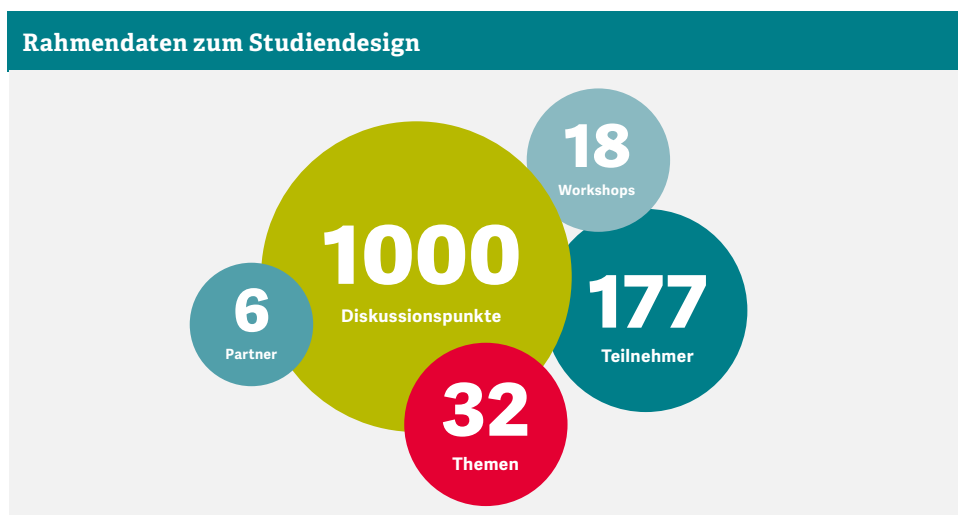


Abbildung 2:  
Rahmendaten  
zum Studiendesign

Den zentralen Teil der Studie bildeten insgesamt **18 Fokusgruppen-Workshops** mit Beschäftigten der 6 Partnerinstitutionen. Dabei gaben insgesamt 177 Teilnehmer eine Einschätzung darüber ab, wie wichtig der jeweilige Attraktivitätsfaktor für sie persönlich bei einem Arbeitgeber ist (Relevanz) und wie gut ihre Erwartungen je Faktor vom aktuellen Arbeitgeber (der Partnerinstitution) erfüllt werden (Leistung). Jedes Merkmal wurde auf einer Skala von 1 (sehr gering) bis 5 (sehr hoch) bewertet.

Da die **Datenerhebung** über ein Online-Tool direkt vor Ort durchgeführt wurde, konnten die Ergebnisse anhand von Mittelwerten der Workshop-Gruppe präsentiert und gemeinsam die Faktoren identifiziert werden, die im zweiten Teil des Workshops detaillierter diskutiert werden sollten. Leitend waren hier sowohl eine besonders große Diskrepanz zwischen der bewerteten Relevanz und der Leistung als auch das subjektive Bedürfnis einer Gruppe, einen Faktor tiefergehend zu besprechen. So konnten insgesamt rund **1.000 Diskussionspunkte** gesammelt werden. Diese umfassen sowohl Ursachen für positiv beziehungsweise negativ bewertete Faktoren als auch Lösungsideen und Good Practices.

Eine besondere Gruppe bilden dabei **neue Beschäftigte, Referendare und Praktikanten**, da diese noch nicht vom öffentlichen Dienst „sozialisiert“ wurden und zum Teil noch keine abschließende Entscheidung zugunsten des öffentlichen Dienstes getroffen haben.

Die Fokusgruppen-Workshops wurden je Partnerinstitution in **drei separaten Gruppen** durchgeführt, um zum einen gegebenenfalls vorhandene Einflussfaktoren durch die Dauer der Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst und der Position erfassen zu können und zum anderen, um durch die Separierung von Führungskräften einen offenen Austausch der Teilnehmer zu ermöglichen. In der Folge liegen alle Ergebnisse jeweils für diese drei Gruppen vor:

- / **Führungskräfte** aller Hierarchieebenen
- / **Erfahrene Mitarbeiter** ohne Führungsverantwortung: mindestens drei Jahre Berufserfahrung im öffentlichen Dienst, inklusive Vorbereitungsdienst oder Referendariat
- / **Neue Mitarbeiter:** bis zu einem Jahr Berufserfahrung im öffentlichen Dienst, inklusive Referendariat. Die Gruppe umfasst auch Quereinsteiger mit zum Teil langjähriger Berufserfahrung außerhalb des öffentlichen Dienstes.

Auf Basis der quantitativen und qualitativen Ergebnisse der Interviews und Workshops wurden schließlich die Kernerkenntnisse aggregiert.

### **Stufe 3: Ergebnisvalidierung**

Die in Stufe 2 destillierten Kernerkenntnisse wurden abschließend mit vier Experten in Einzelinterviews diskutiert. Im Zentrum der Diskussion standen dabei sich ableitende Handlungsempfehlungen und ihre Umsetzbarkeit sowie die Ergänzung weiterer Good Practices.

# Arbeitgeberattraktivität im Spiegel der Mitarbeiterbefragung

Insgesamt haben über alle Partnerinstitutionen hinweg **49 Führungskräfte, 61 erfahrene und 67 neue Mitarbeiter** an den Workshops teilgenommen. Davon waren Frauen mit einem Anteil von 59 Prozent (104) stärker vertreten als Männer mit 41 Prozent (72). Die Altersgruppe der 25–35-Jährigen war mit einem Anteil von 32,2 Prozent am stärksten vertreten.<sup>4</sup>

Zudem bilden die Partnerinstitutionen das **breite Spektrum** der öffentlichen Verwaltung als Arbeitgeber ab: von Bundes- und Landesministerien über nachgeordnete Bundes- und Landesbehörden bis hin zu einer Ortsbehörde (Finanzamt) sowie einem Rentenversicherungsträger.

Daraus ergibt sich ein **Querschnitt** in Bezug auf die Vielfältigkeit öffentlicher Arbeitgeber. Ein Anspruch auf Repräsentativität der quantitativen Studienergebnisse kann jedoch nicht abgeleitet werden. Nichtsdestotrotz sind die Datenpunkte der Bewertung von Attraktivitätsfaktoren ein wichtiger Ausgangspunkt für eine vertiefte Diskussion der zentralen Handlungserfordernisse, die die öffentlichen Arbeitgeber in den Blick nehmen sollten.

In diesem Kapitel werden entsprechend dieser Logik und unter dem genannten Vorbehalt zunächst die **quantitativen Studienergebnisse** vorgestellt. Die zentralen Studienerkenntnisse hinsichtlich der Handlungserfordernisse und -empfehlungen aus den Fokusgruppendifkussionen sowie den Experteninterviews werden im darauffolgenden Kapitel 3 betrachtet.

---

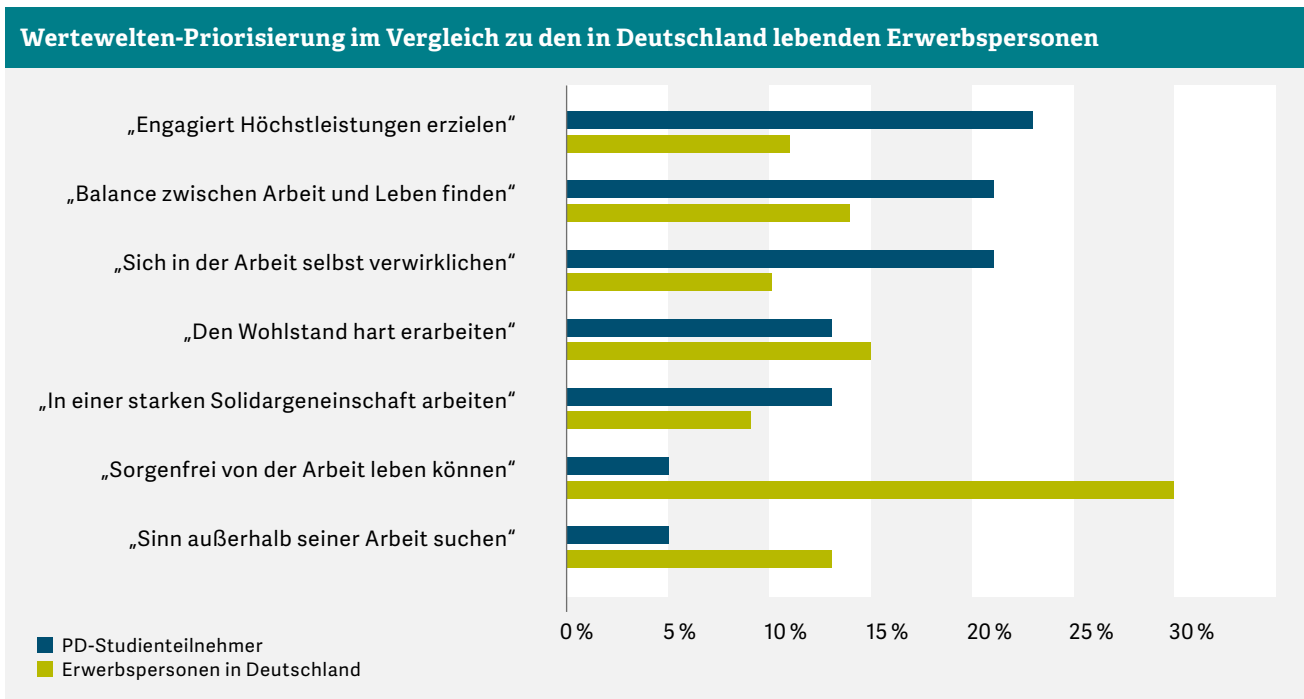
<sup>4</sup> Für ausführlichere demografische Informationen über die Studie sowie die methodischen Limitationen siehe Kapitel 7.

# Wertewelten

Im Kontext der Studie wurde neben den demografischen Merkmalen der Teilnehmer auch die zugrundeliegende **Arbeitsmotivation** als Merkmal erhoben. Um dieses Charakteristikum in einer Annäherung zu erfassen, gaben die Teilnehmer an, welchen drei von sieben präsentierten Wertewelten sie sich am ehesten zuordnen.<sup>5</sup>

Dabei wurde auf die Studie „Wertewelten Arbeiten 4.0“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zurückgegriffen.<sup>6</sup> Die repräsentative **Wertewelten-Studie** untersucht, wie Erwerbstätige in Deutschland die heutige Arbeitswelt erleben und welche Werte sie sich für die Zukunft wünschen. Dabei wurden anhand von Idealbildern von Arbeit sowie den Wünschen, Hoffnungen, Ängsten und Ablehnungen verschiedene Werte- und Kulturmuster identifiziert. Diese Muster konnten in sieben trennscharfe Cluster, die sogenannten Wertewelten, separiert werden und spiegeln unterschiedliche handlungsleitende Einstellungen und Haltungen von Arbeitnehmern wider. Abbildung 3 zeigt, wie sich die Teilnehmer der vorliegenden Studie im Vergleich zur repräsentativen Verteilung der in Deutschland lebenden Erwerbspersonen der Wertewelten-Studie selbst einordnen.

**Abbildung 3:**  
Wertewelten-Priorisierung durch Studienteilnehmer im Vergleich zu den in Deutschland lebenden Erwerbspersonen



Bei Betrachtung der Ergebnisse wird deutlich, dass die Studienteilnehmer sich primär mit den drei Motiven „Höchstleistung“, „Balance zwischen Arbeit und Leben“ sowie „Selbstverwirklichung in der Arbeit“ identifizieren. Die repräsentative relative Mehrheit der

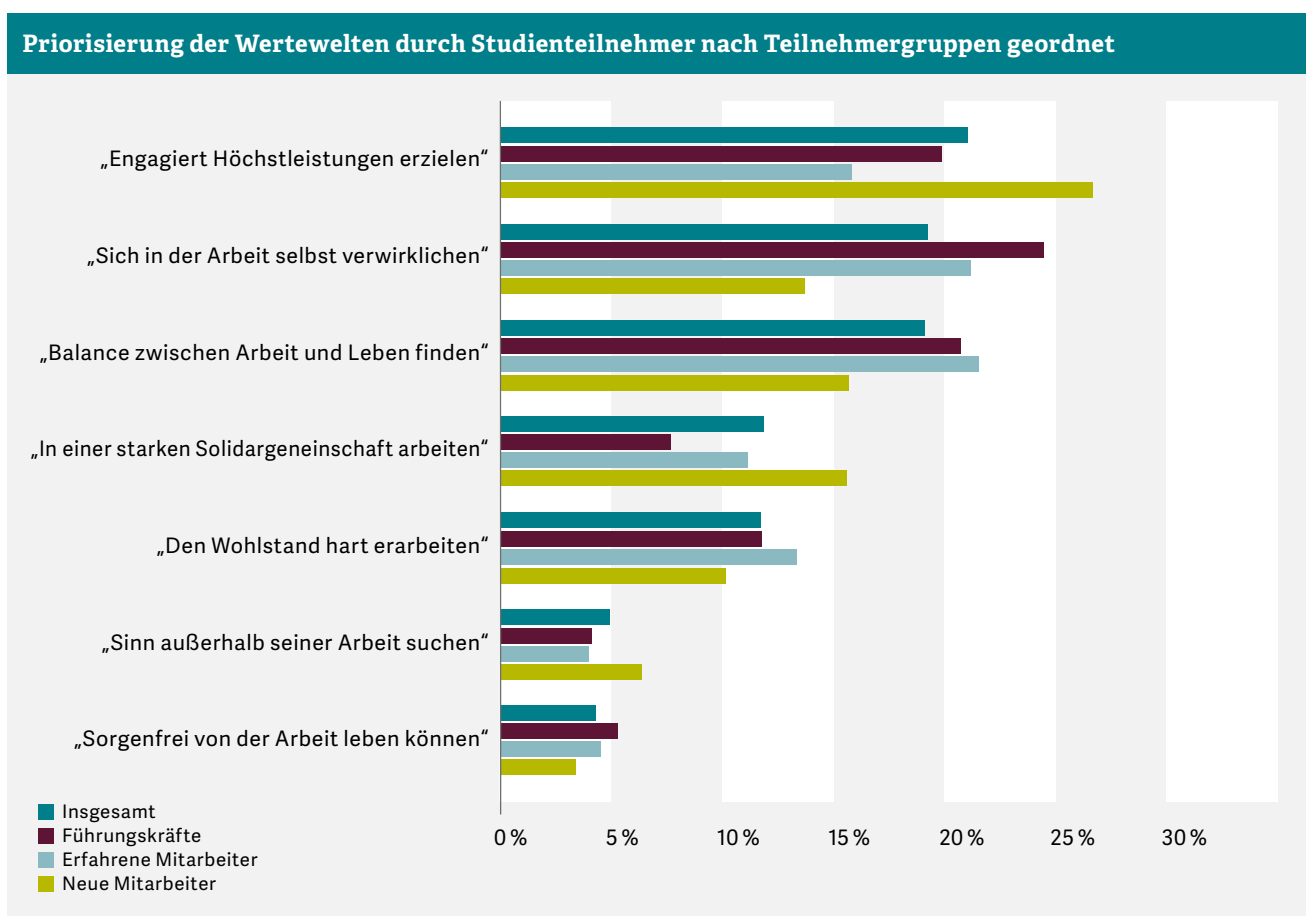
<sup>5</sup> Mit Platzierung (1. = am ehesten, 2. = am zweithesten, 3. = am drittehsten).

<sup>6</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales und nextpractice GmbH (2016): Wertewelten Arbeiten 4.0, <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/wertewelten-arbeiten-vier-null.pdf>, abgerufen am 30.07.2020.

Erwerbspersonen in Deutschland hingegen möchte vor allem „sorgenfrei von der Arbeit leben können“. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund interessant, als dass das Thema **Arbeitsplatzsicherheit**, repräsentiert in der Wertewelt „Sorgenfrei von der Arbeit leben können“, typischerweise mit öffentlichen Arbeitgebern verbunden ist und für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes weiterhin eine große Bedeutung hat.<sup>7</sup> Auch für Studienabgänger ist dies häufig ein wichtiger Faktor bei der Entscheidung, eine Karriere im öffentlichen Dienst anzustreben.<sup>8</sup>

Somit ist der Typ des engagierten, leistungsorientierten und jüngeren Mitarbeiters in dieser Untersuchung deutlich überrepräsentiert.<sup>9</sup> Wie die nachfolgende Abbildung zeigt, ist es auch insbesondere die Gruppe der neuen und damit in der Regel jüngeren Mitarbeiter, für die die Leistungsorientierung im besonderen Maße gilt, während Selbstverwirklichung und Balance zwischen Arbeit und Beruf den erfahrenen Mitarbeitern wichtiger ist.

**Abbildung 4:** *Priorisierung der Wertewelten durch Studienteilnehmer nach Teilnehmergruppen geordnet*



<sup>7</sup> Klunker, Kristin (2009): (Un-)Attraktivität des öffentlichen Dienstes in Deutschland? – Wege zur Deckung des Personalbedarfs unter Berücksichtigung der Konzepte in ausgewählten europäischen Staaten, [http://www.verwaltungsmanagement.info/docs/Klunker\\_Attraktivitaet\\_des\\_oeffentl\\_Dienstes\\_2009.pdf](http://www.verwaltungsmanagement.info/docs/Klunker_Attraktivitaet_des_oeffentl_Dienstes_2009.pdf), abgerufen am 30.07.2020, S. 39.

<sup>8</sup> EY Studentenstudie 2018 (Juli 2018), [https://www.hannover.ihk.de/fileadmin/data/Dokumente/Themen/Aus-\\_und\\_Weiterbildung/Ausbildung/180828\\_ey-studentenstudie-2018.pdf](https://www.hannover.ihk.de/fileadmin/data/Dokumente/Themen/Aus-_und_Weiterbildung/Ausbildung/180828_ey-studentenstudie-2018.pdf), abgerufen am 04.08.2020.

<sup>9</sup> Diese Überrepräsentanz hat zwei mögliche Ursachen: Bei der Zusammenstellung der Teilnehmergruppen wurden die Partnerinstitutionen gebeten, einen möglichst repräsentativen Ausschnitt der Belegschaft anzustreben. In der Praxis musste jedoch auf Freiwilligkeit gesetzt werden, wodurch eine Stichprobenverzerrung (Selection Bias) entstanden sein kann, die eine Überrepräsentation von besonders engagierten und motivierten Mitarbeitern herbeiführt. Darüber hinaus ist es möglich, dass aus Sicht der Studienteilnehmer, die sich bereits im öffentlichen Dienst befinden, das Thema Arbeitsplatzsicherheit quasi als Selbstverständlichkeit wahrgenommen wird und insofern in ihrem Arbeitsalltag für ihre Motivation keine entscheidende Rolle mehr spielt – gerade aus der inneren Logik heraus, dass diese Sicherheit nicht mehr in Frage gestellt werden kann. Sie sehen sich keinem Risiko ausgesetzt und bewerten diesen Faktor daher deutlich geringer als der Durchschnitt der in Deutschland Erwerbstätigen.

Die im Folgenden beschriebenen Ergebnisse hinsichtlich der Frage, was einen Arbeitgeber besonders attraktiv macht, haben daher insbesondere für diese eher **leistungsorientierte und jüngere Zielgruppe** Relevanz und gelten für andere Gruppen in eingeschränkter Form. Wie aber noch gezeigt wird, sind jedoch zentrale Attraktivitätsfaktoren für die unterschiedlichen Teilnehmergruppen von ähnlich großer Bedeutung, sodass von einer grundsätzlichen Übertragbarkeit der Ergebnisse ausgegangen werden kann.

# Bewertung von Attraktivitätsfaktoren

Basierend auf einer umfassenden Literaturrecherche und einer PD-internen Umfrage wurden **32 Attraktivitätsfaktoren** identifiziert, die das Gesamtbild eines Arbeitgebers entscheidend beeinflussen können. Diese Faktoren wurden von den Studienteilnehmern in zweierlei Hinsicht bewertet. Zum einen sollte jeder Teilnehmer beurteilen, wie wichtig beziehungsweise relevant der jeweilige Faktor für ihn persönlich bei der Wahl des Arbeitgebers ist (Relevanz).

Zum anderen sollten die Teilnehmer bewerten, wie gut die **Leistung ihres aktuellen öffentlichen Arbeitgebers** im Hinblick auf diesen Faktor ist beziehungsweise wie gut der eigene Arbeitgeber hier abschneidet. Jedes Merkmal wurde auf einer Skala von 1 (unwichtig / geringe Leistung) bis 5 (sehr wichtig / hohe Leistung) bewertet.

Faktoren mit hoher **Relevanz** und hoher **Leistung** sind also solche Faktoren, die die Grundlage dafür bilden, dass die Studienteilnehmer gerne bei ihrem Arbeitgeber arbeiten. Dagegen sind die Faktoren mit hoher Relevanz und geringer Leistung jene, die die Arbeitnehmer abschrecken und möglicherweise einen Wechselwillen oder gar die „innere Kündigung“ begründen.

Es kann davon ausgegangen werden, dass sich ein Arbeitnehmer genau dann für einen bestimmten Arbeitgeber entscheidet, wenn dieser in der Summe aller als relevant erachteten Leistungen **besser abschneidet** als andere Arbeitgeber. Die weniger relevanten Faktoren spielen hingegen weder in die eine noch in die andere Richtung eine besondere Rolle. Das heißt, ein Arbeitgeber muss nicht bei allen Faktoren gut abschneiden, um ein attraktiver Arbeitgeber zu sein. Er muss lediglich relativ attraktiver in Bezug auf die Summe der relevanten Faktoren sein.<sup>10</sup>

Über alle Studienteilnehmer hinweg haben Faktoren, die sich auf ein **flexibles und modernes Arbeitsumfeld und -verständnis**, auf (Leistungs-) **Gerechtigkeit** sowie auf Entwicklungsmöglichkeiten beziehen, die höchste Relevanz.<sup>11</sup> Diese Einschätzung wird von Mitarbeitern über die verschiedenen Partnerinstitutionen und Teilnehmergruppen hinweg und auch im Vergleich beider Geschlechter sehr homogen geteilt. Auch über die Altersgruppen hinweg gibt es nur wenige Akzentverschiebungen: Flexibilität, Vereinbarkeit und Aufstiegsmöglichkeiten werden als weniger wichtig wahrgenommen, ebenso der Arbeitgeberstandort.

Betrachtet man jedoch die Leistung, werden viele der als besonders relevant bewerteten Faktoren als nur unzureichend umgesetzt wahrgenommen. Sehr gute Leistung erbringen die in der Studie vertretenen Arbeitgeber im Schnitt bei den Themen: **Arbeitsplatzsicherheit, Arbeitszeit- und Arbeitsortflexibilität, Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Gemeinwohlorientierung**.

Am schlechtesten schneiden sie bei den Themen: Honorierung von Leistung, Aufstiegsmöglichkeiten und Wechselmöglichkeiten in die Privatwirtschaft ab. Im Gegensatz zur bewerteten Relevanz, die über die Teilnehmer hinweg unabhängig vom konkreten Arbeitgeber sehr

<sup>10</sup> In der Praxis hängt die Wechselwilligkeit natürlich auch von situativen Faktoren und vor allem von der Frage ab, ob es realistische alternative Arbeitgeber vor dem konkreten Berufs- und Erfahrungshintergrund überhaupt gibt. Hier hat der öffentliche Dienst bei vielen Berufsbildern den Vorteil, dass sich privatwirtschaftliche Alternativen gar nicht oder nur in sehr geringem Ausmaß anbieten. Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass die wahrgenommene Attraktivität des öffentlichen Dienstes – die insbesondere auch von den aktuellen Beschäftigten transportiert wird –, bereits eine erhebliche Rolle bei der Ausbildungs- und Studienwahl spielt und damit mittelfristig auch auf das Fachkräftepotenzial des öffentlichen Dienstes wirkt.

<sup>11</sup> Für die Gesamtergebnisse über alle 32 Faktoren hinweg siehe Abbildung 18 im Anhang.

## 2.2 Öffentliche Verwaltung als attraktiver Arbeitgeber

2 Arbeitgeberattraktivität im Spiegel der Mitarbeiterbefragung / 2.2 Bewertung von Attraktivitätsfaktoren

stabile Ergebnisse erreicht hat, sind die **Leistungen** je Faktor in Bezug auf die Partnerinstitutionen jedoch deutlich **heterogener**. Hieraus ergeben sich insbesondere Good Practices, die für Arbeitgeber mit einer schlechteren Bewertung des jeweiligen Faktors inspirierend sein können (siehe hierzu Kapitel 3). Im Vergleich zwischen den unterschiedlichen Teilnehmergruppen sind die neuen Mitarbeiter mit Ausnahme des sehr hoch gewichteten Themas Aufstiegsmöglichkeiten hinsichtlich der Leistungsbewertung im Schnitt deutlich unkritischer.

Zur Identifikation möglicher **Handlungsfelder** ist die Frage relevant, wo die persönliche Relevanz von Kriterien und die wahrgenommene Leistung des Arbeitgebers besonders stark voneinander abweichen. Mit anderen Worten kann die Attraktivität des Arbeitgebers in denjenigen Bereichen besonders stark gesteigert werden, die als sehr relevant erachtet und gleichzeitig als leistungsschwach bewertet wurden.

Abbildung 5:  
Verhältnis Relevanz vs.  
Leistung

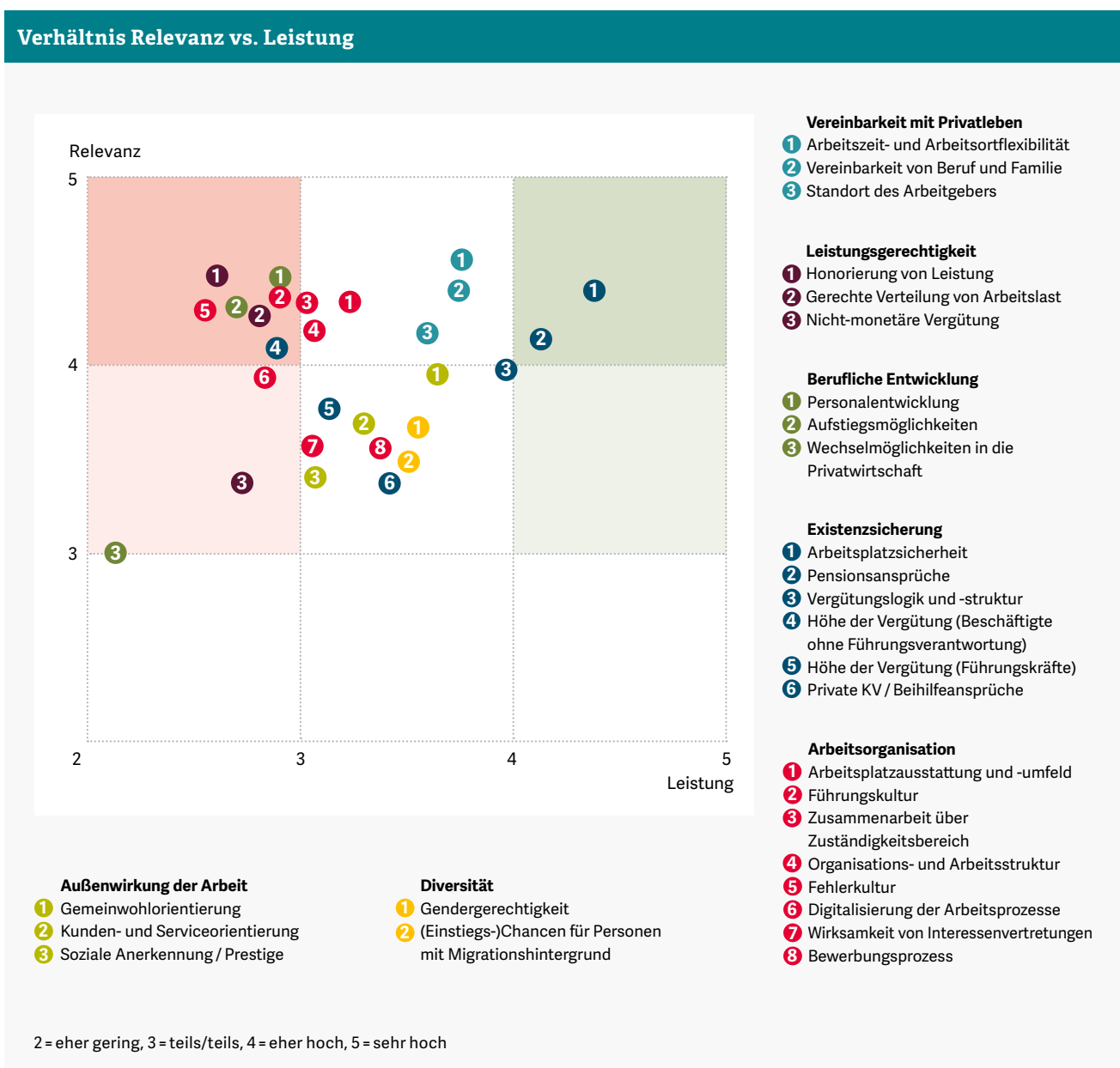




Abbildung 5 verdeutlicht auch die Diskrepanz zwischen Relevanz und Leistung bei den jeweiligen Faktoren.<sup>12</sup> Dabei wurde ausnahmslos die Relevanz höher bewertet als die tatsächliche Arbeitgeberleistung. Zudem wurden sieben Cluster gebildet, um eine einfachere Auswertung der Workshop-Ergebnisse zu ermöglichen und die Herausforderungen aufzuzeigen (siehe Kapitel 3).

**Schwächen** beziehungsweise Handlungsbedarfe zeigen sich insbesondere in den Clustern **Arbeitsorganisation, Leistungsgerechtigkeit, berufliche Entwicklung**. Mit Ausnahme des Einzelfaktors „Wechselmöglichkeiten in die Privatwirtschaft“, der die niedrigste Relevanz aller Faktoren aufweist, und den recht spezifischen Faktoren „Wirksamkeit von Interessenvertretung“ und „Bewerbungsprozess“ gehören die Faktoren innerhalb dieser Cluster auch zu den relevantesten. Das gilt insbesondere für den Faktor „Honorierung von Leistung“, bei dem die Diskrepanz zwischen Relevanz und Leistung die höchste aller Faktoren ist.

Hinsichtlich der Leistung schneiden die Cluster **Außenwirkung der Arbeit** und **Diversität** neutral bis gut ab. Diesen beiden (insbesondere dem Einzelfaktor „Gemeinwohlorientierung“) wird auch eine gewisse Relevanz zugestanden.

Deutlich höher ausgeprägt ist die Relevanz bei den Faktoren im Cluster **Vereinbarkeit im Privatleben**. Hier schneiden die jeweiligen Arbeitgeber hinsichtlich der Leistung gut ab, die meisten sogar sehr gut, wobei es unter den Untersuchungspartnern einen Ausreißer gab, der den Gesamtschnitt deutlich nach unten gezogen hat. Die Vereinbarkeit mit dem Privatleben gehört damit aus Sicht der Mitarbeiter zu den klaren **Stärken** ihrer öffentlichen Arbeitgeber, ebenso das Thema **Existenzsicherung**.

Insbesondere die Einzelfaktoren **„Arbeitsplatzsicherheit“** und **„Pensionsansprüche“** wurden von den Teilnehmern als relevant und positiv beantwortet. Unter Herausrechnung der angestellten Studienteilnehmer würde Letzteres sogar noch deutlich positiver abschneiden. Interessanterweise gilt das auch und vor allem für die jüngeren Studienteilnehmer. Die „Höhe der Vergütung“ wird wiederum kritischer gesehen, jedoch nahe am neutralen Leistungswert 3, was so interpretiert werden kann, dass die Vergütung zwar nicht als besonders gut aber auch nicht als unangemessen wahrgenommen wird.

Insgesamt lässt sich aber festhalten, dass bei den befragten Mitarbeitern die positiven Bewertungen ihrer Arbeitgeber überwiegen. Nur bei wenigen Faktoren wurden die Leistungen der Arbeitgeber unter drei und damit eher schlecht als gut bewertet. Bei keinem einzigen Faktor wurde die Leistung als sehr schlecht eingeschätzt. Der öffentliche Dienst scheint also **gute Voraussetzungen** mitzubringen, um auch weiterhin ein attraktiver Arbeitgeber zu sein und diese Attraktivität gegebenenfalls sogar noch zu steigern. Wie dies im Einzelnen aussehen kann, wird im folgenden Abschnitt beschrieben.

---

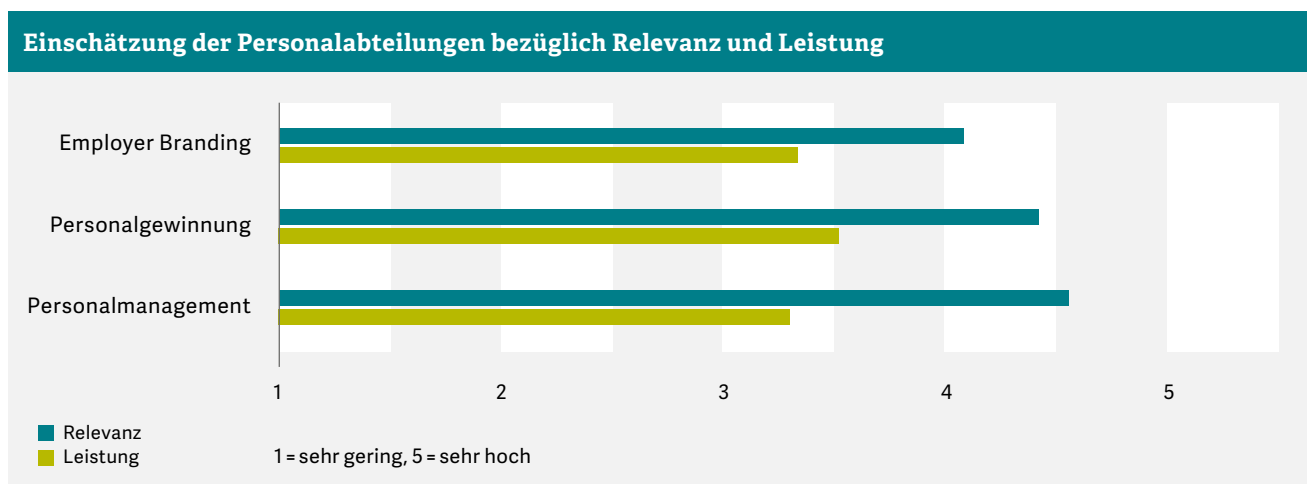
<sup>12</sup> Eine explizite Darstellung der Diskrepanz zwischen Relevanz und Leistung befindet sich im Anhang in Abbildung 19. Werte < 0 bedeuten, dass die Leistung größer als die Relevanz ist; Werte = 0 bedeuten, dass die Relevanz und die Leistung zusammenfallen; Werte > 0 bedeuten, dass die Leistung hinter der Relevanz, also den Erwartungen, zurückbleibt.

# Einschätzungen von Personalleitungen

Neben den Beschäftigten wurden auch die Personalleitungen der Partnerinstitutionen um eine **(Selbst-)Einschätzung** gebeten (Daten siehe Abschnitt 7.4). Dabei wurde deutlich, dass sich strukturelle Faktoren des öffentlichen Dienstes auch auf dessen Attraktivität auswirken. Diese wurden insgesamt nur leicht positiv oder sogar negativ bewertet. Da es sich hierbei um Faktoren abseits des Einflussbereichs der Personalabteilungen handelt, wurden vielfach strukturelle Anpassungen durch die zuständigen Stellen gefordert. Ein häufig genannter Punkt war beispielsweise eine gewünschte größere Flexibilität bei den Vergütungsstrukturen, um auch im Wettbewerb um Experten mit der Privatwirtschaft konkurrieren zu können. Eine positive Ausnahme bildet der Faktor „(Öffentlicher) Auftrag der eigenen Organisation“. Ähnlich wie bei den Beschäftigten wird die Gemeinwohlorientierung als wichtiger positiver Beitrag zur Attraktivität des jeweiligen Arbeitgebers wahrgenommen.

In der Betrachtung des eigenen Tätigkeitsbereichs der **Personalabteilungen** wurde deutlich, dass diese im Durchschnitt ihren Erfolg bei der Personalgewinnung und auch ihre intern und extern wahrgenommene Attraktivität grundsätzlich positiv einschätzen. Ein detaillierterer Blick in die drei Kategorien Employer Branding, Personalgewinnung und Personalmanagement zeigt jedoch, dass die eigene Leistung deutlich schwächer als die Relevanz der Themen bewertet wird (siehe Abbildung 6). Insbesondere ist ein Bewusstsein dafür vorhanden, dass sich die Personalgewinnung zukünftig schwieriger gestalten wird.

**Abbildung 6:**  
Einschätzung der Personalabteilungen bezüglich Relevanz und Leistung



Die in drei Kategorien geclusterten Einzelfaktoren weisen dabei sowohl bezüglich der Leistung als auch der Relevanz kaum Ausreißer auf (siehe Abschnitt 7.4). Zudem liegen die Einschätzungen innerhalb der Kategorien nahe an den Bewertungen durch die Beschäftigten und fallen nur punktuell leicht besser aus. Hier kann den Personalabteilungen der Partnerinstitutionen eine gute Selbstwahrnehmung attestiert werden. Das wiederum ist eine wichtige Voraussetzung dafür, die notwendigen Handlungsbedarfe zu erkennen und durch eine Steigerung der Leistung einen Beitrag zu einer größeren Attraktivität des jeweiligen Arbeitgebers zu leisten.

# Der Weg zu einem attraktiveren öffentlichen Dienst

## Zentrale Handlungsbedarfe

### (Selbst-)Wirksamkeit sichtbarer machen



Wichtige Aufgaben in den Fokus nehmen (Aufgabenkritik)



Leistung bewerten und belohnen



Verantwortung dezentralisieren, Silostrukturen aufbrechen

### Arbeitsweisen und -umfeld modernisieren



Digitalisierung zur strategischen Optimierung von Prozessen nutzen



Bedarfsorientierte, flexible Raumkonzepte und moderne Ausstattung bereitstellen



Führungskultur weiterentwickeln



Personalentwicklung professionalisieren und zur „Chefsache“ machen

### Regulatorische Hürden beseitigen



Stellen flexibilisieren



Zugangs- und Wechselhürden senken

### Stärken herausstellen



Materielle Sicherung betonen



Work-Life-Balance bewerben

Wie eingangs erwähnt ist die zentrale Frage dieser Untersuchung, was öffentliche Arbeitgeber tun können, um ihre **Attraktivität als Arbeitgeber** zu steigern und so wirksam dem immer drängender werdenden Fachkräftemangel zu begegnen. Das folgende Kapitel zeigt einen Weg auf, wie einzelne öffentliche Arbeitgeber – und im Ergebnis der öffentliche Dienst insgesamt – dieses Ziel erreichen können.

Die **Empfehlungen** beruhen dabei auf den Diskussionen, die im Rahmen dieser Untersuchung mit den Teilnehmern im Rahmen der Fokusgruppen-Workshops diskutiert wurden. Leitend für diese Diskussionen waren im Hinblick auf die verschiedenen Attraktivitätsfaktoren zum einen die als besonders groß wahrgenommenen Diskrepanzen zwischen einer hohen Relevanz und einer geringeren Leistung bei den jeweiligen Arbeitgebern und zum anderen sehr gute Leistungen bei hoher Relevanz im Sinne von „Good Practice“. Die große Zahl an gesammelten Diskussionspunkten<sup>13</sup> wurde im Nachgang aggregiert und zu zentralen Erkenntnissen zusammengefasst. Diese werden in den folgenden Abschnitten als **Fokusthemen** detailliert vorgestellt.

Da es sich dabei um konsolidierte Diskussionspunkte handelt, kann der tatsächliche aktuelle Umsetzungsstand der diskutierten Themen zwischen den Partnerinstitutionen variieren. Gleichzeitig sind die aufgeführten Empfehlungen für verschiedene öffentliche Arbeitgeber von unterschiedlicher Relevanz. Ziel ist es, **zentrale Handlungsbedarfe** aufzuzeigen und entlang von guten Beispielen Inspirationen für erfolgreiche Maßnahmen zu bieten.




<sup>13</sup> Entsprechend der jeweiligen Dimension wurden Begründungen oder Ursachen erfasst für Werte, Verbesserungsvorschläge oder Best Practices.

# (Selbst-)Wirksamkeit sichtbarer machen

Die öffentliche Verwaltung ist darauf ausgelegt, ihre Handlungen und Entscheidungen entlang klar strukturierter Wege nachvollziehbar zu verfolgen beziehungsweise zu treffen. Dies führt in den meisten Fällen zu **komplexen Strukturen**, in denen die einzelnen Beschäftigten und ihre Tätigkeiten in den Hintergrund treten. Einerseits ergibt sich daraus eine große Sicherheit für den Einzelnen; auch das Beamtentum und die damit verbundene Unkündbarkeit hängen eng mit dieser geringen individuellen Verantwortungslast zusammen. Diese Sicherheit wird von den Arbeitnehmern auch weiterhin als erstrebenswertes Privileg wahrgenommen.<sup>14</sup> Andererseits ergibt sich daraus auch die Schwierigkeit für die einzelnen Beschäftigten, ihren individuellen Beitrag für die Gesamtziele der Organisation zu erkennen und diesen gezielt eigenverantwortlich zu entwickeln.

Diese wie auch andere Studien zeigen wiederholt, dass der gesellschaftliche Mehrwert beziehungsweise die **Gemeinwohlorientierung** ein **zentraler Attraktivitätsfaktor** für eine Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung ist. Um diese Erwartung erfüllen zu können, muss es öffentlichen Arbeitgebern besser gelingen, den individuellen Beitrag zu diesem Mehrwert, also die Selbstwirksamkeit, für die Beschäftigten sichtbarer zu machen. Darüber hinaus kann es durch eine stärkere Fokussierung auf die Leistung im Sinne von Arbeitsergebnissen (Output bzw. Outcome) ebenfalls besser gelingen, ambitionierte und ehrgeizige Arbeitnehmer im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft für die öffentliche Verwaltung zu gewinnen.

Auf Basis der Studienerkenntnisse ergeben sich daraus drei zentrale **Handlungsempfehlungen**, die zu einer besseren Sichtbarkeit von (Selbst-)Wirksamkeit genutzt werden sollten:

-  Wichtige Aufgaben in den Fokus nehmen (Aufgabenkritik)
-  Leistung bewerten und belohnen
-  Verantwortung dezentralisieren und Silostrukturen aufbrechen

## 3.1.1 Wichtige Aufgaben in den Fokus nehmen

Grundvoraussetzung dafür, dass Beschäftigte ihre Tätigkeit als sinnstiftend und damit motivierend empfinden können, ist, dass es sich tatsächlich um **wichtige Aufgaben** handelt, die eine direkte Wirkung entfalten oder erkennbar einen Nutzen zur Zielerreichung der Organisation bringen. Viele Aufgaben sind jedoch historisch gewachsen oder aufgrund besonderer Umstände entstanden, die so heute vielleicht nicht mehr existieren.

Die besondere **Herausforderung** in der öffentlichen Verwaltung besteht nun darin, dass solche Aufgaben dennoch weiterhin in unterschiedlichsten Formen kodifiziert und damit verbindlich für den jeweiligen Beschäftigten sind. Um vor dem Hintergrund sich ständig ändernder Regulierungen den Fokus auf die notwendigen und nützlichen Aufgaben zu erhalten, ist es geradezu zwingend, dass sich jede Organisation einer regelmäßigen Aufgabenkritik<sup>15</sup>

<sup>14</sup> EY Studentenstudie 2018 (Juli 2018), [https://www.hannover.ihk.de/fileadmin/data/Dokumente/Themen/Aus-\\_und\\_Weiterbildung/Ausbildung/180828\\_ey-studentenstudie-2018.pdf](https://www.hannover.ihk.de/fileadmin/data/Dokumente/Themen/Aus-_und_Weiterbildung/Ausbildung/180828_ey-studentenstudie-2018.pdf), abgerufen am 04.08.2020.

<sup>15</sup> Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung (Stand Juni 2016), <https://www.orghandbuch.de/OHB/DE/Organisationshandbuch/node.html>, abgerufen am 04.08.2020.

unterzieht. Im Rahmen der Zweckkritik ist zunächst zu prüfen, welche Aufgaben einen Nutzwert bei der Zielerreichung erbringen. Für solche, die sich mittlerweile überholt haben, ist zu überprüfen, ob diese eigenständig fallen gelassen werden können (z. B. durch Anpassung der Stellenbeschreibung) oder ob es Eskalationsmechanismen bis hin zum Anstoßen eines Gesetzgebungsverfahrens bedarf.

Darüber hinaus gilt es im Sinne einer Vollzugskritik, zum einen innerhalb der Organisation durch die Optimierung von Prozessen, beispielsweise im Zuge ihrer Digitalisierung (siehe Abschnitt 3.2), unnötige Aufgaben abzuschaffen. Zum anderen sollte ganz grundsätzlich geprüft werden, in welcher Rechts- und Organisationsform die jeweiligen Aufgaben tatsächlich am besten erfüllt werden können. Gerade dort, wo besonders marktnahe Leistungen erbracht werden (z. B. IT-Dienstleistungen oder Shared Services) sollten auch die Organisationen im Hinblick auf die Personalgewinnung und -entwicklung möglichst marktkonform agieren können. Auf diese Weise werden sie in die Lage versetzt, im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft erfolgreich die besten Talente für sich gewinnen und an sich binden zu können.

### 3.1.2 Leistung bewerten und belohnen

Um die Selbstwirksamkeit der einzelnen Beschäftigten sichtbarer zu machen, ist eine stärkere Fokussierung auf die Leistung unverzichtbar. Grundsätzlich sollte hier der **Outcome**, also die Auswirkungen einer Tätigkeit im Sinne der Ziele oder des Auftrags einer Organisation, in den Blick genommen werden. Dies öffnet den Beschäftigten einen größeren Raum für eigene Akzente und mehr Eigenverantwortung bei der Aufgabenerledigung. Entscheidend ist nicht mehr wie, sondern mit welcher Wirkung eine Aufgabenstellung erledigt wird. Wie genau der Outcome erfasst und bewertet wird, muss abhängig vom jeweiligen Aufgabenspektrum des Arbeitgebers definiert werden. Wichtig ist jedoch, dass dieser bis auf Teams heruntergebrochen werden kann, sodass der einzelne Mitarbeiter für sich in der Lage ist, seinen Beitrag einzuordnen.

Neben dem Outcome kann in vielen Fällen auch der reine **Output**, also die eigentliche Verwaltungsleistung, gemessen und bewertet werden. Dies gilt besonders für solche Tätigkeiten, die stark routinierte Aufgaben in großer Zahl umfassen, beispielsweise die Bearbeitung von Anträgen, Steuererklärungen etc.

Wenn diese Voraussetzung der Leistungsbewertung geschaffen ist, können neben der selbst empfundenen Wirksamkeit der Tätigkeit durch den Beschäftigten auch die **Wertschätzung** seitens des Arbeitgebers und die **Honorierung von Leistung** zielgerichteter erfolgen. Diese wurden von den Studienteilnehmern als überwiegend mangelhaft beschrieben. So sollte Wertschätzung über die Kultur des „kein Tadel ist Lob genug“ hinausgehen, und sehr gute Leistungen sollten in der alltäglichen Kommunikation gewürdigt werden.

Ein einfaches Mittel kann hier zum Beispiel die **Steigerung der Sichtbarkeit** sein – sowohl nach innen als auch nach außen. Indem ein Beschäftigter beispielsweise auf Veranstaltungen zum Thema Präsenz zeigen oder einen Sachverhalt auch auf höheren Hierarchieebenen im persönlichen Termin selbst vorstellen und vertreten darf, wird das Ergebnis seiner Arbeit mit ihm verknüpft und er erlebt eine größere Wertschätzung. Aber auch das Sichtbarmachen von Team-Leistungen kann das Wir-Gefühl stärken und darüber auch den individuellen Beitrag erfahrbar machen.

Monetäre Honorierung von Leistung in Form von individuellen Leistungsprämien ist jedoch nach bisherigen Erfahrungen im öffentlichen Dienst und auch aus Perspektive der Studienteilnehmer ein **weniger effektives Mittel**. Zwar ist die Vergabe solcher Prämien möglich, in der Praxis wird jedoch aus organisationskulturellen Gründen darauf geachtet, im Zeitverlauf eine breite Streuung über alle Beschäftigten zu erreichen. Auf diese Weise wird der differenzierende Effekt von Prämien für Leistungsträger, insbesondere dann, wenn diese konstant herausstechen, abgeschliffen beziehungsweise unwirksam.

Ein alternatives und weniger kritisches Instrument sind **Teamprämien für außergewöhnliche Leistungen**. Diese sollten verstärkt von Arbeitgebern zur Belohnung genutzt werden. Darüber hinaus kann die oben genannte Umstellung auf Output- beziehungsweise Outcome-Messung dazu beitragen, einen Kulturwandel herbeizuführen, der die Wirkung der Arbeit wieder in den Mittelpunkt rückt und damit eine orientierende und motivierende Funktion entfaltet. Eine solche positive, weniger auf das individuelle Eigeninteresse abgestellte Leistungskultur wurde von den Studienteilnehmern in den Diskussionen überwiegend begrüßt.

Wertschätzung durch Sichtbarkeit kann neben den oben genannten Maßnahmen auch strukturell durch die **Etablierung von Expertenkarrieren** gefördert werden. Ausgewiesenen Experten werden so eigene Entwicklungsmöglichkeiten zugestanden und eine größere Sichtbarkeit innerhalb der Organisation als Honorierung ihrer Leistung geboten. Zudem kann auf diese Weise das Problem der Aufstiegsmöglichkeiten bei öffentlichen Arbeitgebern adressiert werden. Diese wurden von den Studienteilnehmern überwiegend negativ bewertet. Eine Expertenkarriere eröffnet eine ganz neue Perspektive der beruflichen Entwicklung und des Aufstiegs für Beschäftigte, die nicht auf eine Position mit Führungsverantwortung abzielen und die für diese gegebenenfalls auch nicht persönlich geeignet sind, aber dennoch Karriere machen möchten. Zudem könnten hier größere Beförderungskapazitäten abseits der limitierten Führungspositionen und Stellenpläne geschaffen werden.

*„Es empfiehlt sich, zwischen Management- und Expertenkarrieren zu differenzieren. Damit soll erreicht werden, dass zwischen fachlich besonders qualifizierten sowie führungsstarken Personen unterschieden wird und nicht jeder leistungsstarke Experte im Laufe seines beruflichen Werdegangs auch Personalverantwortung übernehmen muss. Dieses Konzept ermöglicht beiden Personengruppen einen Karriereaufstieg und fördert eine motivierte Führung der Beschäftigten.“*

*Jürgen Streeck, Ministerialdirektor a. D. (u. a. ehem. Leiter der Zentralabteilung im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie)*

Während die **Expertenkarriere** in der Privatwirtschaft eine zunehmende Verbreitung erfährt, ist sie in der öffentlichen Verwaltung ein noch sehr seltenes Phänomen. Dabei bietet sie zusätzlich das Potenzial, Herausforderungen der Führungskultur bei öffentlichen Arbeitgebern zu meistern (siehe Abschnitt 3.2).

**Abbildung 7:**  
**Good Practice:**  
**Fachkarriere im BSI**

#### GOOD PRACTICE: Fachkarriere im BSI

Eine derzeit in der finalen Konzeption befindliche Fachkarriere soll im dritten Quartal 2020 im BSI implementiert werden. Ziel ist es, **Spitzenfachkräfte zu entwickeln und langfristig an die Organisation zu binden**.

Die Fachkarriere wird im BSI **finanziell mit der untersten Führungsebene gleichgestellt** und ist besonders attraktiv für sehr erfahrene BSI-Experten im sogenannten Endamt.

- Zu den Aufgaben der Fachkarrieristen zählen unter anderem die fachliche **Weiterentwicklung** zentraler BSI-Themen, die **Vernetzung** verschiedener BSI-Bereiche sowie die **Beratung** der Amts- und Abteilungsleitungen.
- Die Einführung der Fachkarriere ist ein typisches **Job-Enrichment** mit großer Wirkung für das BSI. Dementsprechend wird dem **Auswahlprozess dieselbe Bedeutung wie dem Führungskräfteverfahren** beigemessen.

#### Herausragende fachliche Rolle intern wie extern:

- Eine bereits bestehende interne Sichtbarkeit ist im Auswahlprozess förderlich, wird aber nicht vorausgesetzt.
- Viele IT-Experten leisten herausragende Grundlagenarbeit, die einer breiten Öffentlichkeit aufgrund der Aufgaben des BSI nicht bekannt sind. Im Zuge der Aufgabenübertragung soll die **Sichtbarkeit sowohl intern als auch extern gefördert werden**, beispielsweise durch verstärkte Teilnahme an Konferenzen, Heraushebung der Experten durch Nennung im Intranet und anderes.

Ein besonderer Fokus sollte auf der **Bewertung von Führungsleistungen** liegen. Eine unzureichende Führungskultur war im Rahmen dieser Untersuchung einer der Hauptkritikpunkte innerhalb der Workshop-Diskussionen – im Übrigen auch aus Sicht der teilnehmenden Führungskräfte selbst (siehe Kapitel 2 und Abschnitt 3.2). Eine unterstützende und motivierende Führungskultur kann jedoch nur mit kompetentem Führungspersonal gelingen und so die Attraktivität eines Arbeitgebers entscheidend beeinflussen.

In der Diskussion mit den Studienteilnehmern wurde als Hauptproblem deutlich, dass schon bei der Beförderung in eine Führungsposition entsprechende **Führungskompetenzen** nicht ausreichend berücksichtigt werden. Ein Grund hierfür ist, dass die bestehenden Beurteilungs- und Beförderungssysteme in der öffentlichen Verwaltung vielfach weiterhin vor allem die fachlichen Kompetenzen priorisieren. Im Zuge einer Professionalisierung der Personalentwicklung besteht hier ein hoher Handlungsbedarf (siehe Abschnitt 3.2). Neben der Anpassung von Beförderungsvoraussetzungen ist es jedoch entscheidend, dass auch die Führungsleistung des bestehenden Führungspersonals anhand von klar definierten Kriterien regelmäßig bewertet wird. Weitere Bausteine zur Verbesserung der Führungskultur werden vertiefend im Abschnitt 3.2.3 diskutiert.

### 3.1.3 Verantwortung dezentralisieren und Silostrukturen aufbrechen

Moderne Organisationen arbeiten in zunehmend flexiblen Strukturen, die die Dezentralisierung von Verantwortung und Verflachung von Hierarchien begünstigen.<sup>16</sup> Auf diese Weise wird den einzelnen Beschäftigten ein größeres Maß an Vertrauen in die **eigenverantwortliche Arbeit** zugestanden. Dank einer gesteigerten Sichtbarkeit der einzelnen Leistungsbeiträge und mehr **Freiheiten** zur individuellen Gestaltung kann so eine größere Arbeitnehmerzufriedenheit erreicht werden.

Die Organisations- und Arbeitsstrukturen in der öffentlichen Verwaltung stehen diesem Konzept, insbesondere durch das vorherrschende **Prinzip der Zuständigkeitsbereiche** und stark ausgeprägte Hierarchien, entgegen. Die Studienteilnehmer kritisieren in diesem Zusammenhang, dass die Arbeits- und Organisationsstrukturen teilweise sehr stark abteilungsintern geprägt sind und zwischen den Abteilungen variieren. Dies erschwert sowohl den internen Wechsel von Personal als auch die direkte Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen. Diese Silostrukturen verhindern zusammen mit den stark gelebten Hierarchien vielfach eine fruchtbare Zusammenarbeit über Zuständigkeitsbereiche hinweg. Entscheidungen werden zeitlich durch die teils langen Wege entlang der Hierarchieebenen verzögert und fördern so das Klischee einer behäbigen öffentlichen Verwaltung. Dies ist für engagierte und gemeinwohlorientierte Beschäftigte langfristig frustrierend.

**Dezentralisierung**, also ein möglichst weitgehendes Delegieren von Fach- und Ressourcenverantwortung auf operative Einheiten und die Konzentration der Leistungsebene auf Führungs- und Koordinierungsaufgaben, ist dabei ein Schlüssel, um die Eigenverantwortung, Selbstwirksamkeit und letztlich die Mitarbeitermotivation zu stärken. Dabei muss jedoch sichergestellt werden, dass Mitarbeiter nicht überfordert werden und auch tatsächlich die nötigen Ressourcen zu Verfügung haben, um diese Aufgaben zu erfüllen.

Um die vorhandenen Silostrukturen und Hierarchien aufzubrechen, sollten verstärkt **Projektarbeitsstrukturen** geschaffen werden. Innerhalb dieser arbeiten abteilungsübergreifende Teams (temporär) sachbezogen zusammen. Dies führt zu einer verbesserten Kenntnis der verschiedenen Zuständigkeiten und Arbeitsweisen und kann so eine Angleichung der Arbeitskultur beziehungsweise eine verbesserte Zusammenarbeit über vorhandene

<sup>16</sup> In diesem Kontext ist in der aktuellen Organisationstheorie von „agilen“ Organisationsstrukturen oder in einer radikalen Form von „holokratischen“ Strukturen die Rede (vgl. z. B. <https://www.holacracy.org/>).



Strukturen hinweg befördern. Darüber hinaus lassen Projektarbeitskontexte ein agileres Arbeiten zu, wodurch oft nutzenorientiertere Lösungen entstehen (Stichwort Outcome). Die Arbeit in kleineren Projekten fördert zudem **dezentrale Entscheidungsspielräume** und ermöglicht es den Beschäftigten, die getroffenen Entscheidungen durch eine größere Nähe zum Entscheider (Projektleiter) besser nachvollziehen beziehungsweise mitgestalten zu können. Auf diese Weise können die Hierarchien im Arbeitsalltag verflacht werden, ohne Entscheidungsverantwortungen zu verwässern.

Wichtig ist, dass es für eine stärker **projektorientierte Zusammenarbeit** nicht notwendigerweise einer Organisationsrestrukturierung bedarf. Elemente der Projektarbeit können schon im Kleinen innerhalb von einzelnen Referaten eingeführt, erprobt und auf die Bedarfe der öffentlichen Verwaltung angepasst werden. Bei der Projektarbeit über Organisationseinheiten hinweg lässt sich diese durch eine temporäre Zu- beziehungsweise Abordnung von Beschäftigten beziehungsweise deren anteiliger Arbeitszeit organisieren. Entscheidend sind hier jedoch zwei Aspekte:

1. Zum einen sollte sichergestellt werden, dass die für die Projektarbeit **freigestellten Mitarbeiter** dem Projekt auch tatsächlich **zeitlich zur Verfügung stehen** und eine solche Arbeit nicht zusätzlich zu ansonsten vollständig auslastenden Linienaufgaben erfolgt. Dabei muss sichergestellt werden, dass die entsendende Stelle auch Möglichkeiten erhält, die entfallende Arbeitskraft zu ersetzen (siehe auch Abschnitt 3.3.1). So kann auch die Bereitschaft von Abteilungsleitungen erhöht werden, ihr Personal für längerfristige Projektarbeitsstrukturen bereitzustellen.
2. Es muss zudem gewährleistet sein, dass die Projektleitung für die **Projektarbeitszeit auch echte Führungsverantwortung gegenüber den Projektmitarbeitern erhält**, damit Fragen zur Verantwortlichkeit und Loyalitätskonflikte gar nicht erst aufkommen. Das beinhaltet auch, dass eine Bewertung der Arbeitsleistung durch die jeweilige Projektleitung erfolgt und in die für eine Beförderung relevante formale Beurteilung der Beschäftigten einfließt. Die Bereitschaft und Motivation der Beschäftigten, in Projektarbeitsstrukturen produktiv und engagiert zu arbeiten, darf nicht durch strukturelle Benachteiligungen bei Beurteilungen und Beförderungen verhindert werden.

Aspekte der Führung in Projektteams beziehungsweise das Projektmanagement sollten bereits in den **Fortbildungskonzepten** der Führungskräfteentwicklung integriert werden. Projektleitungen sollten zudem durch entsprechende Fortbildungsmöglichkeiten und Formate zum Austausch untereinander in die Lage versetzt werden, gutes Projektmanagement zu betreiben und die gewünschten Arbeitsstrukturen zu fördern.

*„Es liegt in den Händen der einzelnen Führungskräfte, ein projektorientiertes Arbeiten einzuführen und zu begleiten sowie eine positive Feedbackkultur aufzubauen und umzusetzen. Daher sollte schon möglichst früh und auch in den unteren Karrierestufen Projekt- und Führungsverantwortung eingeräumt werden.“*

*Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid, Hertie School of Governance*

Des Weiteren kann die Zusammenarbeit über Organisationseinheiten hinweg durch eine entsprechende Infrastruktur unterstützt werden. Zur Förderung des Austauschs von Wissen und zur Zusammenführung von Kompetenzen kann ein **professionelles Wissensmanagement** einen wertvollen Beitrag leisten. Zusätzlich zur Schaffung von organisatorischen Formaten für Abstimmungen und Wissensaustausch kann auf einer digitalen Wissensplattform sowohl Wissen direkt angeboten werden (in Form von Bereitstellungen eines zentralen Wissensmanagements und eines individuellen Uploads durch die Beschäftigten, z. B. Vorlagen oder inhaltliche Ausarbeitungen) als auch der Austausch in Form von Foren, Q&A-Bereichen etc. angeregt werden. Nicht zuletzt bietet dies auch den Experten innerhalb der Organisation eine Plattform zur Steigerung ihrer Sichtbarkeit innerhalb des Organisationsnetzwerks (siehe Abschnitt 3.1.2).







# Arbeitsweisen und -umfeld modernisieren

Neben den organisationsstrukturellen Fragen, die die Selbstwirksamkeit von Mitarbeitern stärken können, sind weitere kulturelle und prozessuale Faktoren relevant, die einen wesentlichen Einfluss auf die Attraktivität eines Arbeitgebers haben. Diese wie auch das **physische Arbeitsumfeld** stehen im Fokus dieses Handlungsfelds. Da es sich um individuelle, organisationsinterne Faktoren handelt, bestehen an dieser Stelle wesentliche Unterschiede zwischen den Arbeitgebern. Gleichzeitig können an dieser Stelle – je nach derzeitigem Professionalisierungsgrad der Organisation – große Verbesserungspotenziale liegen, die über schlanke oder breit angelegte Modernisierungsvorhaben realisiert werden können.

Zentrale Faktoren der Arbeitsweise sind **professionelle Prozesse und Kollaborationsmethoden** sowie für das Arbeitsumfeld eine moderne und bedarfsorientierte **Ausstattung der Arbeitsplätze und Räume**. Kulturelle Aspekte, also das kollektive und wertebasierte Verhalten der Belegschaft in diesen Strukturen, äußern sich im Wesentlichen durch die gelebte **Führungs- und Fehlerkultur**.

Ausgehend von den Studienergebnissen stehen folgende vier Handlungsempfehlungen in diesem Zusammenhang im Vordergrund:

-  **Digitalisierung** zur strategischen Optimierung von Prozessen nutzen
-  Bedarfsorientierte, flexible **Raumkonzepte** und **moderne Ausstattung** bereitstellen
-  Führungskultur weiterentwickeln
-  **Personalentwicklung** professionalisieren und zur „Chefsache“ machen

## 3.2.1 Digitalisierung zur strategischen Optimierung von Prozessen nutzen

Eine erfolgreiche digitale Transformation setzt das Vorhandensein **digitaler Kompetenzen** bei den Verwaltungsmitarbeitern voraus. Andersherum stellen auch insbesondere die Mitarbeiter mit digitalen Kompetenzen die Anforderung an den Arbeitgeber, dass Prozesse optimiert in digitaler Form vorliegen. Das betrifft sowohl Verwaltungsleistungen, wie es in den E-Government-Gesetzen von Bund und Ländern verankert ist, als auch die Digitalisierung organisationsinterner Prozesse. Aus Mitarbeitersicht bedeutet das, dass die digitalen Prozesse zeitsparend, nutzerfreundlich, medienbruchfrei und robust, also technisch fehlerfrei und verfügbar, gestaltet sind. Exemplarisch wurde in diesem Kontext die digitale Beantragung von Urlaubsanträgen genannt, die anschließend in Papierform freigegeben werden.

Für die erfolgreiche Ausführung dieser Prozesse spielt die technische Infrastruktur eine grundlegende Rolle. Aus Sicht der Studienteilnehmer sind diese Strukturen oft dezentral historisch gewachsen und folgen keiner **kohärenten IT-Strategie**. Dadurch kommt es häufig zu Schnittstellenproblemen zwischen den eingesetzten IT-Systemen und die benötigte Hardware oder Software-Lösung ist nicht immer verfügbar oder integrierbar. Das schränkt in manchen Fällen sogar die Möglichkeit zur Zusammenarbeit ein, beispielsweise aufgrund einer defizitären IT-Ausstattung in Besprechungsräumen, oder verhindert mobiles Arbeiten, was auch zu einer gefühlten Ungleichbehandlung der Mitarbeiter führen kann.

## 3.2 Öffentliche Verwaltung als attraktiver Arbeitgeber

### 3 Der Weg zu einem attraktiveren öffentlichen Dienst / 3.2 Arbeitsweisen und -umfeld modernisieren

Auf übergeordneter Ebene ist es empfehlenswert, eine konsistente hausinterne IT-Strategie zu entwickeln, die der Prozessdigitalisierung einen hohen Stellenwert beimisst. Darunterliegende Ziele können beispielsweise die **Harmonisierung der IT-Landschaft** oder die flächendeckende Ausstattung aller Mitarbeiter mit Laptops sein, für die mobiles Arbeiten grundsätzlich möglich ist. Daraus sind Maßnahmen zur Operationalisierung der Strategie abzuleiten, die mit ausreichend Mitteln und Kapazitäten hinterlegt sind. Dabei kann es sich beispielsweise um den verstärkten internen Aufbau von IT-Fachkräften handeln, der als Katalysator für die Umsetzung der IT-Strategie wirken kann.

Die entsprechenden Studienteilnehmer haben bestätigt, dass es gerade für IT-Fachkräfte ein entscheidender Arbeitgeberattraktivitätsfaktor ist, in einem anspruchsvollen IT-Umfeld arbeiten zu können – gerade vor dem Hintergrund, dass für diese Gruppe die Verdienstmöglichkeiten im öffentlichen Dienst vergleichsweise begrenzt sind. Dieses Element sollte sich dann unbedingt in der Personalstrategie wiederfinden, die geeignete Personalgewinnungs- und -entwicklungsmaßnahmen definiert, um dem engen Bewerbermarkt im IT-Bereich gerecht zu werden. Darüber hinaus kann die Schaffung einer Chief-Digital-Officer-Stelle (CDO) mit weitreichenden Befugnissen wirksam für das Vorantreiben von Digitalisierungsvorhaben sein.

**Abbildung 8:**  
*Good Practice: Schaffung einer Chief-Digital-Officer-Stelle (CDO) bei der DRV Bund*

#### **GOOD PRACTICE: Chief-Digital-Officer-Stelle bei der DRV Bund**

Die **strategische Bedeutung der Prozess-Digitalisierung** wird durch die Schaffung einer Chief-Digital-Officer-Stelle deutlich.

Mit der Bereitstellung von Ressourcen und Befugnissen soll die Digitalisierung damit weiter **beschleunigt und systematisch vorangetrieben** werden. Zudem wird die konsequente **Ausrichtung der IT** an den **Fach- und Nutzerbedürfnissen** befördert.

Auf der Umsetzungsebene empfiehlt es sich, **Anwender-Workshops** durchzuführen, um Anforderungen und Lösungsvorschläge für die Prozessoptimierung und Digitalisierung zu gewinnen. Die Teilnehmer dieser Studie nannten konkret die Anforderung an die Einführung hausweiter elektronischer Workflows, die sowohl eine E-Akte als auch eine elektronische Laufmappe (Stichwort elektronische (Mit-)Zeichnung) umfassen und so einen Anreiz für weniger Papierdrucke setzen.

Des Weiteren wurde der Bedarf nach **digitalen Lösungen für einen besseren Austausch** über Organisationseinheiten hinweg geäußert. Dieser umfasst die Bereitstellung von (Video-)Konferenztechnik, Webanwendungen oder Laufwerke für den Datenaustausch sowie Prozesse und Formate des Austauschs, beispielsweise in Form eines strukturierten Wissensmanagements. Diese Maßnahmen adressieren dadurch das mehrfach genannte Phänomen des „Silo-denkens“ und fördern die Weitergabe von Informationen und Expertenwissen, auch über Referats- oder Abteilungsgrenzen hinweg.

### **3.2.2 Bedarfsorientierte, flexible Raumkonzepte und moderne Ausstattung bereitstellen**

Die **Optimierung der Verwaltungsabläufe** selbst kann größere Wirkung entfalten, wenn sie durch die Bereitstellung der passenden Arbeitsräume und -mittel ergänzt wird. Je nach Aufgabentyp gilt es, das geeignete räumliche Umfeld zu schaffen, in dem am effektivsten gearbeitet werden kann. Das reicht von kreativ-dispositiven bis hin zu hoch strukturierten Tätigkeiten oder solchen, die von hohem Kooperations- und Abstimmungscharakter geprägt sind.

Zusätzlich zur arbeitsorganisatorischen Bedeutung moderner Arbeitsplätze steht das **Wohlbefinden der Mitarbeiter** im Zentrum raumgestalterischer Überlegungen.

Ergonomie, Lichtgestaltung und Raumakustik haben bedeutsamen Einfluss auf die Gesundheit und wirken sich nachhaltig auf die Zufriedenheit und Motivation der Belegschaft aus. Als sichtbares und direkt erlebbares Element formen Räumlichkeiten und deren Ausstattung zudem die Wahrnehmung einer Organisation durch Mitarbeiter, Bewerber und (geschäftliche) Gäste und sind untrennbarer Teil der Arbeitgebermarke.

Bei diesem Thema war die Diskrepanz zwischen den Gegebenheiten bei privatwirtschaftlichen und öffentlichen Arbeitgebern aus Sicht eines großen Teils der Teilnehmer besonders deutlich. Es mangelt oftmals an klaren und mitarbeiterorientierten Raumkonzepten und an der **Bereitstellung einfacher und für die Mitarbeiter kostenloser Leistungen**, wie Trinkwasser und Kaffeemaschinen, die bei privatwirtschaftlichen Unternehmen in der Regel für Mitarbeiter mit ähnlichen Tätigkeitsprofilen selbstverständlich sind.

Darüber hinaus wurden teils **große Unterschiede bei der Qualität der Büroräume** und der Ausstattung zwischen den Standorten oder Organisationseinheiten desselben Arbeitgebers festgestellt. Dies kann zu einem Gefühl der Ungleichbehandlung und Unzufriedenheit führen, insbesondere dann, wenn es zur Versetzung von Mitarbeitern an einen dürftig ausgestatteten Arbeitsort kommt.

Selbst wenn eine vollständige standortübergreifende **Angleichung** nicht realisierbar ist, sollten umsetzbare Modernisierungen an allen Arbeitsorten durchgeführt und durch die passende interne Kommunikation begleitet werden. So kann ein moderner Standort bewusst als Modellbeispiel dienen und erfolgreiche Maßnahmen können in der Fläche umgesetzt werden.

#### GOOD PRACTICE: Modernes Raum- und Arbeitskonzept im HMdF

Die Bürosituation wendet sich ab von starr zugeordneten Einzelbüros hin zu **flexibleren Desk-Sharing-Modellen**. **Offenere Mehrpersonenbüros** mit zum Teil **flexibel** durch Mitarbeiter nutzbaren Büroflächen sind perspektivisch in Planung.

Die Raumsituation wird durch ausgedehnte **Homeoffice-Möglichkeiten und flexible Arbeitszeiten** zusätzlich entspannt.

Moderne Konferenzräume, die sich über ein **digitales Raumbuchungssystem**, das mit den Anzeigetafeln an den Räumen gekoppelt ist, durch Mitarbeiter buchen lassen, werden ergänzt um **offene, ansprechend gestaltete Aufenthaltsbereiche**, die zu spontanen Gesprächen einladen.

Das Gesundheitsmanagement „jobfit – Das W steht für Wohlbefinden“ umfasst ein vielfältiges Angebot: unter anderem **bewegungsfördernde Kurse, Vorträge und Workshops**, die externe **Mitarbeiterberatung**, die verwaltungsinterne Mediation, die **Arbeitswelt ActiveOffice®**, mit der selbstanmierende Bewegungsangebote in den Arbeitsalltag und in bestehende Büroprozesse integriert werden, sowie höhenverstellbare Schreibtische zur Arbeit im Stehen.

**Eltern-Kind-Raum** und Raum zur Mitnahme von Hunden.

Abbildung 9:  
Good Practice: Modernes  
Raum- und Arbeitskonzept  
im HMdF

Es ist nachvollziehbar, dass keine auf jeden einzelnen Mitarbeiter optimal zugeschnittene Lösung gefunden werden kann. Oftmals ist eine Vielzahl von Arbeitsplätzen betroffen und die finanziellen Mittel sind begrenzt. Hinzu kommt die Tendenz, dass Personalmittel gegenüber Sachmitteln in der **Haushaltsplanung** priorisiert werden, insbesondere in Haushaltskonsolidierungszeiten, in denen Sachausgaben gerne auf ein Minimum beschränkt werden. Dadurch werden viele eigentlich wirtschaftliche und produktivitätssteigernde Sachinvestitionen verhindert.

Entgegen allen Restriktionen sollten aber **Lösungen** entwickelt und umgesetzt werden, die aus kollektiver Sicht erheblichen Mehrwert stiften. Hierbei empfiehlt es sich, eine enge Beteiligung der Belegschaft bei der Erarbeitung von Raumkonzepten sicherzustellen, um deren Wirksamkeit und Akzeptanz zu steigern.

## 3.2 Öffentliche Verwaltung als attraktiver Arbeitgeber

3 Der Weg zu einem attraktiveren öffentlichen Dienst / 3.2 Arbeitsweisen und -umfeld modernisieren

Empfehlenswerte Maßnahmen zur Verbesserung von Arbeitsräumen und Ausstattung sind beispielsweise:

- / Ausstatten beziehungsweise **Nachrüsten von Büroräumen** mit geeigneter Beleuchtung, Klimatisierung und Schalldämpfung oder Ausrüstung mit Materialien, wie geräuschreduzierende Kopfhörer
- / Bereitstellung **höhenverstellbarer Tische** oder gemeinschaftlicher Flächen, die die Arbeit im Stehen erlauben
- / Schaffung von **Räumen für kreatives Arbeiten** mit geeigneten Materialien, wie Methodenkoffer, Whiteboards, (Video-)Konferenztechnik oder Kollaborations-Software
- / Gestaltung ansprechender **Räume der Begegnung** zur Förderung des informellen Austauschs
- / Verringerung der Raumnot oder von Doppelbelegungen durch eine flexible Arbeitsplatzverwaltung und **Förderung mobiler Arbeitsmodelle**

Die verfügbaren Angebote sollten den Mitarbeitern bekannt sein und leicht zugänglich gemacht werden. Daher bedarf es einer **proaktiven internen Kommunikation** sowie schlanker und klarer Beantragungsprozesse und Regelungen. Im Rahmen der Haushaltsplanung sollte zudem transparent gemacht werden, inwiefern derartige Sachinvestitionen produktivitätssteigernd und damit dämpfend auf künftige Personalbedarfe wirken können.

Abbildung 10:  
Good Practice:  
Interne Beratung zu  
Arbeitszeitmodellen und  
Mitarbeiterangeboten  
bei der DRV Bund

### GOOD PRACTICE: Interne Beratung bei der DRV Bund

Interne **Beratungsstelle**, um Arbeitszeitmodelle und Mitarbeiterangebote auf die **persönliche Familiensituation** abzustimmen (beispielsweise bei der Pflege von Angehörigen).

**Vielzahl an Teilzeitmodellen**, die passend zu den individuellen Bedürfnissen gewählt werden können.

**Unterstützung bei der Auswahl und Beantragung** der Mitarbeiterangebote.

### 3.2.3 Führungskultur weiterentwickeln

Die **Führungskultur** bezeichnet ein System aus Werten und Regeln, die die Zusammenarbeit von Menschen in einer Organisation und deren Umgang miteinander leitet, insbesondere hinsichtlich der Kommunikation von Führungskräften und Mitarbeitern. Zudem gibt sie vor, wie die Führung organisationale und mitarbeiterindividuelle Ziele, Absichten und Ressourcen in Einklang bringt.

Die Führungskultur setzt sich maßgeblich aus einer personenübergreifenden Führungsphilosophie und der individuellen Führungskompetenz der Führungskräfte zusammen. In der Vergangenheit war die Führungskultur vieler Organisationen hierarchisch und durch einen autoritären Führungsstil geprägt. Mitarbeiter sind dadurch in der Regel nicht bei Entscheidungsprozessen eingebunden und nehmen häufig eine reaktive und wenig eigenverantwortliche Rolle in der Organisation ein. Sowohl in der Literatur als auch in der heutigen Führungspraxis wird eine stark hierarchisch geprägte Führung oft als wenig zielführend bewertet und weicht einer kooperativ und partizipativ gestalteten Führung, bei der **die Führungskraft als Partner und Befähiger** (engl. Enabler) agiert.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Orsolya Seebode, Rita (30.01.2018): Vom Chef zum Coach: Führung neu gelebt, <https://www.humanresourcesmanager.de/news/vom-chef-zum-coach-fuehrung-neu-gelebt.html>, abgerufen am 27.07.2020.

In diesem Zusammenhang spielt auch die **Fehlerkultur** eine bedeutende Rolle. Dieser Begriff wurde in einem sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Kontext geprägt und beschreibt den Umgang mit Risiken, Fehlern und den daraus resultierenden Konsequenzen. Auf Arbeitsebene resultiert daraus die Frage, ob Fehler aufgezeigt, analysiert und als Chance zur Verbesserung genutzt werden oder ob sie vielmehr verschwiegen oder als Mittel der Diskreditierung genutzt werden. Die Fehlerkultur wird stark von der gelebten Führungspraxis geprägt, da Führungskräfte Vorbilder und zugleich Sprachrohr über die Grenzen von Organisationseinheiten hinweg sind.

Die Führungs- und die Fehlerkultur üben einen großen Einfluss auf die Mitarbeiterzufriedenheit und Arbeitgeberattraktivität aus und sind auch aus Sicht der Studienteilnehmer hoch relevante Themen, die deutlichen **Handlungsbedarf** aufweisen:

- / Führungskräfte sind mehr als Vorgesetzte und sollten die notwendigen **Führungskompetenzen** mitbringen.
- / Führungskompetenzen sollen angemessen, das heißt in einer sinnvollen Gewichtung zu den Fachkompetenzen, bei der Führungskräfteauswahl berücksichtigt und in die **Beurteilungs- und Beförderungssysteme** integriert werden.
- / Führungspositionen sollen nicht als Entwicklungsinstrument für Mitarbeiter genutzt werden, denen die notwendigen Führungskompetenzen fehlen. Hierfür sind **Fachkarrieren** aufzusetzen.
- / Führungsaufgaben werden nicht ausreichend **hoch priorisiert** oder es fehlt die Zeit dafür, oftmals aufgrund großer Führungsspannen und einer Vielzahl von Fachaufgaben einer Führungskraft.
- / Es herrscht – auch aus Sicht der Führungskräfte – kein einheitliches **Führungsverständnis**, und **Führungsleitbilder** sind nicht ausreichend operationalisiert.
- / Führung soll die **Wertschätzung** der Mitarbeiter zum Ausdruck bringen und gute Leistungen auch in der alltäglichen Zusammenarbeit honorieren und sichtbar machen.
- / Führungsleistung und -verhalten werden nicht ausreichend vorgelebt, nachgehalten und bewertet. Darauf aufbauend mangelt es an einer **systematischen und individuell ausgerichteten Führungskräfteentwicklung**.
- / Bei **Fehlern** steht die Identifikation einer verantwortlichen Person im Vordergrund.
- / Mitarbeiter erhalten bei Fehlern oft nicht die gewünschte Rückendeckung durch ihre Führungskraft.
- / Fehler beziehungsweise Misserfolge werden nicht ausreichend aufgearbeitet, um aus ihnen zu lernen.
- / Arbeitsstände werden regelmäßig nur eingeschränkt oder mit zeitlichen Verzögerungen an andere Organisationseinheiten weitergeleitet, da die Fehlerfreiheit der Vorarbeit mit großem Aufwand sichergestellt wird, um sich keiner **Kritik** auszusetzen.

Auf strategischer Ebene sind die **Entwicklung und die Operationalisierung eines gemeinsamen Führungsleitbilds** wichtig, um die Führungskultur personenübergreifend weiterzuentwickeln. Das Leitbild beschreibt den Zielzustand guter Führung in der Organisation und stellt Richtlinien für die Umsetzung bereit. Idealerweise wird dieses unter breiter Beteiligung von Mitarbeitern verschiedener Organisationsbereiche und -ebenen entwickelt.

*„In der Privatwirtschaft wird bereits eine Führungsspanne von Eins als wichtige Personalverantwortung betrachtet. Dieses hierarchisch tief ansetzende Führungsbewusstsein fehlt oft in der öffentlichen Verwaltung, obwohl bereits in relativ niedrigen Gehaltsgruppen zumindest förmlich eine Vorgesetztenfunktion ausgeübt wird. Die niedrigen Führungsebenen werden tendenziell unterschätzt und bilden das Rückgrat für eine gute Performance der Verwaltung.“*

*Prof. Dr. Robert Knappe, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin*

Es ist erfolgskritisch, dass das **Führungsleitbild** von der obersten Führungsebene überzeugend vertreten und vorgelebt wird und dass für jede Führungskraft klar ist, was das in der Führungspraxis bedeutet. Dabei können ausformulierte Leitlinien, Hilfestellungen,

## 3.2 Öffentliche Verwaltung als attraktiver Arbeitgeber

### 3 Der Weg zu einem attraktiveren öffentlichen Dienst / 3.2 Arbeitsweisen und -umfeld modernisieren

Feedback-Prozesse oder Austauschformate, wie Führungskräftezirkel, umsetzungsnahe Unterstützung bieten.

**Feedback- und Austauschformate** können auch zur Förderung einer produktiven Fehlerkultur genutzt werden, beispielsweise im Rahmen von Projekt-Reviews oder in regelmäßigen Workshops, die speziell Fehler und Herausforderungen bei der Arbeit zum Thema haben und zum offenen Austausch im vertrauensvollen Rahmen anregen sollen, auch über Organisationseinheiten hinweg.

Ein weiteres zentrales Handlungsfeld zur Steigerung der Führungskompetenz innerhalb der Organisation sind professionelle Strukturen zur **Auswahl und Entwicklung von Führungskräften**. Im Rahmen von Assessment- beziehungsweise Development-Centern, Potenzialanalysen oder Peer Reviews sind neben den Fachkompetenzen insbesondere Kompetenzen zur Steuerung, Motivation und Entwicklung von Teams und soziale Kompetenzen im Sinne von Kommunikation, Überzeugungsfähigkeit, Konfliktlösung und Vernetzung relevant. Ein erfolgreiches Bewertungsverfahren erfasst diese Aspekte valide, objektiv und zuverlässig und lässt sie mit angemessener Gewichtung in die Gesamtbewertung einfließen.

Im Rahmen der **Personalentwicklung** sind daraus individuelle Maßnahmen zu vereinbaren, die das Führungspersonal kontinuierlich weiterentwickeln. Neben Trainings und Coachings kann eine regelmäßige und strukturierte Selbstreflexion Verbesserungspotenziale aufdecken. Die Erkenntnisse können als Basis für den Austausch mit Vorgesetzten oder anderen Führungskräften außerhalb der Linie dienen und den Erfahrungsaustausch fördern.

Ein weiteres Instrument stellt das 360-Grad-Feedback dar, das die Einschätzung der Führungskraft aus verschiedenen Perspektiven abbildet und auch den Mitarbeitern die Möglichkeit für ein konstruktives Feedback bietet, das in hierarchisch geprägten Strukturen oftmals vernachlässigt wird. Ziele sind eine **regelmäßige Bewertung der Führungsleistung** und – in Abhängigkeit davon – die **Festlegung verbindlicher Entwicklungsmaßnahmen**, beispielsweise in Form eines individuellen Coachings.

#### 3.2.4 Personalentwicklung professionalisieren und zur „Chefsache“ machen

Unter dem Begriff Personalmanagement werden allgemein „alle Aufgaben zusammengefasst, die im Zusammenhang mit der Personalplanung, -entwicklung, -führung und -verwaltung stehen“.<sup>18</sup> In allen Expertengesprächen wurde thematisiert, dass das Personalmanagement im öffentlichen Dienst vorwiegend verwaltend ausgeprägt ist und kein oder nur wenig aktives Management des Personals und insbesondere wenig strategische und übergreifende Personalentwicklung betrieben wird. Gemeint ist, dass vielerorts nicht ausreichend in eine systematische und individuelle Entwicklung der Beschäftigten sowie in eine vor diesem Hintergrund wichtige Befähigung des Führungspersonals zur Entwicklung ihrer Mitarbeiter investiert wird.

Aus Sicht der Studienteilnehmer wurde das vorhandene **Fortbildungsangebot** grundsätzlich positiv bewertet. Teilweise gestalteten sich der Zugang zu relevanten und vollständigen Informationen sowie der Freigabeprozess der Entwicklungsmaßnahmen durch die Führungskraft als schwierig. Dabei wurde eine Abhängigkeit zwischen den Fortbildungsmöglichkeiten und dem Engagement des Vorgesetzten festgestellt, die zu einer subjektiven Ungleichbehandlung führte.

---

<sup>18</sup> Mager, Phillipp (2019): Personalmanagement, <https://www.softgarden.de/ressourcen/glossar/personalmanagement/>, abgerufen am 30.07.2020.



Darüber hinaus wurden formale Hürden durch die Studienteilnehmer problematisiert, die potenzielle **Aufstiegsmöglichkeiten** einschränken. Trotz sehr guter Leistungen und der notwendigen Fähigkeiten und Kompetenzen bleiben Beförderungen aufgrund nicht vorhandener höher bewerteter Stellen aus. Zudem vermisst das aktuelle Laufbahnsystem die nötige Flexibilität, um die persönliche Entwicklung leistungsstarker und motivierter Mitarbeiter voranzutreiben. Insbesondere im mittleren Dienst wurden die laufbahnrechtlichen Restriktionen und mangelnden Entwicklungsmöglichkeiten in einer bestehenden Anstellung als stark ausgeprägt eingestuft.

„Es empfiehlt sich, die Aufstiegchancen zwischen den Laufbahngruppen zu erhöhen, um die Motivation der Beschäftigten und damit auch die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes zu erhöhen. Viele Beschäftigte bilden sich in ihrer Freizeit auf eigene Kosten weiter, der Karrieresprung wird anschließend jedoch vom Laufbahnsystem verhindert. Dies führt bei den Betroffenen zu großen Frustrationen und verhindert ein leistungsfähiges Arbeiten.“

Prof. Dr. Robert Knappe, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

In Summe wurde durch die Studienteilnehmer ein Ungleichgewicht zugunsten formaler Qualifikationen als ausschlaggebender Faktor für den beruflichen Aufstieg im Gegensatz zur erbrachten Leistung sowie zu den vorhandenen Kompetenzen festgestellt.

Im Hinblick auf das Personalmanagement empfiehlt sich eine stärkere Betonung der Personalentwicklungsaufgabe, die über die vornehmliche Personalverwaltungspraxis hinausgeht. Die **Individualisierung von Personalentwicklungskonzepten** für die einzelnen Mitarbeiter, beispielsweise auf Basis von Personalpotenzialanalysen und unter Berücksichtigung organisatorischer und persönlicher Ziele, stellt einen wichtigen Schritt für eine noch stärkere Mitarbeiterorientierung und die nachhaltige Motivation der Belegschaft dar. In diesem Kontext kommt der Führungskraft eine zentrale und proaktive Rolle zu, die gemeinsam mit dem Mitarbeiter und dem zuständigen Referat für Personalentwicklung geeignete Entwicklungspläne erarbeiten und nachhalten sollte. Personalentwicklung wird demnach zur „Chefsache“.

#### GOOD PRACTICE: Traineeprogramm beim BLB NRW

Ein **18-monatiges Traineeprogramm** für Hochschulabsolventen bietet die Möglichkeit, an bis zu drei Traineestationen **verschiedene Geschäftsbereiche und Niederlassungen** kennenzulernen.

Innerhalb des Traineeprogramms übernehmen die Teilnehmer bereits eigene Projekte und Verantwortung.

Das Programm folgt einem **persönlichen Entwicklungsplan** mit Weiterbildungsmaßnahmen, Hospitationen und einem Traineeprojekt. Darüber hinaus werden Teilnehmer von individuellen **Mentoren** begleitet und fachlich beraten.

Zusätzlich fördern **Trainee-Netzwerk-Treffen** mit Fachvorträgen in wechselnden Niederlassungen den Austausch zwischen den Teilnehmern und anderen Kollegen.

Abbildung 11:  
Good Practice: Trainee-  
programm beim BLB NRW

Eine solche Personalentwicklung sollte dabei sowohl über die gesamte eigene Organisation als auch über Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung hinweg gedacht werden, da hier der öffentliche Dienst hervorragende Entwicklungschancen bietet. Aus der „Holschuld“ des Mitarbeiters, von dem erwartet wird, dass er sich selbst aktiv um Entwicklungsmöglichkeiten auch außerhalb seiner Dienststelle kümmert, sollte eine „Bringschuld“ des Arbeitgebers werden, der aktiv Wege und Chancen aufzeigt und durch entsprechende Netzwerke ermöglicht und umgekehrt solche Wege bei der Rückkehr in die eigene Organisation honoriert.

## 3.2 Öffentliche Verwaltung als attraktiver Arbeitgeber

3 Der Weg zu einem attraktiveren öffentlichen Dienst / 3.2 Arbeitsweisen und -umfeld modernisieren

*„In erster Linie besteht ein Fortbildungsbedarf bei den Führungskräften. Sie haben einen großen Einfluss auf die Beschäftigten und sind zentral, um ein modernes Personalmanagement voranzutreiben. Gleichzeitig besteht Handlungsbedarf bei den Personalabteilungen, um Mitarbeiter und Führungskräfte effektiver zu unterstützen und auf eine zeitgemäße Führungskultur und Entwicklungsmöglichkeiten für die Mitarbeiter hinzuwirken.“*

*Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid, Hertie School of Governance*

Zur Erhöhung der Bekanntheit vorhandener Entwicklungs- und Aufstiegsmöglichkeiten sowie der damit verbundenen Anforderungen ist daher auch aus Sicht der Studienteilnehmer eine **Beratungsstelle** innerhalb des Personalbereichs sinnvoll, die als neutraler und vertrauensvoller Ansprechpartner zur Verfügung steht.

Zur Unterstützung der Umsetzung von Entwicklungsmaßnahmen empfiehlt sich die **Einführung von Feedback-Prozessen**. Ein regelmäßiger Austausch schafft Transparenz über den Entwicklungsstand, mögliche Herausforderungen und bereits erzielte Erfolge. Dadurch kann Unterstützungsbedarf festgestellt und Lob über bereits Erreichtes zum Ausdruck gebracht werden, was Mitarbeiter zu weiterem Engagement beflügelt.

Diese **Feedback-Gespräche** sollten abseits von formal definierten Mitarbeiter- und Beurteilungsgesprächen stattfinden und diese ergänzen. Coaching- beziehungsweise Mentoring-Programme können auch durch Personen außerhalb der Führungslinie übernommen werden, beispielsweise für außerfachliche Kompetenzen, und können gewinnbringend sowohl für neue Mitarbeiter innerhalb des Onboarding-Prozesses als auch für erfahrene Mitarbeiter eingesetzt werden, die bestehende Kompetenzen ausbauen oder neue Tätigkeiten ausüben werden.

Darüber hinaus bieten **Hospitationen** ein wirksames Mittel, um die persönliche Entwicklung voranzubringen, und ermöglichen zugleich den Einblick in andere Aufgabenbereiche, was ein umfassenderes Verständnis zu internen Abläufen und Perspektiven fördert und mögliche Silostrukturen oder Denkweisen sukzessive auflösen kann.

Abbildung 12:  
Good Practice: Führungs-  
kräfteentwicklung beim BSI

### GOOD PRACTICE: Führungskräfteentwicklung beim BSI

Die Auswahl von Führungskräften fokussiert bereits innerhalb des **Auswahlprozesses** (Vorstellungsgespräch und Assessment Center) neben wichtigen fachlichen Kompetenzen stark **auf Führungskompetenzen und -motivation**.

Ein **Führungskräfteachwuchsprogramm** fördert eine strukturierte Entwicklung der zukünftigen Führungskräfte. In diesem Zusammenhang werden auch **Alumni-Veranstaltungen** für Programmabsolventen angeboten (z. B. Vernetzung, Austausch zu Herausforderungen und Lösungsansätzen im Führungsalltag).

Insbesondere innerhalb der ersten zwölf Monate nach Übernahme der Führungsfunktion:  
– **Individuelle entwicklungs- und bedarfsorientierte Begleitung, inklusive Fortbildungs-Curriculum** (z. B. Personalrecht, Führungsgrundlagen sowie Entwicklungsfelder aus dem Auswahlverfahren).  
– Begleitung durch einen **erfahrenen Mentor** auf gleicher Führungsebene.

Im Sinne „**lebenslangen Lernens**“ erfolgt eine **individuelle Beratung** auch erfahrener Führungskräfte.

Ein Prozess zur **Weiterentwicklung der Führungskultur** „Führung@BSI\_2025“ mit Einbindung aller Führungsebenen ist gestartet.



Eine begleitende interne Kampagne fördert das **Selbstverständnis von direkten Vorgesetzten als erste, aktive Personalentwickler**.



# Regulatorische Hürden beseitigen

Die öffentliche Verwaltung weist über organisationsinterne Hürden hinaus auch übergreifende regulatorische Hürden für die Attraktivität als Arbeitgeber auf, die auf der entsprechenden Ebene adressiert werden sollten. Stellenpläne und ein striktes Dienstrecht verhindern in mancherlei Hinsicht, dass die öffentliche Verwaltung es den einzelnen Organisationen ermöglicht, die zuvor genannten Handlungsfelder effektiv zu bearbeiten. Ein flexibler Rahmen hilft dabei, organisationsinterne Probleme zu lösen und interne Verbesserungen umzusetzen.

Auf Basis der Studienerkenntnisse ergeben sich daraus zwei Handlungsbereiche, die zu einer Beseitigung von organisatorischen Hürden führen können:

-  Stellen flexibilisieren
-  Zugangs- und Wechselhürden senken

Da in beiden Fällen komplexe dienst- und haushaltsrechtliche Fragen betroffen sind, die zudem je nach Gebietskörperschaft auch aufgrund anderer Rechtsrahmen anders behandelt werden müssen, kann in diesem Handlungsfeld nur die Problemstellung umrissen werden. Eine Skizzierung belastbarer Lösungsvorschläge würde jedoch den Rahmen dieser Studie sprengen.

## 3.3.1 Stellen flexibilisieren

Die  **feste Zuordnung von Stellen** zu Teilmitteln von Verwaltungseinheiten stellt in mehrfacher Hinsicht weiterhin eine große regulatorische Hürde dar. Zum einen verhindert sie, dass dynamische Veränderungen von Arbeitslasten flexibel ausgeglichen werden können, sodass Mitarbeiterkapazitäten kurzfristig dorthin verlagert werden, wo die Arbeitslasten anfallen oder andere Mitarbeiter aufgrund von Krankheiten, Elternzeiten etc. ausfallen. Hier wird seitens der Studienteilnehmer eine der wesentlichen Ursachen für die wahrgenommenen Defizite bei der Verteilung der Arbeitslast gesehen, was zu einem erheblichen Unmut führt.

Im Zusammenhang mit den großen anstehenden demografischen Herausforderungen kommt erschwerend hinzu, dass Stellen für Phasen der Übergabe von einem scheidenden Mitarbeiter auf einen neuen Mitarbeiter nicht doppelt besetzt werden können, die Neubesetzung mithin also erst erfolgt, wenn der bisherige Mitarbeiter aus der Behörde ausgeschieden ist. Schließlich erschwert oder verhindert die Zuordnung die Bereitschaft der jeweiligen Leitungsverantwortlichen, Freistellungen für beispielsweise Projektarbeit oder Rotationen zu ermöglichen.

Eine mögliche Antwort ist die  **Nutzung von Stellenpools** für die Flexibilisierung von Stellen. Beispielsweise hat der Bund einen zentralen Stellenpool zur Demografie-Vorsorge mit 500 Stellen eingerichtet, aus dem die Ressorts flexibel Stellen zur Besetzung von Nachwuchskräften abrufen können, um Einarbeitungszeiten zu ermöglichen. Die Stellen werden an den Pool zurückgegeben, sobald der eigentliche Stelleninhaber ausscheidet.

Umgekehrt wird im Rahmen des  **Personaleinsatzmanagements** ein Pool aus Mitarbeitern gebildet, deren Aufgaben entfallen sind und die als Überhangpersonal bis zum eigenen regulären Ausscheiden gezielt dort eingesetzt werden, wo akute Arbeitsbedarfe anfallen. Letzteres ist jedoch kein geeignetes Instrument zur Steigerung der Arbeitgeberattraktivität, da es erheblich höhere Flexibilitätsanforderungen an das Überhangpersonal stellt als an das

Nicht-Überhangpersonal. Zudem dient es in erster Linie der Unterstützung eines Stellenabbaus, der derzeit kein vornehmliches Ziel im öffentlichen Dienst darstellt.

Dennoch sind derartige Instrumente zur **Flexibilisierung** zu stärken, was auch hier in der Konsequenz bedeutet, die Ressourcenverantwortung dezentraler Organisationseinheiten zu erhöhen, um flexibel auf neue Anforderungen reagieren zu können. In diesem Sinne ist auch die Flexibilisierung von Stellenplänen bedenkenswert, die es erlaubt, die ausgegebenen Planstellen im Rahmen des finanziellen Gesamtbudgets um einen festgelegten Prozentsatz zu über- oder unterschreiten.

### 3.3.2 Zugangs- und Wechselhürden senken

Das Laufbahnsystem wurde insbesondere von Workshop-Teilnehmern außerhalb des höheren Dienstes als **zu starr** wahrgenommen. Insbesondere im mittleren Dienst stellt die faktische Laufbahnbindung eine starke Limitation für die Beschäftigten dar, da das Ende der persönlichen Entwicklung schon in jungen Jahren erreicht werden kann. Ein Wechsel in eine höhere Laufbahngruppe ist meist erst im Rahmen einer Neubewerbung nach vorheriger Kündigung der bestehenden Anstellung und dem Abschluss einer entsprechenden Ausbildung möglich. Dies wiederum birgt hohe Erfolgsrisiken. Daher wurde eine Vereinfachung des Laufbahnwechsels angemahnt, der auch einen Wechsel ohne Kündigung ermöglicht.

Auch der **Quereinstieg** in die öffentliche Verwaltung ist ab einem gewissen Alter und einer gewissen Berufserfahrung unattraktiv, da die Berufserfahrung nicht ausreichend anerkannt wird und das Stufensystem häufig zu einem niedrigeren Gehalt führt, als wenn die Beschäftigten schon ihre gesamte Karriere in der öffentlichen Verwaltung beschäftigt waren. Die Vereinfachung von Quereinstiegen könnte für die Verwaltung wichtige Impulse aus der freien Wirtschaft mit sich bringen und nachhaltig dabei unterstützen, zukunftssicherer zu werden.

Abbildung 13:  
Good Practice: Leistungs-  
laufbahn in Bayern

#### GOOD PRACTICE: Leistungslaufbahn in Bayern<sup>19</sup>

Im Rahmen des „Gesetzes zum Neuen Dienstrecht in Bayern“ wurde das „Gesetz über die Leistungslaufbahn und die Fachlaufbahnen der bayerischen Beamten und Beamtinnen (**Leistungslaufbahngesetz**)“ neu geschaffen und trat am 1. Januar 2011 in Kraft.

Durch das Leistungslaufbahngesetz wurden die vier Laufbahngruppen des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes durch eine **durchgehende Leistungslaufbahn** ersetzt, in die entsprechend dem Schul- und Hochschulrecht nach Vor- und Ausbildung sowie gegebenenfalls unter **Berücksichtigung beruflicher Leistungen** in vier Qualifikationsebenen eingestiegen wird.

Zu der Frage der Zugangs- und Wechselhürden gehört aber auch die Frage der unterschiedlichen **Vergütungen** in verschiedenen Verwaltungsgliederungen und bei unterschiedlichen Beschäftigungsverhältnissen, weil auch sie einen Wechsel verhindern. Zudem wurden die voneinander abweichenden Gehälter für die gleiche Arbeit in verschiedenen Behörden als ein besonderer Grund für die Unzufriedenheit der Studienteilnehmer geäußert.

Andersherum werden jedoch gleiche Gehälter bei unterschiedlichen Aufgaben und Leistungen gezahlt, da die Entgeltgruppen keine **Flexibilität** zulassen. Auch automatische Gehaltserhöhungen allein durch Wartezeiten wurden kritisiert. Insgesamt äußerten die Studienteilnehmer eine Unzufriedenheit angesichts der mangelnden Tätigkeitsorientierung in der Vergütung.

<sup>19</sup> Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (2010): Informationen. Das Neue Dienstrecht in Bayern. Entstehung, Ziele, Inhalte, [http://www.dienstrecht.bayern.de/beamtenrecht/broschueren/broschuere\\_dienstrecht.pdf](http://www.dienstrecht.bayern.de/beamtenrecht/broschueren/broschuere_dienstrecht.pdf), abgerufen am 14.08.2020.

Dies mindert einerseits die Motivation und kann andererseits zu einem Gefühl von mangelnder Fairness führen.

Die **Kritik an unterschiedlichen Gehältern** für die gleiche Arbeit in verschiedenen Behörden wird durch einen Blick in die aktuelle öffentliche Tarifvertragslandschaft bestätigt: aktuell besteht diese aus 11 unterschiedlichen Verträgen, darunter der TVöD und der TV-L. Daraus resultieren unterschiedliche Entgelte in den Tarifgruppen sowohl horizontal zwischen den 16 Bundesländern als auch vertikal zwischen der Bundes-, Landes- und Kommunalebene.<sup>20</sup>

Aus Sicht der Experten besteht hier ein erheblicher **Handlungsbedarf** in Form einer Angleichung. Auch Gehaltsunterschiede zwischen einem Ministerium und seinen nachgeordneten Behörden müssen gerecht und begründet sein. Die Tätigkeitsorientierung ist dabei, so wie es in privatwirtschaftlichen Tarifverträgen schon lange vollzogen wurde, nicht nur in öffentlichen Tarifverträgen, sondern auch in der Stellenbewertung von Beamten gegenüber anderen Erwägungen klar zu priorisieren.

*„Eine weitere bundes- und landesweite Homogenisierung der Besoldungsstrukturen bzw. Bewertungspraxis kann eine Rekrutierung von geeigneten Fachkräften erleichtern und auch derzeit weniger attraktive Länder, wie beispielsweise Berlin oder das Saarland, in Bezug auf das Gehalt konkurrenzfähiger machen.“*

*Prof. Dr. Robert Knappe, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin*

---



<sup>20</sup> Vieten, Gudrun (2005): TVöD: Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst – Allgemeiner Teil, <http://www.der-oeffentliche-sektor.de/infoundrat/infothek/1420>, abgerufen am 30.07.2020.

# Stärken herausstellen

Der öffentliche Dienst befindet sich in der **einzigartigen Position**, viele für Arbeitssuchende und Arbeitnehmer attraktive Faktoren inhärent zu vereinen. Diese **Stärken** sollten konsequent herausgestellt und in einer Kommunikationsstrategie eingebettet werden. Darunter fällt beispielsweise die Optimierung der eigenen Homepage, die für mögliche Bewerber oftmals den ersten Kontaktpunkt darstellt. Insbesondere eine leicht auffindbare Karriereseite mit relevantem und ansprechend aufbereitetem Informationsmaterial (Video-, Bildmaterial, Erfahrungsberichte etc.) ist erfolgskritisch.

Darüber hinaus kann ein **Arbeitgeberprofil** in den sozialen Netzwerken angelegt werden, die zum eigenen Image passen. Mit einer professionellen Online-Präsenz kann regelmäßig (Fach-)Inhalt veröffentlicht und auf aktuelle Stellenausschreibungen aufmerksam gemacht werden, um von den Zielgruppen als potenzieller und ansprechender Arbeitgeber wahrgenommen zu werden. In den Stellenausschreibungen selbst sollte auf eine übersichtliche Darstellung geachtet werden und konkrete, für die Zielgruppe relevante Stärken sollten hervorgehoben werden. Auch hier können visuelle Elemente den Blick der Leser direkt auf die positiven Aspekte lenken.

Gerade in **Phasen ökonomischer Unsicherheiten** können diese Stärken die Schwächen ausgleichen und den öffentlichen Dienst zum Arbeitgeber erster Wahl machen. Ausgehend von den Studienergebnissen stehen folgende zwei Handlungsempfehlungen in diesem Zusammenhang im Vordergrund:

-  **Materielle Sicherung betonen:** geregeltes Einkommen aufgrund von Arbeitsplatzsicherheit, Pensions- beziehungsweise Rentenansprüche sowie ein gutes und stabiles Vergütungsgrundniveau
-  **Work-Life-Balance bewerben:** Gemeinwohlorientierung, Arbeitszeit- und Arbeitsortflexibilität sowie Vereinbarkeit von Beruf und Familie

## 3.4.1 Materielle Sicherung betonen

Als Aspekte der materiellen Sicherheit sind allen voran drei als zentral zu nennen: Arbeitsplatzsicherheit, Pensions- beziehungsweise Rentenansprüche sowie ein gutes und stabiles **Vergütungsgrundniveau**.

Es sollte keine Überraschung darstellen, dass diese Faktoren erheblich zur steigenden Attraktivität des öffentlichen Dienstes beitragen, da insbesondere der **Wunsch nach einer sicheren Existenz** in jungen Generationen wieder höhere Relevanz bekommen hat.<sup>21</sup> Die genannten Faktoren zählen bis heute zu den typischen Charakteristika des öffentlichen Dienstes und stellen eine Abgrenzung zur Privatwirtschaft dar. Interessant ist jedoch die Frage, wie in der Personalgewinnung beziehungsweise im Halten und Motivieren von bestehendem Personal mit diesen Themen umgegangen werden sollte.

Im Bereich der **Arbeitsplatzsicherheit** ist der öffentliche Dienst zweifelsohne sehr gut aufgestellt. Diese Stärke sollte gerade auch in Krisenzeiten, wie der aktuellen Corona-Krise, in der auch vermeintlich sichere Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft ins Straucheln geraten,

<sup>21</sup> EY Studentenstudie 2018 (Juli 2018), [https://www.hannover.ihk.de/fileadmin/data/Dokumente/Themen/Aus-\\_und\\_Weiterbildung/Ausbildung/180828\\_ey-studentenstudie-2018.pdf](https://www.hannover.ihk.de/fileadmin/data/Dokumente/Themen/Aus-_und_Weiterbildung/Ausbildung/180828_ey-studentenstudie-2018.pdf), abgerufen am 04.08.2020.

besonders betont werden. Auch die Pensionsansprüche sind ein klarer Vorteil, der von den Begünstigten auch als solcher wahrgenommen wird und der auch und sogar besonders für jüngere Mitarbeiter ein wichtiges Argument ist. Diese Vorteile sollten auch weiterhin konsequent beworben werden.

Die **Höhe der Vergütung** ist für viele Arbeitnehmer ein zentrales Entscheidungskriterium. Hier kann der öffentliche Dienst in weiten Teilen mit einem stabilen und – bezogen auf die verlangten Arbeitszeiten – auch wettbewerbsfähigen Vergütungsniveau für sich werben, wie gerade auch von den Studienteilnehmern betont wurde, die aus der Privatwirtschaft kommen.

Bei einigen Mangelberufen (IT-Fachkräfte, Ingenieure, Ärzte) ist der Vergütungsunterschied zur Privatwirtschaft jedoch auch in Bezug auf den Stundenlohn noch erheblich. Dies gilt umso mehr, als zumindest für IT-Fachkräfte und Ingenieure der öffentliche Dienst in Abhängigkeit von der Ausbildung (Universitäts- oder Fachhochschulabschluss) laufbahnrechtliche Unterscheidungen vornimmt, die in der privatwirtschaftlichen Praxis keine Bedeutung haben. Bewerbern können so Karrierechancen verschlossen werden, was die Attraktivität des öffentlichen Arbeitgebers – zumindest für Fachhochschulabsolventen in diesen Berufen – deutlich minimiert. Hier müssen **andere Stärken** (Work-Life-Balance, Gemeinwohlorientierung und Sicherheit) betont werden. Verbesserungspotenzial gibt es aber sicherlich in Bezug auf die bereits thematisierte stärkere Berücksichtigung von vorheriger Berufserfahrung bei der Einstufung von Quereinsteigern sowie in Bezug auf die Frage von Gehaltsdifferenzierungen bei gleicher Tätigkeit.

Ein weiterer Vorteil, der offensiv kommuniziert werden kann, ist, dass sich die Vergütungslogik und -struktur des öffentlichen Dienstes durch ihre **Transparenz** auszeichnet. Es ist hervorzuheben, dass im öffentlichen Dienst so gut wie keine Möglichkeit der Geschlechterdiskriminierung im Bereich der Vergütung möglich ist. Gerade dieser Faktor wie auch die Tatsache, dass ein viel höherer Anteil an Frauen als in der Privatwirtschaft in Führungsverantwortung steht, machen den öffentlichen Dienst besonders für Frauen attraktiv.

### 3.4.2 Work-Life-Balance bewerben

Die Diskussion in den Fokusgruppen-Workshops hat gezeigt, dass die Faktoren „Arbeitszeit- und Arbeitsortflexibilität“ sowie „Vereinbarkeit von Beruf und Familie“ eng miteinander verknüpft sind. Eine große **Vielfalt an möglichen Teilzeitmodellen** (inklusive flexibler Aufstockung und Reduzierung über das Arbeitsleben hinweg), mobiles Arbeiten und Homeoffice sowie die Möglichkeit eines Sabbatjahres sind ähnlich wie in der Privatwirtschaft auch bei öffentlichen Arbeitgebern heute gegeben.

Auch eine **unterstützende Infrastruktur**, wie beispielsweise Eltern-Kind-Zimmer oder sogar Mitarbeiter-Hunde-Zimmer, sind weit verbreitet oder in Planung. Besondere Flexibilität, wie beispielsweise bei der Anerkennung von medizinischen Untersuchungen als Dienstgänge oder der Reduktion von Arbeitszeit bei gleichem Gehalt für Eltern in Ausbildung oder (berufsbegleitendem) Studium, steigert hier die Attraktivität der Beschäftigung bei einem öffentlichen Arbeitgeber. Insbesondere die Flexibilisierung oder Abschaffung der Kernzeitregelung ist ein wichtiger Faktor, um als öffentlicher Arbeitgeber im Vergleich zum privaten nicht altmodisch zu wirken und um den Arbeitnehmern eine zufriedenstellende Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben zu ermöglichen.

Die genannten **Flexibilisierungsmöglichkeiten** (räumlich wie zeitlich) sollten flächendeckend durch alle öffentlichen Arbeitgeber gleichermaßen zur Verfügung stehen und beispielsweise auch für Personen in der Ausbildung zugänglich sein (insbesondere Teilzeit). Auch die Einführung von Lebensarbeitszeitkonten für die Mitarbeiter zur Anpassung an individuelle Bedürfnisse entlang verschiedener Lebensabschnitte könnte die Stärken der öffentlichen Verwaltung weiter ergänzen.

## 3.4 Öffentliche Verwaltung als attraktiver Arbeitgeber

3 Der Weg zu einem attraktiveren öffentlichen Dienst / 3.4 Stärken herausstellen

Wichtig ist zum einen eine **proaktive Kommunikation der bestehenden Möglichkeiten**. Zum anderen muss insbesondere für ein ortsunabhängiges, flexibles Arbeiten die benötigte Infrastruktur bereitgestellt werden.<sup>22</sup> Diese kann durch unterstützende Instrumente schneller Akzeptanz finden und den Kulturwandel sowie die Vernetzung zwischen den Beschäftigten befördern.

Eine Grundvoraussetzung für alle genannten Punkte sind entsprechend **angepasste administrative Prozesse**. Dort, wo bereits vielfältige Möglichkeiten bestehen, herrschen teilweise stark formalisierte und aufwendige sowie limitierende Prozesse vor (z. B. Begründung von Teilzeitanträgen), die zum einen eine Hürde für die Antragsteller und zum anderen einen großen Aufwand für die freigebenden Vorgesetzten darstellen. Um die Akzeptanz zu steigern, müssen Prozesse möglichst minimal aufwendig und nutzerfreundlich gehalten werden (z. B. Wegfall einer Begründungspflicht).

---

<sup>22</sup> Gemeint ist die Ausstattung mit Hardware (Laptops, Headsets) und Software (Tools für Videokonferenzen, Screensharing etc.).

# Ausblick

Die Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen dieser Studie zeigen ein differenziertes Bild der Attraktivität der öffentlichen Hand als Arbeitgeber. Viele Potenziale wurden betrachtet, die bereits unterschiedlich genutzt werden. Die sich daraus ergebenden Chancen gilt es, individuell und organisationsbezogen umzusetzen. Da die Organisationen der öffentlichen Hand und deren **individuelle Rahmenbedingungen** zu vielfältig sind, lassen sich die Ergebnisse und Empfehlungen dieser Studie nicht generisch auf alle öffentlichen Arbeitgeber in Deutschland übertragen. Jeder Arbeitgeber muss sich hinsichtlich seiner eigenen Stärken und Schwächen verorten und überprüfen, welche der hier skizzierten Handlungsoptionen im Hinblick auf die relevanten Attraktivitätsfaktoren anwendbar sind.

Bei der Ausgestaltung der **Arbeitgeberstrategie** sind Kenntnisse über die Zielgruppen aufzubauen und zu berücksichtigen, um effektive Maßnahmen zur Gewinnung und Haltung der passenden Mitarbeiter entwickeln zu können. Eine aktive Kommunikation dieser Maßnahmen und der eigenen Stärken nach innen und außen steigert zudem die Sichtbarkeit und die Inanspruchnahme von Angeboten für die Mitarbeiter. Eine professionelle externe Kommunikation in Richtung potenzieller Bewerber (siehe Abschnitt 3.4) ist auch im Verlauf des Bewerbungsprozesses und später in der Organisation durch eine transparente und durchgängige Kommunikation sicherzustellen. Die Befragung der Personalleitungen hat dabei deutlich gemacht, dass viele vorhandene Instrumente noch systematischer genutzt werden können (siehe Abschnitt 7.4).

*„Der bestehende Rechtsrahmen ermöglicht bereits vielfältige Maßnahmen für eine attraktive und moderne Gestaltung von z. B. Personalgewinnung und -entwicklung. Diese werden von den öffentlichen Arbeitgebern teilweise noch nicht ausgeschöpft. Das BMI fördert die verstärkte Nutzung dieser Möglichkeiten auf Bundesebene durch das Angebot von Instrumenten-Gesprächen.“*

*Ministerialdirektor Ansgar Hollah, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat*

Auf übergeordneter Ebene bedürfen die regulatorischen Fragen und deren Konsequenzen einer vertiefenden und auf die Gebietskörperschaften abgestimmten Analyse, die im Rahmen dieser Studie nicht abschließend erörtert werden kann.

# Literaturverzeichnis

## Partnerinstitutionen

- / Auswärtiges Amt (AA)
- / Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)
- / Deutsche Rentenversicherung (DRV Bund)
- / Hessisches Ministerium der Finanzen (HMdF)
- / Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB NRW)
- / Finanzamt Offenbach

## Interviewpartner

- / Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid, Hertie School of Governance
- / Ministerialdirektor Ansgar Hollah, Leitung Abteilung D Öffentlicher Dienst im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
- / Prof. Dr. Robert Knappe, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin
- / Ministerialdirektor a. D. Jürgen Streeck

## Literatur- und Internetquellen

### **Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (2010):**

*Informationen. Das Neue Dienstrecht in Bayern. Entstehung, Ziele, Inhalte*, [http://www.dienstrecht.bayern.de/beamtenrecht/broschueren/broschuere\\_dienstrecht.pdf](http://www.dienstrecht.bayern.de/beamtenrecht/broschueren/broschuere_dienstrecht.pdf), abgerufen am 14.08.2020.

### **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2016):**

*Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung (Stand Juni 2016)*, <https://www.orghandbuch.de/OHB/DE/Organisationshandbuch/node.html>, abgerufen am 04.08.2020.

### **Bundesministerium für Arbeit und Soziales und nextpractice GmbH (2016):**

*Wertewelten Arbeiten 4.0*, <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/wertewelten-arbeiten-vier-null.pdf>, abgerufen am 30.07.2020.

### **EY Studentenstudie 2018 (Juli 2018):**

[https://www.hannover.ihk.de/fileadmin/data/Dokumente/Themen/Aus-\\_und\\_Weiterbildung/Ausbildung/180828\\_ey-studentenstudie-2018.pdf](https://www.hannover.ihk.de/fileadmin/data/Dokumente/Themen/Aus-_und_Weiterbildung/Ausbildung/180828_ey-studentenstudie-2018.pdf), abgerufen am 04.08.2020.

**Klunker, Kristin (2009):** *(Un-)Attraktivität des öffentlichen Dienstes in Deutschland? – Wege zur Deckung des Personalbedarfs unter Berücksichtigung der Konzepte in ausgewählten europäischen Staaten*, [http://www.verwaltungsmanagement.info/docs/Klunker\\_Attraktivitaet\\_des\\_oeffentl\\_Dienstes\\_2009.pdf](http://www.verwaltungsmanagement.info/docs/Klunker_Attraktivitaet_des_oeffentl_Dienstes_2009.pdf), abgerufen am 30.07.2020, S. 39.

**Mager, Phillipp (2019):** *Personalmanagement*, <https://www.softgarden.de/ressourcen/glossar/personalmanagement/>, abgerufen am 30.07.2020.

### **Orsolya Seebode, Rita (30.01.2018):**

*Vom Chef zum Coach: Führung neu gelebt*, <https://www.humanresourcesmanager.de/news/vom-chef-zum-coach-fuehrung-neu-gelebt.html>, abgerufen am 27.07.2020 von humanresourcesmanager.

**Statistisches Bundesamt (2018):** *Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes*. Fachserie 14, Reihe 6, S. 29.

**Statistisches Bundesamt (2019):** *Öffentlicher Dienst – Beschäftigte nach Altersgruppen und der Art des Dienst- oder Arbeitsvertragsverhältnisses*, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Tabellen/beschaeftigen-alter.html>, abgerufen am 30.07.2020.

**Statistisches Bundesamt (2019):** *Beschäftigte im öffentlichen Dienst 2018*, [https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/\\_inhalt.html#sprg229238](https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/_inhalt.html#sprg229238), abgerufen am 30.07.2020.

**Statistisches Bundesamt (2020):** *Öffentlicher Dienst – Beschäftigte nach Geschlecht und der Art des Dienst- oder Arbeitsvertragsverhältnisses (Stichtag 30. Juni)*, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Tabellen/beschaeftigte-geschlecht.html>, abgerufen am 30.07.2020.

**Vieten, Gudrun (2005):** *TVöD: Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst - Allgemeiner Teil*, <http://www.der-oeffentliche-sektor.de/infoundrat/infothek/1420>, abgerufen am 30.07.2020.

**Weitzel, Tim et al. (2019):** *Employer Branding/Social Recruiting und Active Sourcing – Ausgewählte Ergebnisse der Recruiting Trends 2019 und der Bewerbungspraxis 2019*. Research Report, Otto-Friedrich-Universität Bamberg.



# Verzeichnisse

## Abbildungsverzeichnis

<b>Abbildung 1:</b> Anzahl der Männer und Frauen im öffentlichen Dienst nach Alter geordnet	4
<b>Abbildung 2:</b> Rahmendaten zum Studiendesign	7
<b>Abbildung 3:</b> Wertewelten-Priorisierung durch Studienteilnehmer im Vergleich zu den in Deutschland lebenden Erwerbspersonen	10
<b>Abbildung 4:</b> Priorisierung der Wertewelten durch Studienteilnehmer nach Teilnehmergruppen geordnet (FK, EM, NM)	11
<b>Abbildung 5:</b> Verhältnis Relevanz vs. Leistung	14
<b>Abbildung 6:</b> Einschätzung der Personalabteilungen bezüglich Relevanz und Leistung	16
<b>Abbildung 7:</b> Good Practice: Fachkarriere im BSI	20
<b>Abbildung 8:</b> Good Practice: Schaffung einer Chief-Digital-Officer-Stelle (CDO) bei der DRV Bund	24
<b>Abbildung 9:</b> Good Practice: Modernes Raum- und Arbeitskonzept im HMdF	25
<b>Abbildung 10:</b> Good Practice: Interne Beratung zu Arbeitszeitmodellen und Mitarbeiterangeboten bei der DRV Bund	26
<b>Abbildung 11:</b> Good Practice: Traineeprogramm beim BLB NRW	29
<b>Abbildung 12:</b> Good Practice: Führungskräfteentwicklung beim BSI	30
<b>Abbildung 13:</b> Good Practice: Leistungslaufbahn in Bayern	32
<b>Abbildung 14:</b> Altersverteilung der im öffentlichen Dienst Beschäftigten (inklusive Soldaten), Quelle: eigene grafische Darstellung auf Datengrundlage des Statistischen Bundesamts (2018)	42
<b>Abbildung 15:</b> Altersverteilung der Workshop-Teilnehmer	42
<b>Abbildung 16:</b> Demografische Merkmale der Teilnehmer	43
<b>Abbildung 17:</b> Faktoren nach Leistung für die Mitarbeiter geordnet	46
<b>Abbildung 18:</b> Faktoren nach Relevanz für die Mitarbeiter geordnet	47
<b>Abbildung 19:</b> Unterschiede zwischen Relevanz und Leistung nach Teilnehmergruppen geordnet	48
<b>Abbildung 20:</b> Einschätzung struktureller Faktoren im öffentlichen Dienst	49

<b>Abbildung 21:</b> Übergreifende Bewertung der Arbeitgeberattraktivität (negative Interpretationsachse bei der 2. Frage)	49
<b>Abbildung 22:</b> Selbsteinschätzung zu den Einzelfaktoren in der Kategorie Employer-Branding	50
<b>Abbildung 23:</b> Selbsteinschätzung zu den Einzelfaktoren in der Kategorie Personalgewinnung	50
<b>Abbildung 24:</b> Selbsteinschätzung zu den Einzelfaktoren in der Kategorie Personalmanagement	51

### **Tabellenverzeichnis**

<b>Tabelle 1:</b> Die angestrebten und abgelehnten Aspekte der Wertewelt „Engagiert Höchstleistungen erzielen“	44
<b>Tabelle 2:</b> Die angestrebten und abgelehnten Aspekte der Wertewelt „Sich in der Arbeit selbst verwirklichen“	44
<b>Tabelle 3:</b> Die angestrebten und abgelehnten Aspekte der Wertewelt „Balance zwischen Arbeit und Leben finden“	44
<b>Tabelle 4:</b> Vier Wertewelten waren weniger relevant	45

# Demografische Merkmale der Work- shop-Teilnehmer

An der vorliegenden Studie haben insgesamt 177 Personen aus Bundes- und Landesbehörden teilgenommen. Davon waren Frauen mit einem Anteil von 59 Prozent (104) stärker vertreten als Männer mit 41 Prozent (72). Die Stichprobe ist zwar nicht repräsentativ, jedoch ist anzumerken, dass die Verteilung von Frauen (56,9 %) und Männern (43,1 %) nahezu äquivalent zur gesamten Verteilung im öffentlichen Dienst ist.<sup>23</sup>

Es ist zu beachten, dass sich der Altersschwerpunkt der vorliegenden Studie von dem im gesamten öffentlichen Dienst unterscheidet. Letzterer liegt mit 27,51 Prozent bei den 45–55-Jährigen.<sup>24</sup> Der Altersschwerpunkt dieser Studie liegt in der Gruppe der 25–35-Jährigen mit 32,20 Prozent der Gesamtgruppe (siehe Abbildung 15). Dieser Unterschied lässt sich vor allem mit der hohen Teilnehmerzahl der neuen Beschäftigten (38 %) begründen, die den Altersdurchschnitt deutlich verringern. Mit 34 Prozent folgen die erfahrenen Beschäftigten knapp dahinter, während die Führungskräfte mit 28 Prozent den kleinsten Anteil der Befragten abbilden.

Aufgrund der geringen Teilnehmerzahlen in den Einzelgruppen wurde das Alter in 10-Jahres-Horizonte aufgenommen, um eine Rückführung der Workshop-Ergebnisse auf einzelne Personen zu verhindern und damit die Anonymität der Teilnehmer zu gewährleisten. Der gehobene Dienst ist mit knapp 50 Prozent am stärksten vertreten. Auch im gesamten öffentlichen Dienst weist der gehobene Dienst die meisten Beschäftigten auf.<sup>25</sup>

Während 35 Prozent der Studienteilnehmer dem höheren Dienst angehören, ist die zweitgrößte Gruppe im gesamten öffentlichen Dienst der mittlere Dienst. Die Anzahl der Verbeamten (inklusive Richter) im öffentlichen Dienst beträgt deutschlandweit rund 35 Prozent.<sup>26</sup> Im Rahmen der vorliegenden Studie liegt der Anteil der Beamten an der Gesamtgruppe bei 56 Prozent. Die am stärksten vertretene Berufsgruppe in der Stichprobe waren die Rechtswissenschaftler mit einem Anteil von 14 Prozent. Verwaltungswissenschaftler und Betriebswirte nehmen den zweiten und dritten Platz der häufigsten Berufsgruppen ein.

---

<sup>23</sup> Statistisches Bundesamt (2020): Öffentlicher Dienst – Beschäftigte nach Geschlecht und der Art des Dienst- oder Arbeitsvertragsverhältnisses (Stichtag 30. Juni), <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Tabellen/beschaeftigte-geschlecht.html>, abgerufen am 30.07.2020.

<sup>24</sup> Statistisches Bundesamt (2019): Öffentlicher Dienst – Beschäftigte nach Altersgruppen und der Art des Dienst- oder Arbeitsvertragsverhältnisses, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Tabellen/beschaeftigen-alter.html>, abgerufen am 30.07.2020.

<sup>25</sup> Statistisches Bundesamt (2018): Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes. Fachserie 14, Reihe 6, S. 29.

<sup>26</sup> Statistisches Bundesamt (2019): Öffentlicher Dienst – Beschäftigte nach Altersgruppen und der Art des Dienst- oder Arbeitsvertragsverhältnisses (Stichtag 30. Juni), <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Tabellen/beschaeftigen-alter.html>, abgerufen am 30.07.2020.

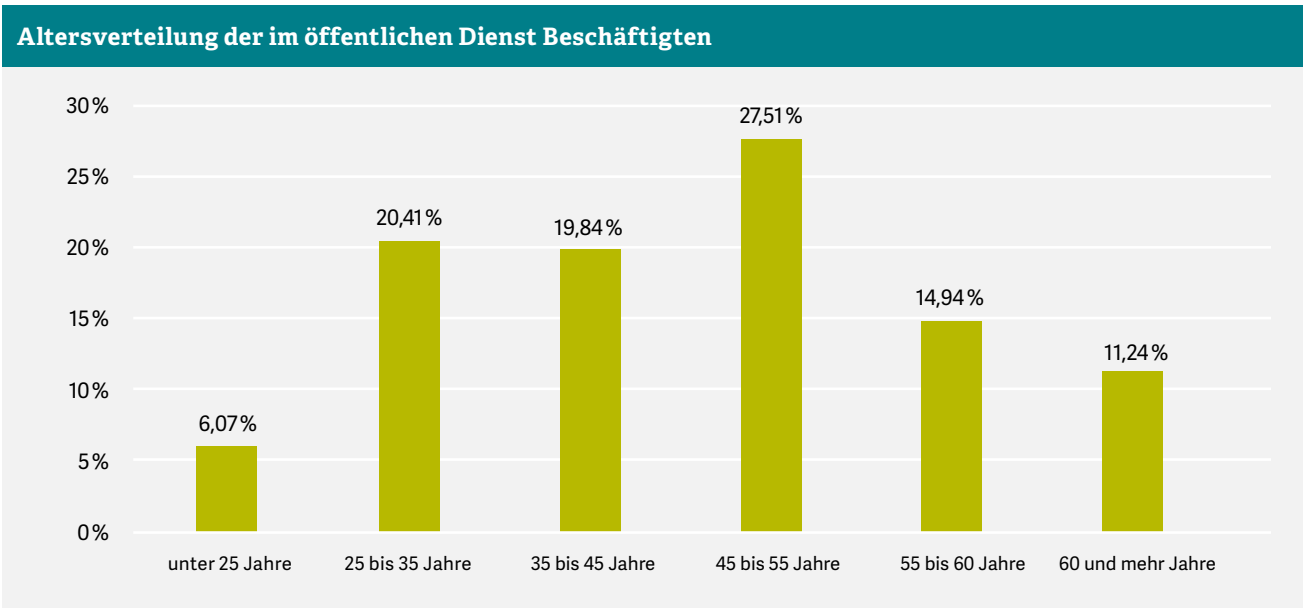


Abbildung 14: Altersverteilung der im öffentlichen Dienst Beschäftigten (inklusive Soldaten)

Quelle: eigene grafische Darstellung auf Datengrundlage des Statistischen Bundesamts (2018)

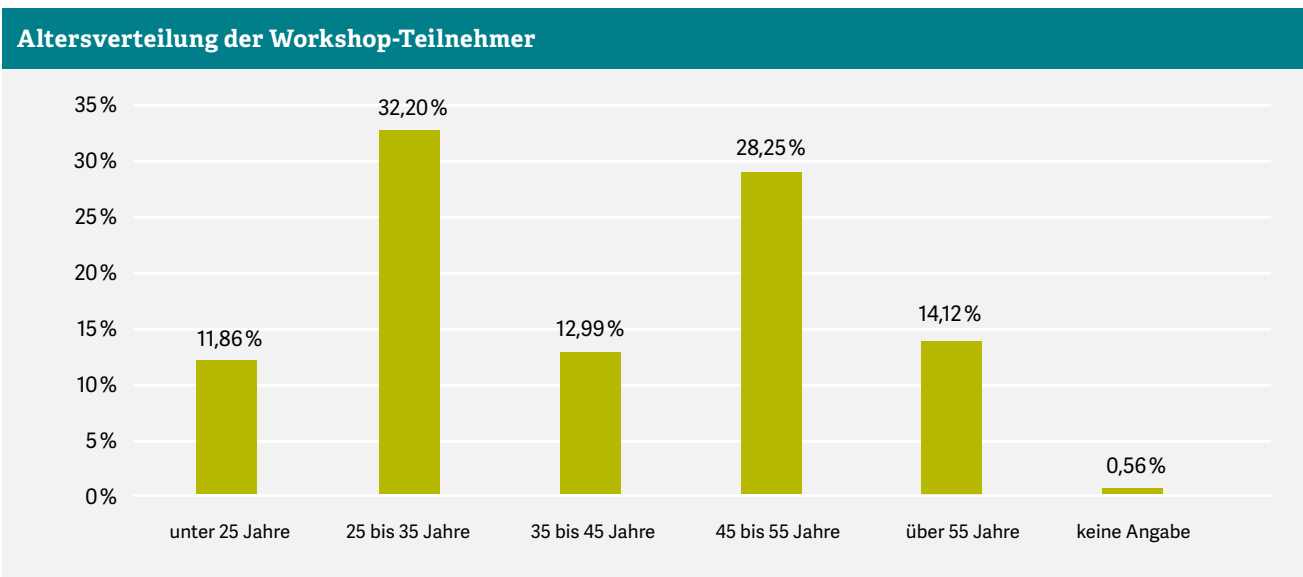


Abbildung 15: Altersverteilung der Workshop-Teilnehmer

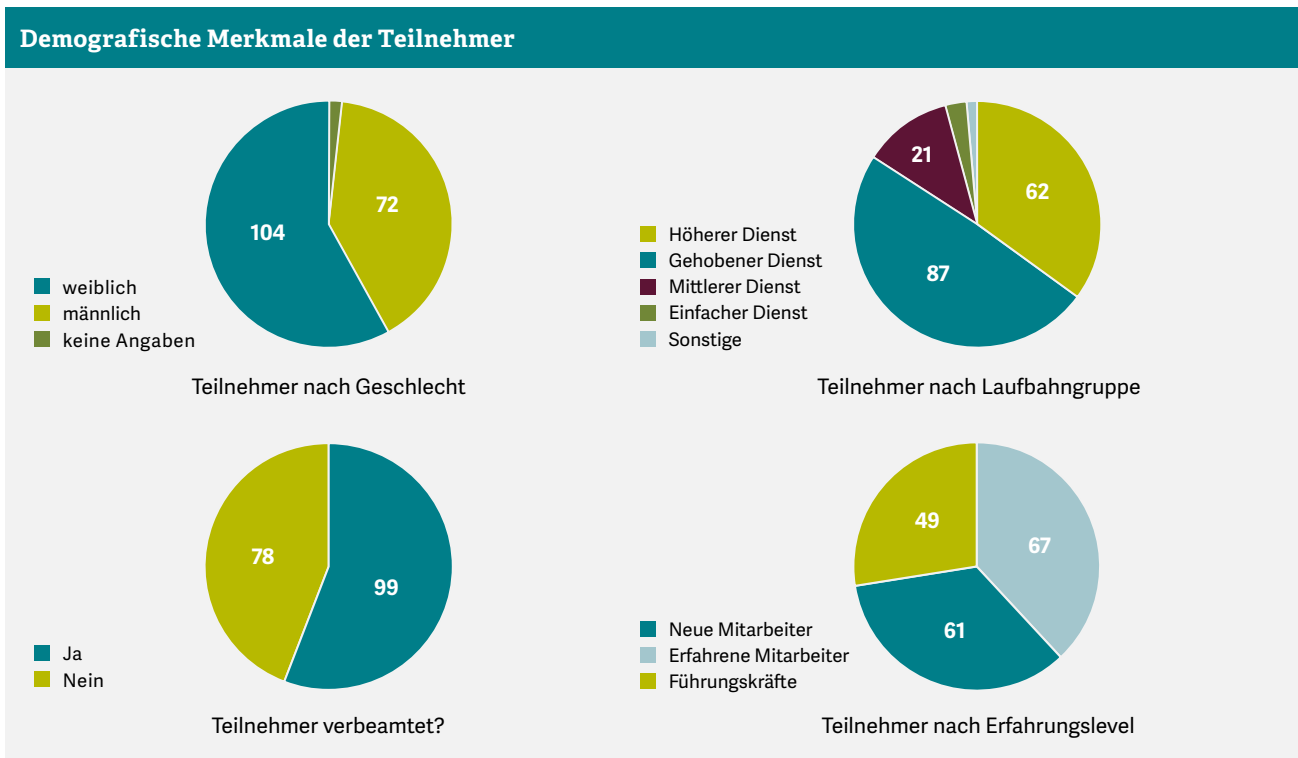


Abbildung 16: Demografische Merkmale der Teilnehmer

# Die Aspekte der Wertewelten

In Anlehnung an die Studie „Wertewelten Arbeiten 4.0“ wurden den Teilnehmern sieben verschiedene Wertewelten, die eine bestimmte Sichtweise auf das Thema Arbeit beinhalten, präsentiert. Es konnte eine Rangfolge von bis zu drei Wertewelten angegeben werden, die am stärksten auf die eigene Person zutreffen (siehe Abbildung 3). Den Teilnehmern wurden während der Abfrage der Wertewelten die je Wertewelt angestrebten und abgelehnten Aspekte gezeigt.

Die Wertewelt „Engagiert Höchstleistungen erbringen“ dominiert in der Stichprobe. In Tabelle 1 wird deutlich, welche Aspekte von den Teilnehmern in dieser Wertewelt Zustimmung und Ablehnung finden. Als besonders wichtig werden vor allem die Lernbereitschaft und die Leistungsgerechtigkeit genannt. Hierarchie und Ineffizienz werden hingegen abgelehnt.

**Tabelle 1:**  
 Die angestrebten und abgelehnten Aspekte der Wertewelt „Engagiert Höchstleistungen erzielen“

Wertewelt	Angestrebte Aspekte	Abgelehnte Aspekte
Engagiert Höchstleistungen erzielen	Entschleunigung, Leistungsgerechtigkeit, Interessenswahrung, positiven Stress (Eustress), Lernbereitschaft, Effizienz, Konsenssuche, Verantwortung, Bildungsniveau, Fortschritt	Handlangerjobs, Chaos, Machtmissbrauch, Ineffizienz, Stagnation, patriarchalisch, Rollenklischees, Starrheit, Notwendigkeit, Hierarchie

Es folgen knapp die Wertewelten „Sich in der Arbeit selbst verwirklichen“ und „Balance zwischen Arbeit und Leben finden“. Zum ersten werden vor allem die Aspekte Flexibilität und Selbstverwirklichung zugeordnet. Abgelehnt werden die Bürokratie und das Unflexibel-Sein.

**Tabelle 2:**  
 Die angestrebten und abgelehnten Aspekte der Wertewelt „Sich in der Arbeit selbst verwirklichen“

Wertewelt	Angestrebte Aspekte	Abgelehnte Aspekte
Sich in der Arbeit selbst verwirklichen	Freie Zeiteinteilung, Kreativität, Flexibilität, Chancenraum, Gestaltung, Attraktivität, Selbstverwirklichung, Entschleunigung, Leistungsgerechtigkeit, Interessenswahrung	Notwendigkeit, Funktionsdenken, Hierarchie, durchgeregelt, Mitläufer, begrenzt, Bürokratie, unflexibel, Konformismus, angepasst

Die angestrebten Aspekte der Wertewelt „Balance zwischen Arbeit und Leben finden“ beinhalten sowohl die freie Zeiteinteilung als auch die Individualität. Abgelehnt werden dabei die Intransparenz und die Machtkonzentration.

**Tabelle 3:**  
 Die angestrebten und abgelehnten Aspekte der Wertewelt „Balance zwischen Arbeit und Leben finden“

Wertewelt	Angestrebte Aspekte	Abgelehnte Aspekte
Balance zwischen Arbeit und Leben finden	Freie Zeiteinteilung, Kreativität, international, Eigeninitiative, Einflussnahme, Balance, Individualität, Freiheit, relaxed, Freude	Wirkungslos, Intransparenz, Anspannung, Goldener Käfig, Abhängigkeit, Burn-out, Machtkonzentration, unbefriedigend, Ausgrenzung, angepasst

Alle anderen Wertewelten bleiben mit deutlichem Abstand auf den hinteren Plätzen. Deren angestrebte und abgelehnte Aspekte sind in der nachfolgenden Tabelle angegeben.

Wertewelt	Angestrebte Aspekte	Abgelehnte Aspekte
Den Wohlstand hart erarbeiten	Weiterentwicklung, faires Auskommen, Bildungsniveau, Wertschätzung, Eigenständigkeit, zielorientiert, Sicherheitsgefühl, Wohlstand, entspannt, Karrierechancen	Erschöpfung, Frustration, Ausbeutung, Verdruss, Intransparenz, asozial, Armut, schutzlos, perspektivlos, stumpfsinnig
In einer starken Solidargemeinschaft arbeiten	Vertrauen, Solidargemeinschaft, Teilzeit, Wertschätzung, Korpsgeist, Bestandssicherung, Loyalität, persönlich, Prestige, Erfahrungswissen	Unvorhersagbarkeit, Rationalisierungsdruck, Verdrängung, Isolation, Anonymität, Erschöpfung, Prekariat, Egoismus, Misstandsverwaltung, Rechteabbau
Sorgenfrei von der Arbeit leben können	Planbarkeit, Wirtschaftswunder, sozial gerecht, sorgenfrei, fürsorglich, geregelte Arbeitszeiten, Vollbeschäftigung, Absicherung, Korpsgeist, vorhersagbar	Not, Anonymität, Egoismus, Marktdruck, Arbeitsdruck, Qualifizierungsdruck, Unberechenbarkeit, Überforderung, Zahlengläubigkeit, karrierefixiert
Sinn außerhalb seiner Arbeit suchen	Freiheit, Individualität, Sinnstiftung, Grundeinkommen, Schutz, Altruismus, Einklang, stressfrei, Gleichheit, Bescheidenheit	Arm-Reich-Schere, Fremdbestimmung, Klüngelei, Habsucht, Renditedenken, Panikmache, austauschbar, Goldener Käfig, Abhängigkeit, Burn-out

**Tabelle 4:**  
*Vier Wertewelten waren weniger relevant*

# Bewertung von Attraktivitätsfaktoren

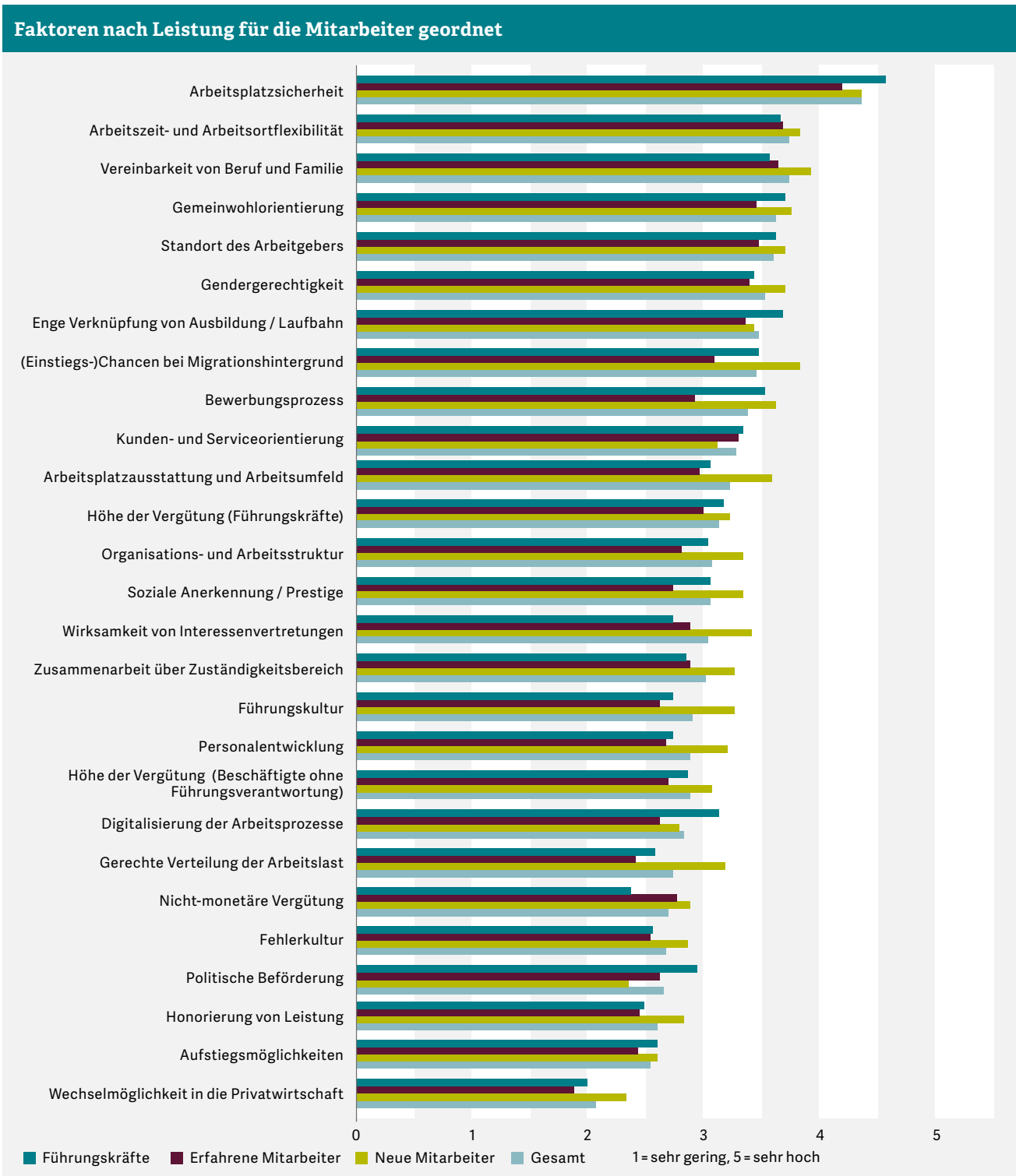


Abbildung 17: Faktoren nach Leistung für die Mitarbeiter geordnet



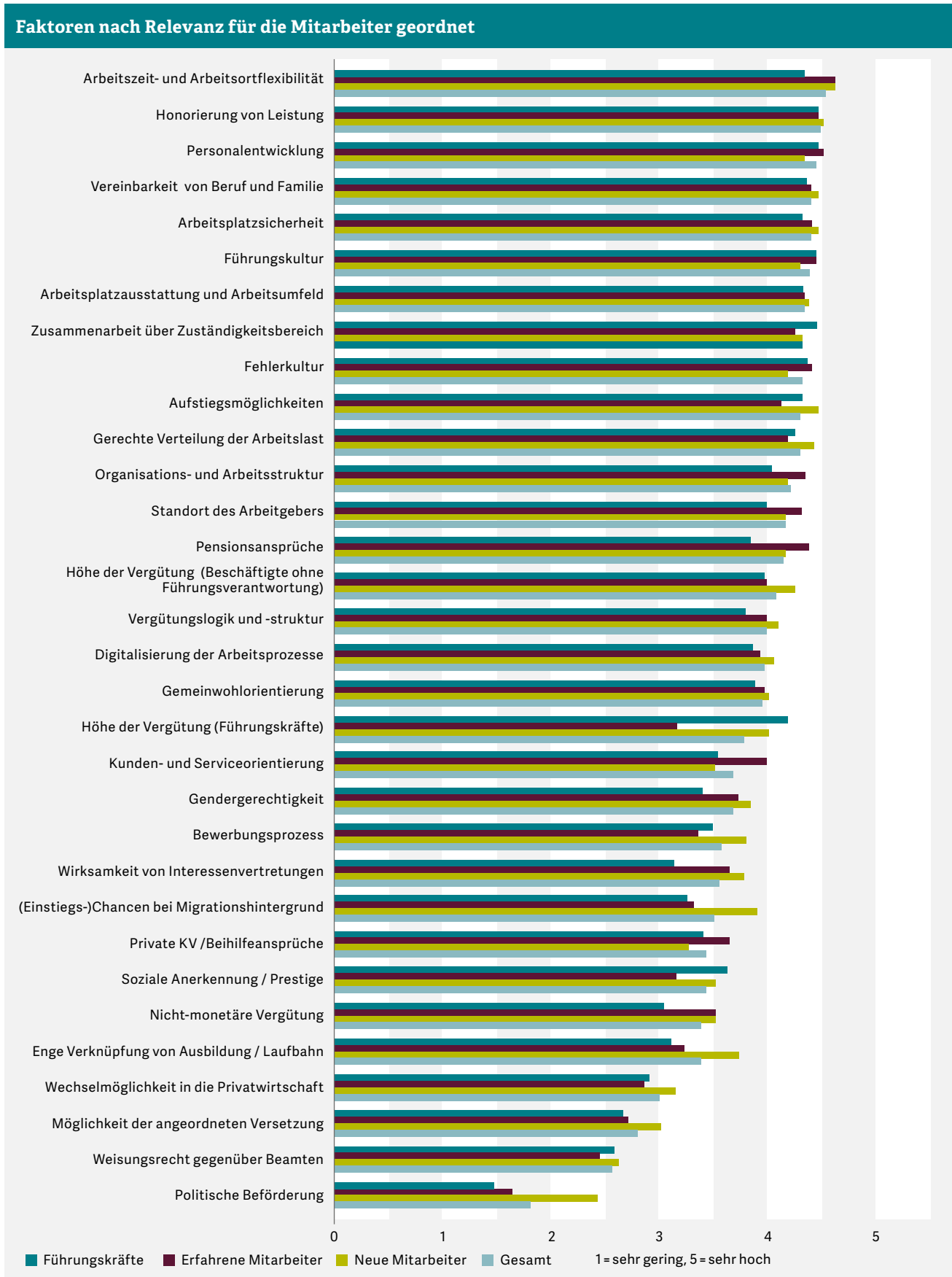


Abbildung 18: Faktoren nach Relevanz für die Mitarbeiter geordnet

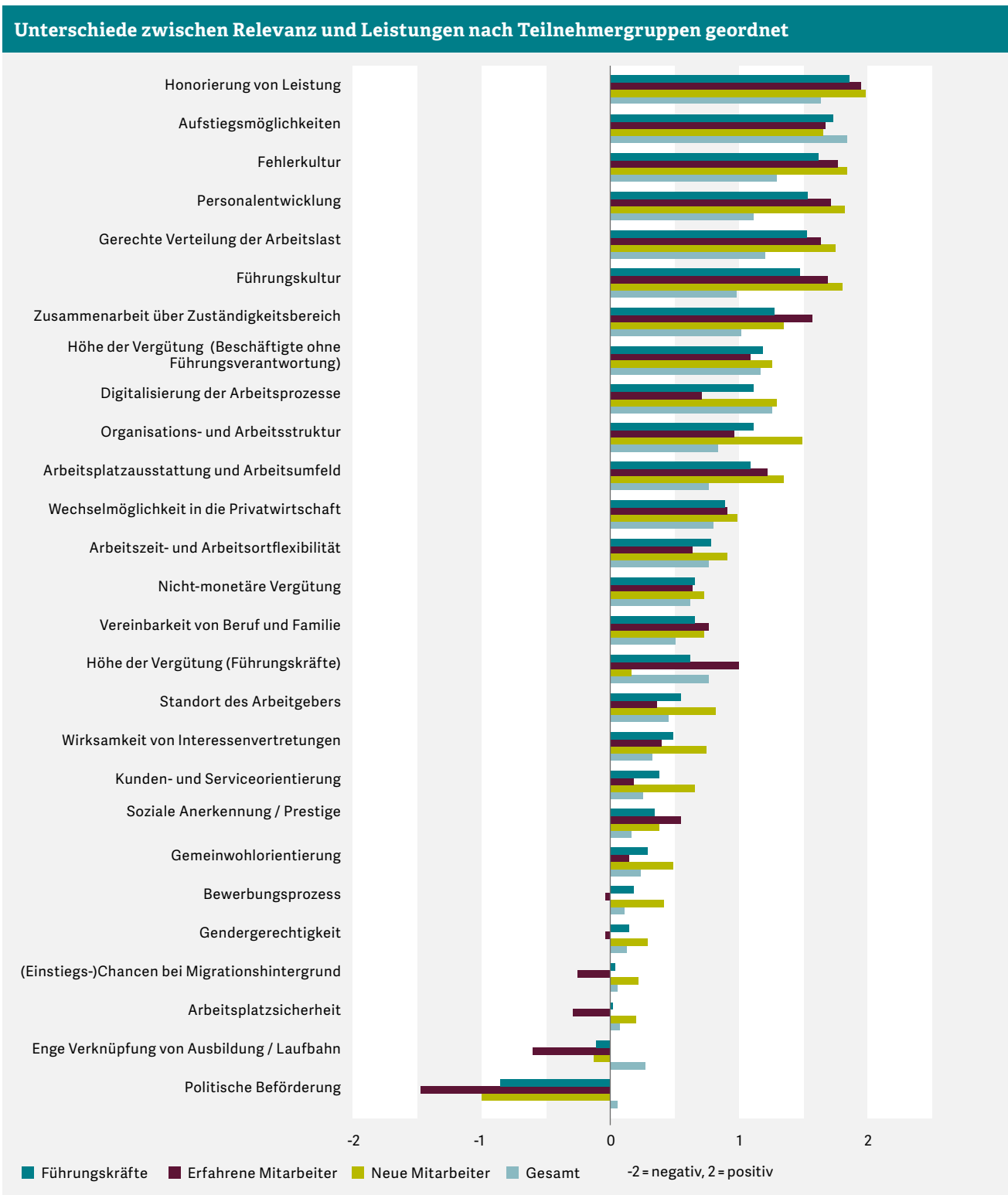


Abbildung 19: Unterschiede zwischen Relevanz und Leistungen nach Teilnehmergruppen geordnet

# (Selbst-)Einschätzungen der Personalleitungen

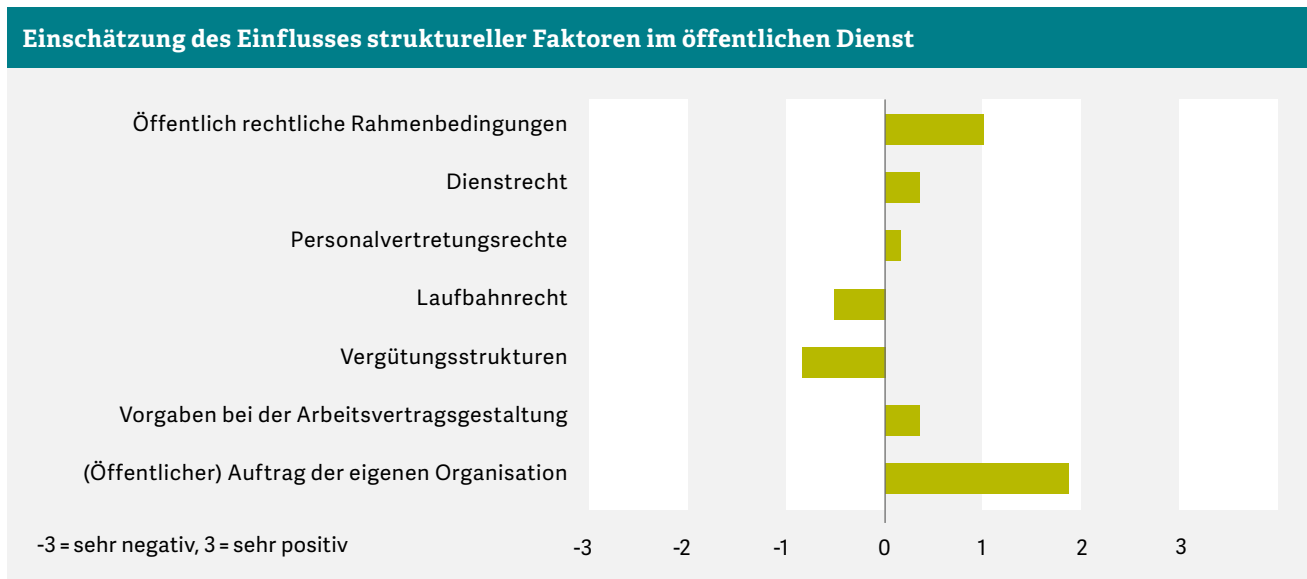


Abbildung 20: Einschätzung des Einflusses struktureller Faktoren im öffentlichen Dienst

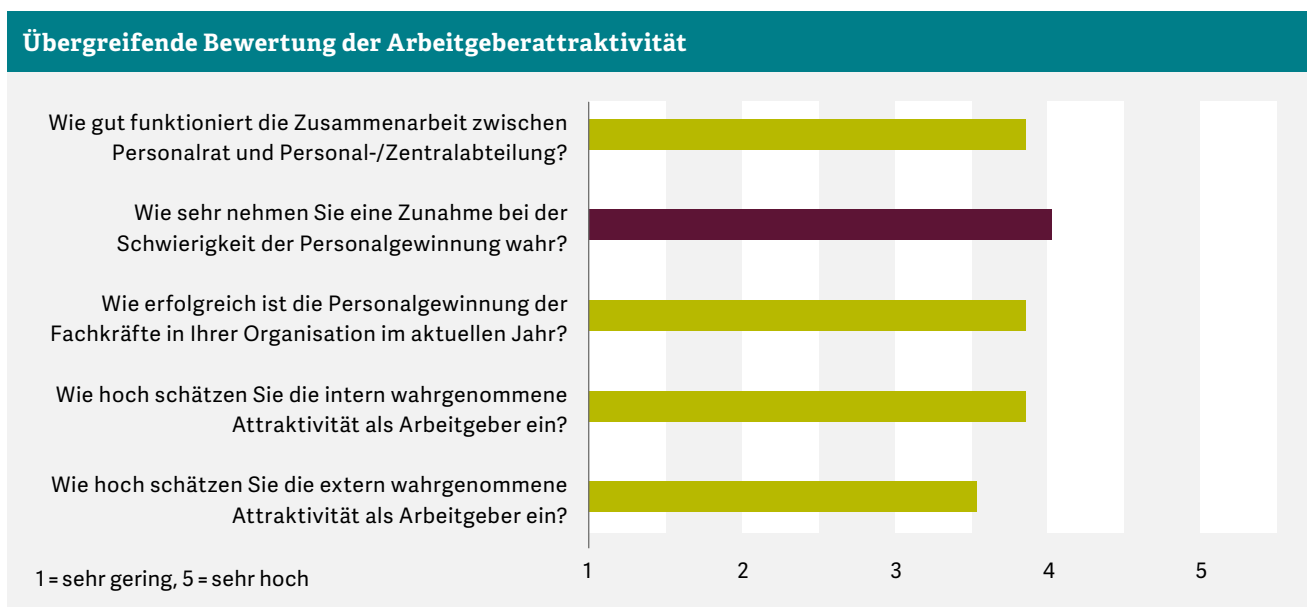


Abbildung 21: Übergreifende Bewertung der Arbeitgeberattraktivität  
 (negative Interpretationsachse bei der 2. Frage)



Abbildung 22: Selbsteinschätzung zu den Einzelfaktoren in der Kategorie Employer Branding

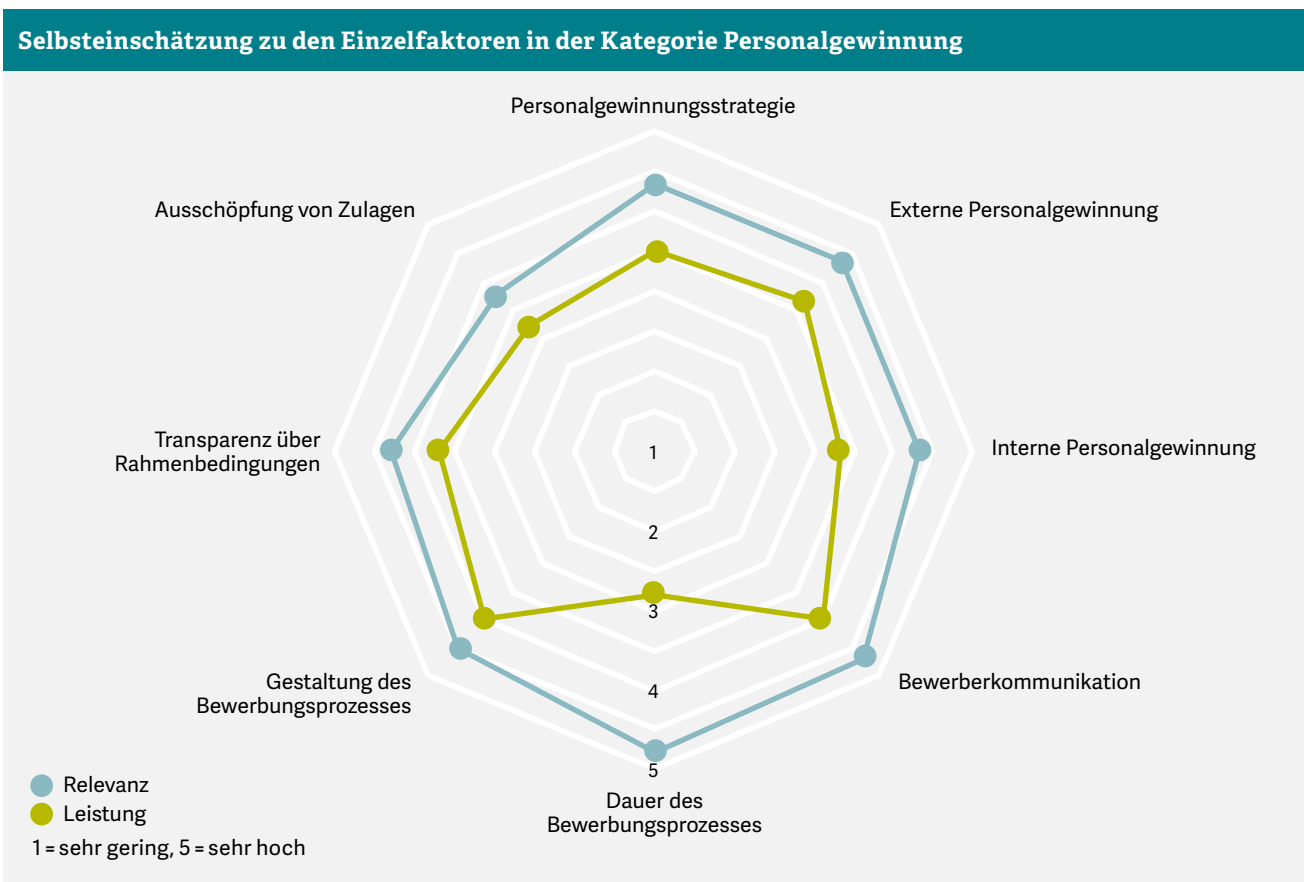


Abbildung 23: Selbsteinschätzung zu den Einzelfaktoren in der Kategorie Personalgewinnung



Abbildung 24: Selbsteinschätzung zu den Einzelfaktoren in der Kategorie Personalmanagement

# Ansprechpartner



## **Thorsten Schramm**

Senior Manager

T +49 30 25 76 79 - 326

M +49 172 57 06 045

[Thorsten.Schramm@pd-g.de](mailto:Thorsten.Schramm@pd-g.de)



## **Corinna Michel**

Senior Consultant

T +49 30 25 76 79 - 269

M +49 152 59 50 76 48

[Corinna.Michel@pd-g.de](mailto:Corinna.Michel@pd-g.de)



## **Daniel Roth**

Senior Consultant

T +49 30 25 76 79 - 349

M +49 172 57 06 02 6

[Daniel.Roth@pd-g.de](mailto:Daniel.Roth@pd-g.de)



## **Hannah Treis**

Senior Consultant

T +49 30 25 76 79 - 224

M +49 162 29 18 832

[Hannah.Treis@pd-g.de](mailto:Hannah.Treis@pd-g.de)

## ***Impressum***

### **Redaktion:**

Thorsten Schramm,  
Corinna Michel, Daniel Roth,  
Hannah Treis

### **Hinweis:**

Die enthaltenen Zitate sind Meinungsäußerungen der Befragten und lassen nicht zwingend Rückschlüsse auf die Unternehmensmeinung der PD zu.

### **Bildnachweis:**

PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

### **PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH**

Friedrichstraße 149  
10117 Berlin

T: +49 30 25 76 79 - 0  
F: +49 30 25 76 79 - 199

info@pd-g.de  
www.pd-g.de

