

Herausforderungen im Bereich des öffentlichen Dienstes sowie seiner Verwaltung und personalwirtschaftliche Verbesserungsansätze

von Elmar Stein¹

KIT SCIENTIFIC WORKING PAPERS 218



¹ Institut für Geistes- und Sozialwissenschaften, Karlsruher Institut für Technologie (KIT)

Impressum

Karlsruher Institut für Technologie (KIT)
www.kit.edu



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz (CC BY-SA 4.0):
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

2023

ISSN: 2194-1629

Zusammenfassung

Der öffentliche Dienst stellt viele Angebot und Services bereit, die von Bürgern, Politik und Wirtschaft genutzt werden und auf die sie angewiesen sind. Der öffentliche Dienst und seine Verwaltungen leisten einen wichtigen Beitrag zur Ordnung, Sicherheit, Einhaltung der Gesetze und Vorgaben sowie zum Wohlstand Deutschlands. Ein effizienter öffentlicher Dienst und eine effiziente öffentliche Verwaltung sind für eine moderne Gesellschaft äußerst relevant und unverzichtbar. Notwendig ist, dass öffentlicher Dienst und öffentliche Verwaltung mit aktuellen Trends schritthalten und sich so kontinuierlich weiterentwickeln. In Deutschland stehen die Behörden mit der Digitalisierung und dem Fachkräftemangel vor großen Herausforderungen, die es zu bewältigen gilt. Ansätze und Strategien müssen aufbauend auf der aktuellen Situation erarbeitet werden, um einen modernen öffentlichen Dienst und eine moderne öffentliche Verwaltung sicherstellen zu können.

Keywords: Situation und Entwicklung im öffentlichen Dienst und Verwaltung, Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst und Verwaltung, Digitalisierung im öffentlichen Dienst und Verwaltung, Attraktivität des öffentlichen Dienstes und der Verwaltung, Entwicklungsnotwendigkeiten im öffentlichen Dienst und Verwaltung, personalwirtschaftliche Ansätze für den öffentlichen Dienst und die Verwaltung

Gliederung

1. Einführung	1
2. Methodik	1
3. Herausforderungen im öffentlichen Dienst mit dem Schwerpunkt Verwaltung	2
4. Verbesserungsansätze aus personalwirtschaftlicher Sicht	15
5. Literaturverzeichnis	19

1. Einführung

Der öffentliche Dienst leistet mit seinen insgesamt rund 4,9 Millionen Beschäftigten (Köppl, 2022,1) und seinen vielfältigen Aufgaben und Tätigkeitsfeldern einen wesentlichen Beitrag bei der Sicherstellung des ökonomischen Wohlstandes in Deutschland in Gegenwart und Zukunft. Der öffentliche Dienst stellt die Bildung der Bevölkerung von der frühkindlichen Bildung bis zum Ausbildungs- und Hochschulabschluss sicher, leistet einen wesentlichen Beitrag im Gesundheits- und Sozialsystem und deckt die vielen anderen Aufgaben des öffentlichen Dienstes ab, die auf kommunaler Ebene, auf Landesebene und auf der Ebene des Bundes zu bewältigen sind.

Dem öffentlichen Dienst – und damit den Behörden – fällt es jedoch in der aktuellen Situation und besonders aufgrund der vergangenen sowie der gegenwärtigen Entwicklungen zunehmend schwerer, alle Aufgaben zu bewältigen. In vielen Bereichen steht der öffentliche Dienst großen Anforderungen gegenüber, die im Folgenden dargestellt werden. Neben den allgemeinen Herausforderungen, die zuerst knapp beschrieben werden, soll der Bereich der öffentlichen Verwaltung im Vordergrund stehen; auf diesen wird daher gezielter eingegangen. Ziel ist es, auf einer Datengrundlage Verbesserungsansätze aus personalwirtschaftlicher Sicht für den öffentlichen Dienst und besonders für seine Verwaltung in der derzeitigen Situation herauszuarbeiten und zu erläutern. Hierzu wird auf theoretische Ansätze und Erkenntnisse aus dem Bereich des Personalmanagements zurückgegriffen.

2. Methodik

Aufgrund der vielfältig vorhandenen und aktuellen Studien zum Bereich des öffentlichen Dienstes und der öffentlichen Verwaltung wird keine eigene Umfrage durchgeführt. Die für das beschriebene Ziel benötigten Daten werden aus vorhandenen Studien zusammengetragen, die hierfür zielführend sind. Zunächst wird durch dieses Vorgehen eine komprimierte Darstellung der aktuellen Situation

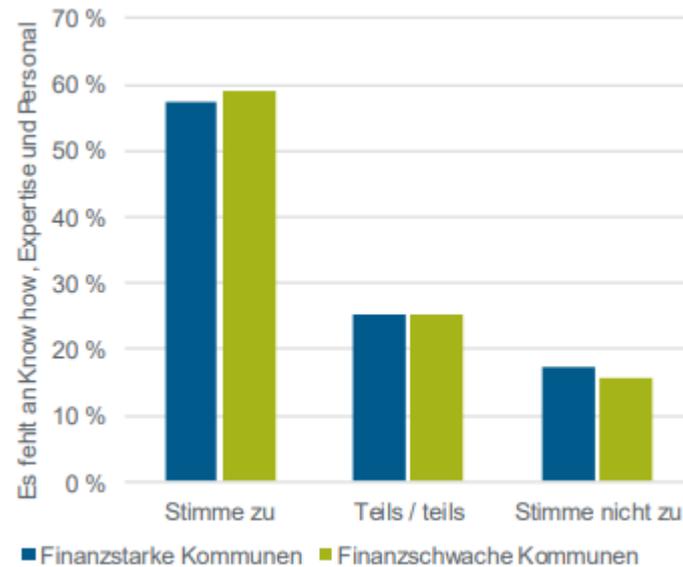
und der Entwicklung im öffentlichen Dienst und besonders in deren Verwaltung vorgenommen. Anschließend erfolgt eine Fokussierung auf die Verbesserungsansätze, die aus personalwirtschaftlicher Sicht gegeben sind.

3. Herausforderungen im Bereich des öffentlichen Dienstes mit dem Schwerpunkt Verwaltung

Eine wesentliche Herausforderung für den öffentlichen Dienst insgesamt, und damit auch für dessen Verwaltung, ist die Demografie des Personals. Bei den Beschäftigten im öffentlichen Dienst und besonders bei den Kommunen ist das Durchschnittsalter überdurchschnittlich hoch (Brand, Pflume & Steinbrecher, 2021, 1). Prognosen gehen davon aus, dass bis zum Jahr 2032 über 1,3 Millionen Personen den öffentlichen Dienst aus Altersgründen verlassen werden, was rund einem Viertel aller derzeit Beschäftigten entspricht (Köppl, 2022, 4). Bei den Kommunen wird sich die Lage dabei noch weiter zuspitzen. "In den nächsten Jahren werden deutlich mehr Angestellte in den Ruhestand gehen als ausgebildet werden. Somit stehen die Kommunen früher noch als viele andere Behörden vor enormen demografischen Herausforderungen, denn die Personallücke lässt sich bislang nicht über Neueinstellungen schließen. Schätzungen gehen von 816.000 langfristig unbesetzten Stellen im gesamten öffentlichen Sektor im Jahr 2030 aus, 151.000 davon allein für typische Verwaltungsstellen, die häufig in Kommunen zu finden sind. Ob die kommunale Verwaltung den heutigen Aufgabenumfang auch mit deutlich weniger Personal in Zukunft überhaupt bewältigen kann, ist zumindest fraglich" (Brand, Pflume & Steinbrecher, 2021, 1). Studien zur Fachkräftesituation im öffentlichen Dienst gehen davon aus, dass "allein zur Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung [...] derzeit mindestens 33.000 IT-Fachkräfte in den Verwaltungen in Bund, Ländern und Kommunen" fehlen (Köppl, 2022, 4). Der Mangel an Fachkräften und der damit verbundenen Expertise hat bei der Mehrheit der Kommunen Einfluss auf die Digitalisierung. Die Finanzstärke spielt dabei keine wesentliche Rolle, weil die Situation finanzschwacher Kommunen nur unwesentlich schlechter ist (Brand, Pflume & Steinbrecher, 2021, 1). Evident wird, dass es sich

insgesamt eher um ein strukturelles Problem handelt, welches auf verschiedenen Ursachen beruht.

Grafik 1: Fast 60 % der Kommunen fehlt es an Expertise und Personal für die Digitalisierung



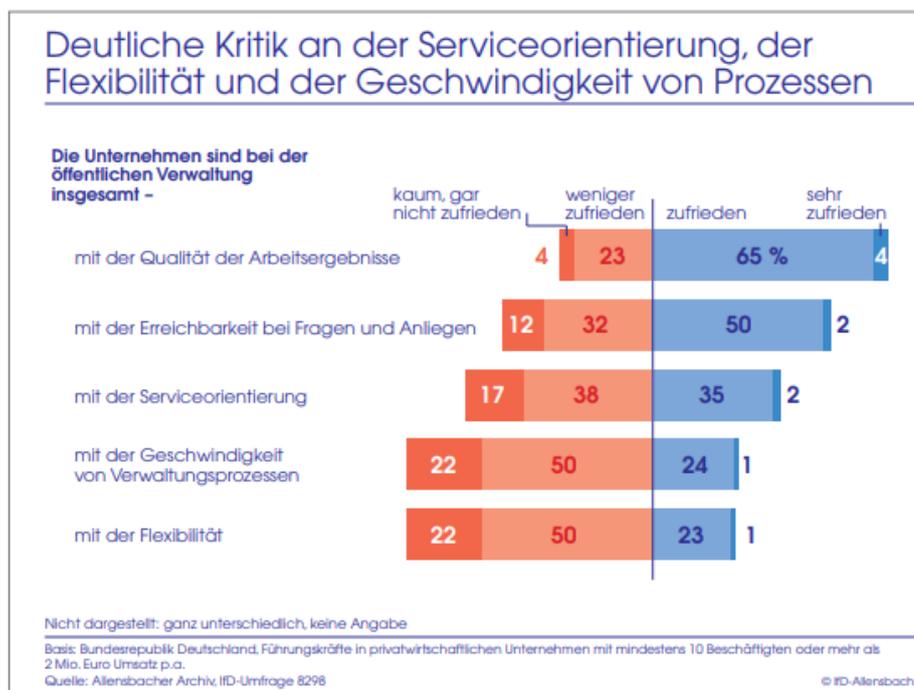
Lesehilfe: Dargestellt ist der Anteil der befragten Kommunen, die der jeweiligen Aussage zustimmen.

Quelle: Brand, Pflume & Steinbrecher, 2021, 1

Neben dem dargestellten hohen Ersatzbedarf kann ein Expansionsbedarf im Bereich der kommunalen Verwaltung prognostiziert werden. Die Corona Pandemie hat deutlich gezeigt, wie relevant kommunale Verwaltungen sind und welchen Wertbeitrag sie liefern können beziehungsweise könnten (Brand, Pflume & Steinbrecher, 2021, 1). "Die Corona-Krise hat [...] große Mängel in der staatlichen Ablauforganisation verdeutlicht. Defizite in der Digitalisierung tangieren nicht nur Schulen, Gesundheitsämter, Krankenhäuser und Pflegeheime, sondern auch staatliche Verwaltung in ihrer gesamten föderalen Struktur. In der Corona-Krise, aber auch in der Flutkatastrophe 2021 zeigte sich, dass Verwaltungen zum Teil überfordert waren und die Geschwindigkeit von Entscheidungen und ihrer Umsetzung unangemessen lang sind" (Klös, 2021, 1).

Notwendig werden eine Expansion und eine Verbesserung der öffentlichen Verwaltung auch durch die Ansprüche, Erwartungen und Erfordernisse der

Privatwirtschaft. Eine Studie der Deutschen Industrie und Handelskammer (DIHK) hat ergeben, dass die Mehrheit der Unternehmen mit der Qualität der Arbeitsergebnisse der öffentlichen Verwaltung zufrieden ist, während bei der Geschwindigkeit von Verwaltungsprozessen und bei der Flexibilität eine deutliche Unzufriedenheit vorliegt. Es besteht ein Verbesserungsbedarf (DIHK, 2022, 13), um die sich ergebenden negativen Auswirkungen auf die privatwirtschaftlichen Tätigkeiten zu reduzieren. Bei beiden kritisch eingeschätzten Aspekten, besonders aber bei der Geschwindigkeit von Verwaltungsprozessen, kann der bestehende Fachkräftemangel als eine Kernursache angenommen werden.



Quelle: DIHK, 2022, 13

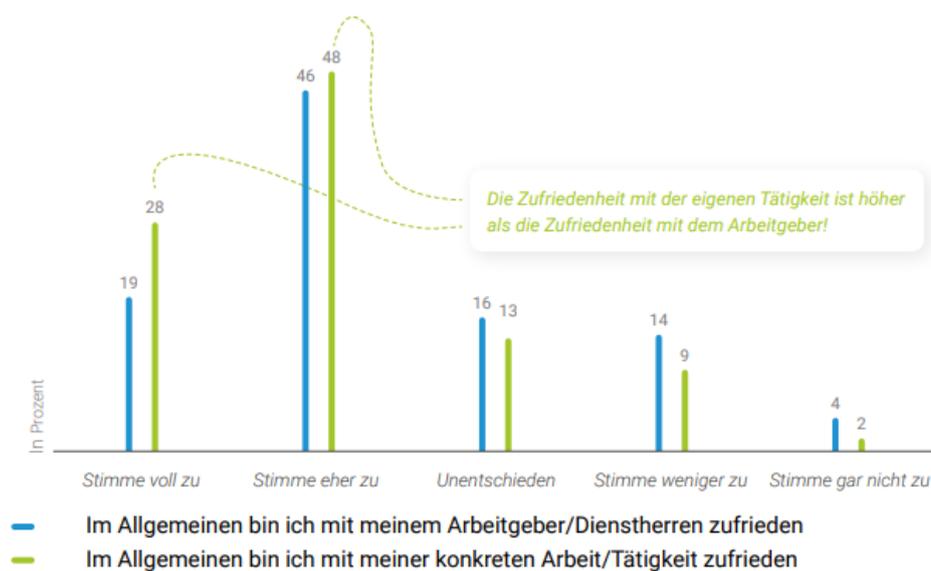
Im internationalen Vergleich zeigt sich ebenfalls die Notwendigkeit des Fortschritts und der Expansion der digitalen Verwaltung. “Bei zentralen internationalen Vergleichsmetriken zum Stand der Digitalisierung in verschiedenen Ausprägungen ist Deutschland nicht an der Spitze oder häufig sogar nur im Mittelfeld oder noch darunter positioniert” (Klös, 2021, 1). Insgesamt werden vier zentrale Ansätze gesehen, die zu einer modernen öffentlichen Verwaltung führen sollen. Bei diesen sind die positiven wirtschaftlichen Folgen zu berücksichtigen, weil eine

digitale Verwaltung ein wesentlicher wirtschaftlicher Standortfaktor ist (Klös, 2021, 2). Der erste Ansatzpunkt ist die Erhöhung der Bürgerfreundlichkeit sowie des unternehmerischen Handelns. Zweitens soll es eine flächendeckende Digitalisierung der Verwaltung geben, welche die elektronische Akteneinsicht und eine elektronische Abrufbarkeit von Verfahrensständen sicherstellt. Drittens sollen vorhandene Daten unter Berücksichtigung des Datenschutzes besser genutzt werden. Viertens sind "Standardisierungen und Vereinfachungen in der Verwaltung, aber auch eine Hinterfragung der Zuständigkeiten von Bund, Ländern und kommunaler und funktionaler Selbstverwaltung notwendig" (Klös, 2021, 2). Festzustellen ist allerdings, dass es "bezüglich des Standes und der Geschwindigkeit bei der Umsetzung der Maßnahmen [...] große Zweifel [gibt]: Die Digitalisierung der Verwaltung stockt. [...] Deutlich mehr Speed als bisher ist also nötig, wenn der Digitalisierungsrückstand staatlicher Einrichtungen vermindert werden soll" (Klös, 2021, 3). Die Entwicklung hin zu einer modernen öffentlichen Verwaltung ist aufgrund des bestehenden und sich abzeichnenden Fachkräftemangels unter den gegebenen Umständen nicht zu realisieren. Die erläuterten Entwicklungsnotwendigkeiten bei der Modernisierung setzen ein umfangreiches technisches und prozessorientiertes Wissen voraus. Das Komplexitätsniveau in der Verwaltung steigt aufgrund neuer Aufgaben und Verantwortlichkeiten. Folge ist, dass der Bedarf an Fachkräften und Akademikern im Bereich der öffentlichen Verwaltung steigt (Brand, Pflume & Steinbrecher, 2021, 2). Durch diese Entwicklung tritt die öffentliche Verwaltung verstärkt in den Wettbewerb um potentielle Arbeitskräfte ein, die auf dem Arbeitsmarkt auch bei privaten Arbeitgebern sehr gefragt sind. Für die öffentliche Hand "stellt sich daher die Frage, wie die Arbeit in der Verwaltung speziell für diese Zielgruppen attraktiver gestaltet werden kann, um sich im Wettbewerb mit anderen Arbeitgebern besser behaupten zu können" (Brand, Pflume & Steinbrecher, 2021, 2).

Die Corona Pandemie hatte gravierende Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und hatte dort ungeahnte Veränderungen zur Folge. Innerhalb eines kurzen Zeitraumes waren sehr viele erwerbsfähige Personen von einem deutlichen Wandel betroffen. Die Umstellung auf Homeoffice, sich verändernde Arbeitsbedingungen, (die Sorge vor) Kurzarbeit und (die Furch) vor Jobverlust waren durch den unvorhergesehenen wirtschaftlichen Rückgang und die sich schnell verändernde

Arbeitswelt in vielen beruflichen Bereichen plötzlich angekommen. Auch die öffentliche Verwaltung wurde hiervon zu Beginn der Corona Pandemie überrascht. In Krisenzeiten, aber auch aufgrund des sich immer schnelleren Wandels auf dem Arbeitsmarkt, gewinnt die Jobsicherheit, die der öffentliche Dienst in vielen Fällen bietet, für viele Menschen deutlich an Relevanz. Die Attraktivität des öffentlichen Dienstes steigt. Zudem kann der öffentliche Dienst mit Tätigkeiten für das Gemeinwohl mit der Sinnhaftigkeit der Arbeit punkten (Köppl, 2022, 8). Für die Reduktion des Fachkräftemangels in der öffentlichen Verwaltung ist dies eine gute Ausgangssituation.

Positiv für den öffentlichen Dienst ist ebenfalls, dass die Zufriedenheit mit dem Arbeitgeber vergleichbar hoch ist wie in der Privatwirtschaft. Die Werte bei Bundesbediensteten sind hierbei jedoch etwas stärker ausgeprägt als bei denjenigen auf Kommunal- und Landesebene. "Auffallend ist, dass die Beschäftigten stärker mit ihrer konkreten Aufgabe zufrieden sind als mit ihrem Arbeitgeber". Besonders bei den jüngeren Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung lässt sich allerdings feststellen, dass "eine Verschiebung von der Arbeitgeberattraktivität hin zu einer Aufgabenattraktivität einzusetzen [beginnt] (Köppl, 2022, 8).



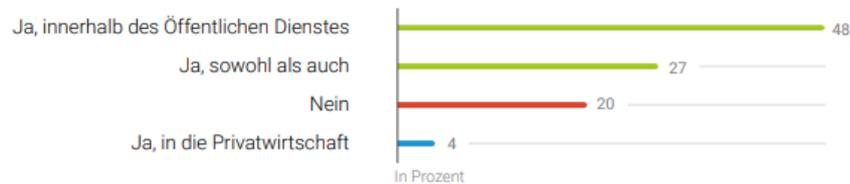
4 Next:Public (2019): Nachwuchsbarometer Öffentlicher Dienst: Ein Großteil der befragten Studierenden gibt an, dass Ihnen ein sicherer Arbeitsplatz wichtig ist (S. 13).

Quelle: Köppl, 2022, 8

Herausforderungen im Bereich des öffentlichen Dienstes sowie seiner Verwaltung und personalwirtschaftliche Verbesserungsansätze

Im öffentlichen Dienst liegt insgesamt eine hohe Mitarbeiterbindung vor. Auch wenn sich sehr viele Beschäftigte einen Wechsel vorstellen können, wird dies vor allem innerhalb des öffentlichen Dienstes angestrebt (Köppl, 2022, 9).

Könnten Sie sich vorstellen den Arbeitgeber/ die Behörde zu wechseln?



Quelle: Köppl, 2022, 9

Haben Sie sich in der Vergangenheit bereits bei einem anderen Arbeitgeber/ einer anderen Behörde beworben?



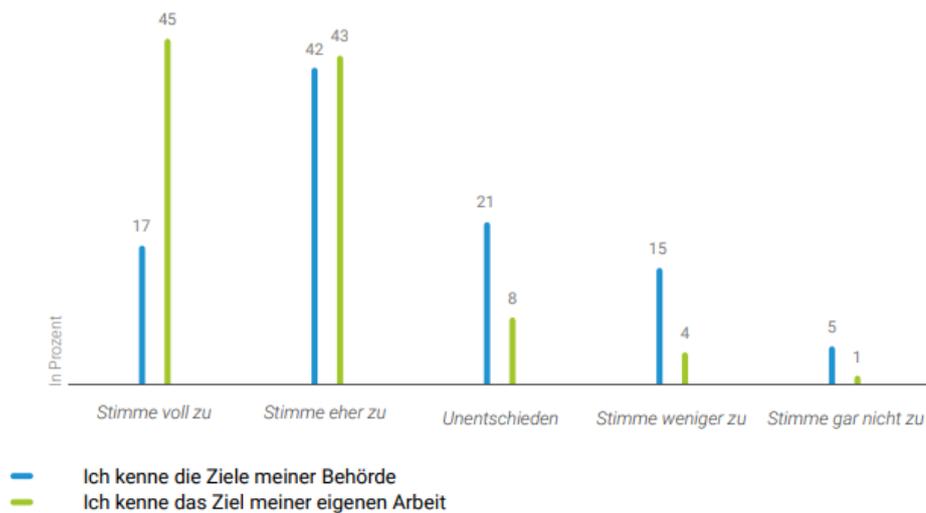
Quelle: Köppl, 2022, 9

Wie bereits angedeutet, ist es für Beschäftigte im öffentlichen Dienst wichtig, dass ein gesellschaftlicher Beitrag geleistet wird. Auch wenn eine nicht unerhebliche Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit vorhanden ist, werden hier insgesamt hohe Werte erzielt. Eine Hauptursache für die bestehende Abweichung liegt in der fehlenden Kenntnis über Behördenziele begründet (Köppl, 2022, 12-13).

Herausforderungen im Bereich des öffentlichen Dienstes sowie seiner Verwaltung und personalwirtschaftliche Verbesserungsansätze



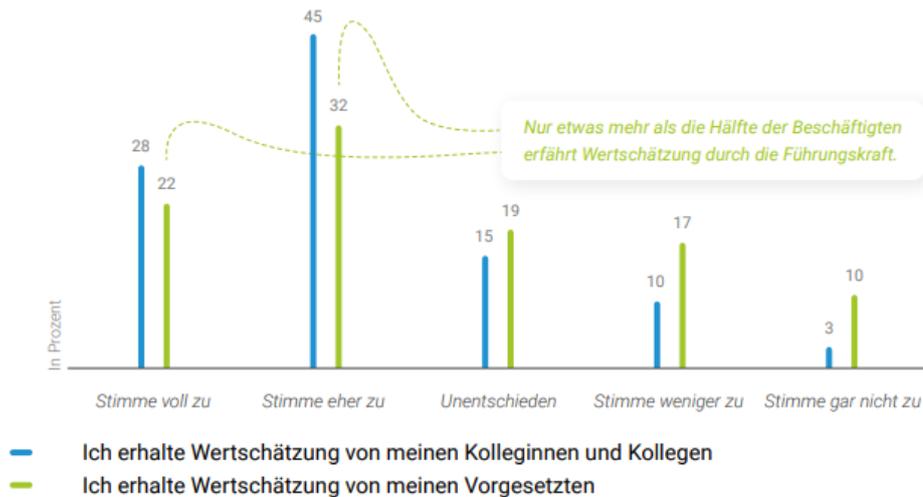
Quelle: Köppl, 2022, 12



Quelle: Köppl, 2022, 13

Mit dem Arbeitsklima als auch mit der Führungskraft sind die Mehrheit der im öffentlichen Dienst beschäftigten Personen zufrieden, wodurch sich zunächst ein insgesamt positives Bild ergibt. Die erhaltene Wertschätzung wird aber in deutlich stärkerem Maße von Kolleginnen und Kollegen gesehen also von Vorgesetzten (Köppl, 2022, 14-15).

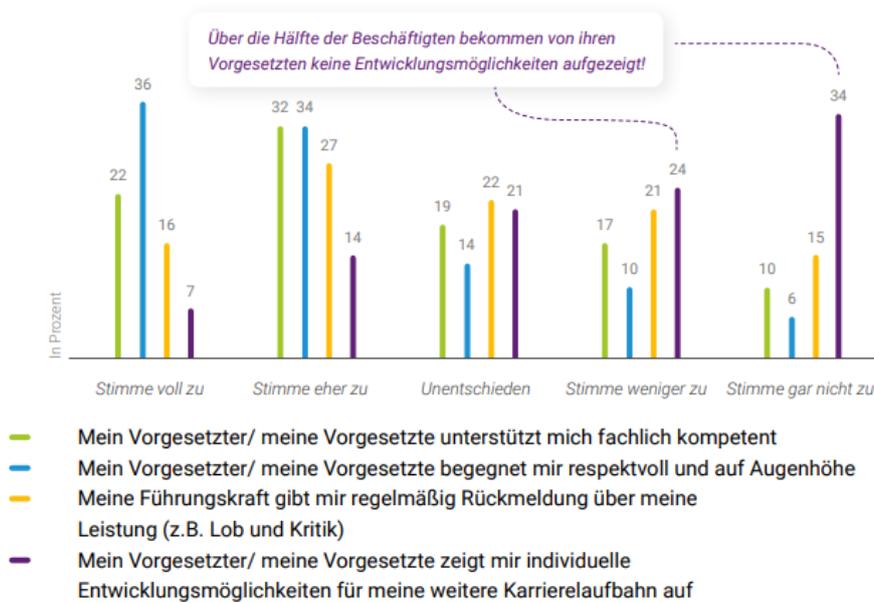
Herausforderungen im Bereich des öffentlichen Dienstes sowie seiner Verwaltung und personalwirtschaftliche Verbesserungsansätze



Quelle: Köppl, 2022, 14

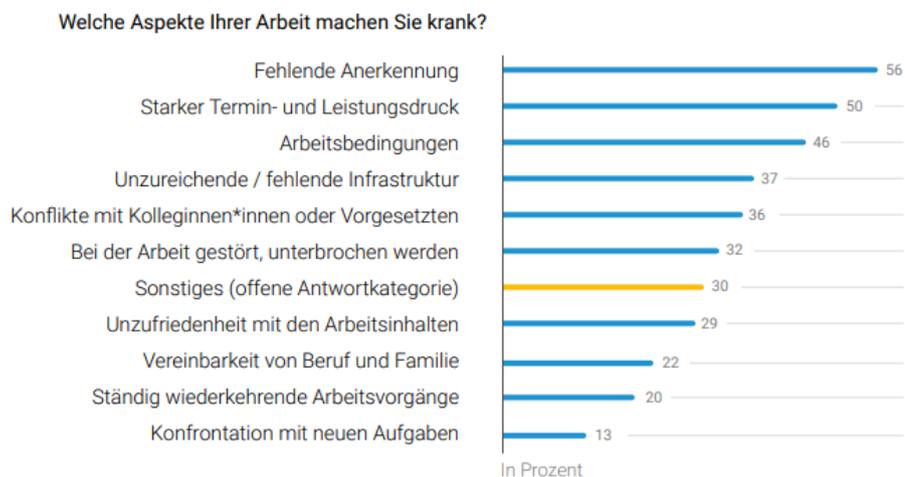
Von Beschäftigten werden vor allem die fachliche kompetente Unterstützung und in noch stärkerem Maße der respektvolle Umgang auf Augenhöhe wahrgenommen, auch wenn bereits hier ein deutliches Verbesserungspotential ersichtlich wird. Schlechter schätzen die Beschäftigten die regelmäßige Rückmeldung über die eigene Leistung ein, welche sich durch Lob und Kritik äußert. Ein sehr deutliches Verbesserungspotential ist beim Aufzeigen individueller Entwicklungsmöglichkeiten für die weitere Karrierelaufbahn durch den Vorgesetzten erkennbar (Köppl, 2022, 15). Es offenbart sich, dass Entwicklungen im Bereich der Personalführung im öffentlichen Dienst notwendig sind. Besonders aufgrund des Fachkräftemangels und der Notwendigkeit die Kompetenzen, Fähigkeiten und damit das Potential der Beschäftigten zu nutzen, ist eine Verknüpfung mit der Personalentwicklung dringend erforderlich, um eine Entwicklung zur modernen öffentlichen Verwaltung sicherstellen zu können.

Herausforderungen im Bereich des öffentlichen Dienstes sowie seiner Verwaltung und personalwirtschaftliche Verbesserungsansätze



Quelle: Köppl, 2022, 15

Eine Veränderung in der Führungskultur ist auch deshalb relevant, weil fehlende Anerkennung als wichtigste und die Arbeitsbedingungen als die dritt wichtigste Ursache bei der Frage genannt wurden, welche Aspekte bei der Arbeit krank machen (Köppl, 2022, 19).

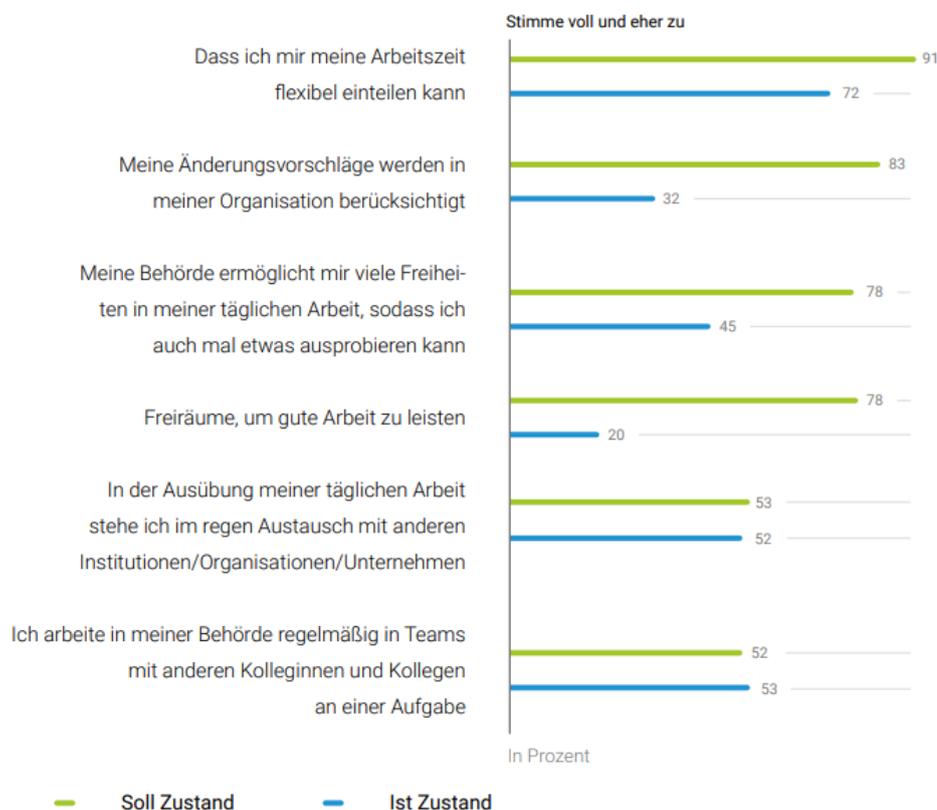


Quelle: Köppl, 2022, 19

Verbesserungspotential zeigt sich ebenfalls bei der Arbeitsgestaltung. Die Ansprüche der Angestellten im Bereich der flexiblen Arbeitszeitgestaltung bleiben

Herausforderungen im Bereich des öffentlichen Dienstes sowie seiner Verwaltung und personalwirtschaftliche Verbesserungsansätze

deutlich hinter ihren Erwartungen zurück. Eine noch stärker ausgeprägte Abweichung ist bei der Berücksichtigung von Änderungsvorschlägen in der Organisation festzustellen. Bei Freiheiten in der täglichen Arbeit und bei der Möglichkeit zum Ausprobieren wird auch eine hohe Abweichung zwischen Anspruch und Wirklichkeit offensichtlich. Bei den Freiräumen, um gute Arbeit leisten zu können, liegt die am stärksten ausgeprägte Abweichung vor (Köppl, 2022, 21). Die Daten legen den Schluss nahe, dass in der Verwaltung häufig noch alte und bürokratische Strukturen vorliegen, auch wenn bei der Arbeitszeiteinteilung ein gewisser Umfang von Flexibilität Einzug erhalten hat. Verbesserungen sind besonders bei den Freiräumen bei der Arbeit und bei der Berücksichtigung von Veränderungsvorschlägen anzustreben.

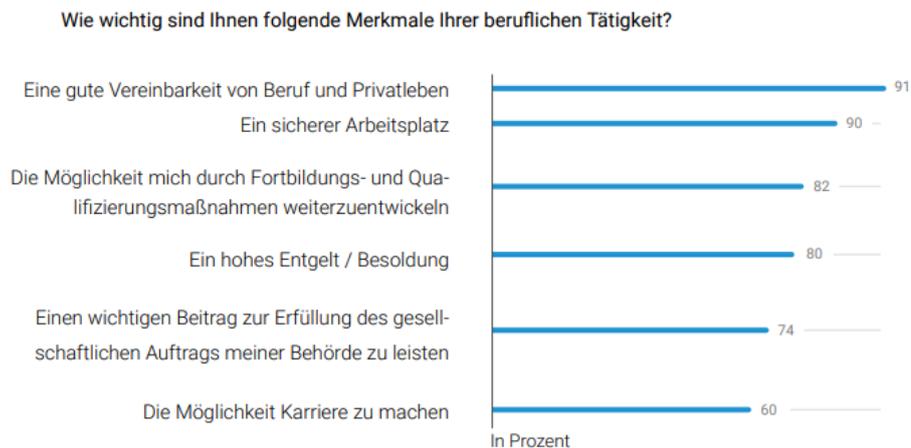


Quelle: Köppl, 2022, 21

Bei der Frage nach wichtigen Merkmalen bei der beruflichen Tätigkeit werden die bereits beschriebenen Aspekte nochmals verdeutlicht. Besonders zentral für Beschäftigte im öffentlichen Dienst sind die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben

Herausforderungen im Bereich des öffentlichen Dienstes sowie seiner Verwaltung und personalwirtschaftliche Verbesserungsansätze

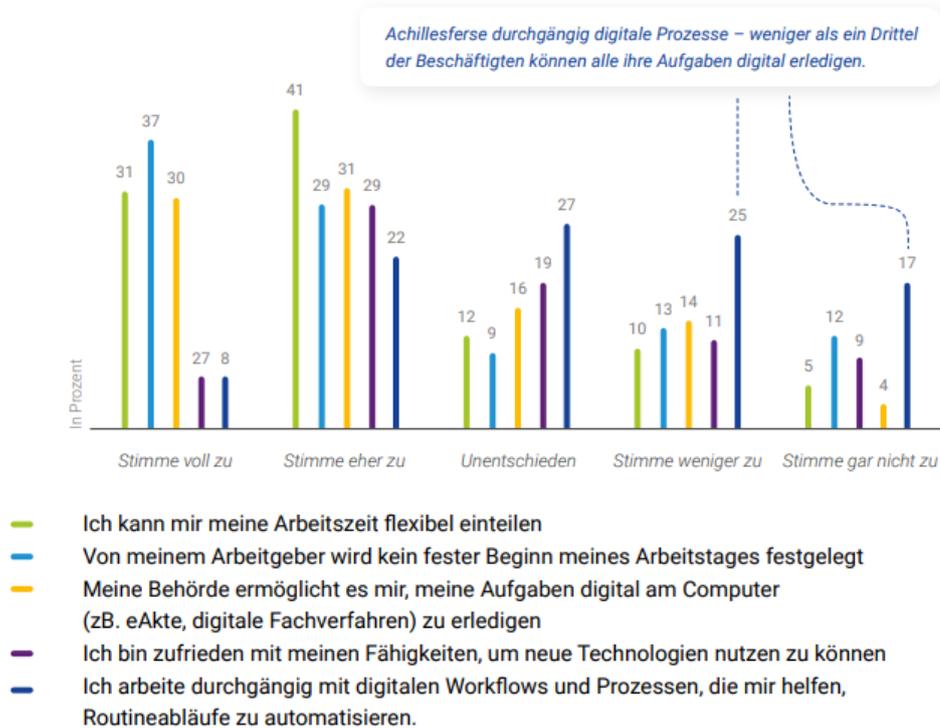
und der sichere Arbeitsplatz. Die Möglichkeit sich durch Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen weiterentwickeln zu können, sowie eine gute Bezahlung spielen eine wichtige Rolle. Die Einschätzung eines gesellschaftlichen Beitrages ist relevant, wenn auch weniger stark vorhanden als die vorgenannten Punkte. Die Karrieremöglichkeiten steht für viele Beschäftigte im öffentlichen Dienst weniger im Fokus; es ist jedoch eine knappe Mehrheit (Köppl, 2022, 23).



Quelle: Köppl, 2022, 23

In der öffentlichen Verwaltung besteht ein nicht unerheblicher technologischer Qualifizierungsbedarf. Technologische Weiterbildungen wurden bei der Qualifizierung älterer Beschäftigter in der Vergangenheit nur mit unzureichendem Erfolg durchgeführt. Im Vergleich sind die Kompetenzen bei jüngeren Beschäftigten deutlich stärker ausgeprägt (Köppl, 2022, 28). Aufgrund der Altersstruktur wird sich dieses Problemfeld zwar im nächsten Jahrzehnt verbessern, hat bis zu diesem Zeitpunkt jedoch einen negativen Einfluss auf die Digitalisierungsfähigkeit und deren Umsetzung in öffentlichen Verwaltungen. Für das notwendige Vorantreiben weiterer Digitalisierungsprozesse ist dies keine gute Ausgangssituation. In einer Befragung aus dem Jahr 2021 gaben 30% an, dass durchgängige digitale Prozesse vorliegen, die ihnen das Arbeiten im Homeoffice ermöglichen (Köppl, 2021, 12). Ein Jahr später wurde ein nur etwas höherer Wert ermittelt (Köppl, 2021, 27).

Herausforderungen im Bereich des öffentlichen Dienstes sowie seiner Verwaltung und personalwirtschaftliche Verbesserungsansätze



Quelle: Köppl, 2022, 28

Durch den Fachkräftemangel und die demografische Situation muss der öffentliche Dienst verstärkt in den Wettbewerb um Fachkräfte eintreten, die auch in der Privatwirtschaft sehr gefragt sind. Eine Arbeitgebermarke, und damit die gezielte Darstellung als attraktiver Arbeitgeber, ist ein wichtiger Ansatz, um potentielle Beschäftigte auf sich aufmerksam zu machen. Auf einem Arbeitsmarkt, der arbeitnehmerseitig geprägt ist und auf dem viele Möglichkeiten der Beschäftigung offenstehen, spielt dies im Wettbewerb um Fachkräfte eine wichtige Rolle. Eine solche Arbeitgebermarke ist jedoch im Großteil der Behörden entweder nicht vorhanden oder aber nicht bekannt; nur rund ein Drittel kennt sie (Köppl, 2022, 30). Knapp die Hälfte der Personen, die Kenntnis von der Arbeitgebermarke haben, geben an, dass diese in einem geringen oder sehr geringen Ausmaß mit der Realität übereinstimmt. Ein weiteres Drittel ist unentschieden; lediglich 2% sagen, dass es eine sehr starke Übereinstimmung gibt (Köppl, 2022, 31). Die Notwendigkeit zur Verbesserung der Arbeitgebermarke und des Employer Brandings wird sowohl in Umfang als auch Qualität offensichtlich, wenn der öffentliche Dienst mit der Privatwirtschaft auf Augenhöhe konkurrieren möchte. Punkten kann der öffentliche

Dienst besonders mit der Kommunikation sicherer Arbeitsplätze und der guten Vereinbarkeit von Beruf und Familie. In der aktuell wirtschaftlichen schwierigen Lage, der sich immer schneller wandelnden Arbeitswelt und dem Trend der Fokussierung auf die Work-Life-Balance bei der jüngeren Generation, kann der öffentliche Dienst prinzipiell gut nachgefragte Angebote unterbreiten.

Eine Steigerung der Sichtbarkeit, der Arbeitgebermarke und des Employer Brandings ist auch unter dem Gesichtspunkt der Berücksichtigung des öffentlichen Dienstes bei unterschiedlichen Studienrichtungen relevant. Obwohl rund ein Viertel der Studierenden den öffentlichen Dienst als besonders attraktiv für die eigenen beruflichen Pläne ansehen – und der Staat damit der beliebteste Arbeitgeber ist – liegt die besondere Attraktivität bei der für die Digitalisierung relevante Gruppe von Informatikern lediglich bei 9%. Erschwerend kommt hinzu, dass Kommunen bei der Anziehungskraft hinter Bund und Ländern zurückbleiben (Brand, Pflume & Steinbrecher, 2021, 2-3).

Neben einer verbesserten Kommunikation der Arbeitgebermarke und des Employer Brandings spielen ebenso Tätigkeiten sowie die Verdienst- und Karrieremöglichkeiten eine wichtige Rolle für die Attraktivität des öffentlichen Dienstes und der öffentlichen Verwaltung. "Ein Grund für die geringe Wahrnehmung des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber für MINT-Fachkräfte könnte in der bislang geringen inhaltlichen Schnittmenge der Studienfächer mit dem 'Tagesgeschäft' der Verwaltung zu finden sein. Dies liegt einerseits an den Arbeitsschwerpunkten: Die stark juristisch und bürokratisch geprägte Verwaltung hat bislang nur wenig Anwendungsfälle für methodisch bzw. analytisch geprägte Disziplinen wie Informatiker oder Naturwissenschaftler" (Brand, Pflume & Steinbrecher, 2021, 3). Der Personalschlüssel von Bund und Kommunen, weniger jedoch bei Ländern, trägt mit seiner Ausrichtung auf den einfachen und mittleren sowie den gehobenen Dienst dazu bei, dass die Bezahlung aufgrund der Eingruppierung wenig attraktiv erscheint. Die aufgrund des bestehenden Systems eher in geringem Ausmaß vorhandenen Aufstiegsmöglichkeiten für diese Gruppe tragen hierzu ebenfalls bei; besonders weil sich diese zusätzlich nicht zwingend nach Leistung, sondern nach Dienstzugehörigkeit orientieren (Brand, Pflume & Steinbrecher, 2021, 3). Zusätzlich zur Vergütung, die im Bereich des höheren Dienstes durchaus konkurrenzfähig ist,

spielen bei der Gewinnung von IT-Fachkräften andere Aspekte eine wesentliche Rolle, beispielsweise ein modernes ausgestattetes Arbeitsumfeld, welches Kreativität und pragmatische Lösungsansätze fördert und flexible Arbeitszeiten ermöglicht (Brand, Pflume & Steinbrecher, 2021, 3). Die Etablierung sowie der Ausbau von Fort- und Weiterbildungen sind für die Stärkung der Expertise und der Fachkräftesicherung ebenfalls relevant (Brand, Pflume & Steinbrecher, 2021, 3-4). Die Weiterbildung als auch der Ausbau der Ausbildung, die auch bei Studierenden von Verwaltungswissenschaften mehr Digitalisierungskompetenz erforderlich macht, muss verstärkt durch interkommunale Zusammenarbeit gestärkt und unterstützt werden (Brand, Pflume & Steinbrecher, 2021, 4).

4. Verbesserungsansätze aus personalwirtschaftlicher Sicht

Der öffentliche Dienst und seine Verwaltung muss sich den vielen beschriebenen Handlungsfeldern gleichzeitig und koordiniert widmen. Dabei ist darauf zu achten, dass Zusammenhänge und Verbindungen erkannt und bei strategischer Planung und operativer Umsetzung verknüpft werden. Die Komplexität der Zusammenhänge ist einem strategischen Ansatz zu berücksichtigen und ein intensiver Planungsansatz ist erforderlich, um die nachfolgenden Verbesserungsansätze bestmöglich umsetzen zu können (Lippe-Heinrich, 2019).

Zunächst müssen sich die Verantwortlichen des öffentlichen Dienstes und besonders der Verwaltung aufgrund der Alterszusammensetzung und den festgestellten Kompetenzlücken älterer Beschäftigter im digitalen Bereich die Herausforderungen bewusst machen, die bei Fort- und Weiterbildungen bestehen. Eine Kompetenzanalyse ist erforderlich, die den Ist-Stand und den Soll-Stand beinhaltet. Aufbauend auf den ermittelten Ergebnissen ist ein Fortbildungs- und Weiterbildungskonzept zu entwickeln, welches mangelnde Kernkompetenz einzelner Beschäftigungsgruppen in den Fokus nimmt. Diese sind zuerst abzudecken, um die Bearbeitung alltäglicher Aufgaben in guter Qualität und angemessenem zeitlichem Aufwand sicherzustellen (Kauffeld, 2016). Für eine erfolgreiche Umsetzung dieser Entwicklungsnotwendigkeit bedarf es tiefergehender Kompetenzen von

Führungskräften in vielen Bereichen. Sie müssen dazu in der Lage sein beziehungsweise in diese versetzt werden, Kompetenzen und Lücken bei Beschäftigten einschätzen zu können. Neben Personalentwicklungskompetenzen sind auch kommunikative Kompetenzen erforderlich. Beschäftigten ist zu vermitteln, welche Kompetenzen sie (weiter)entwickeln müssen, um ihre Aufgaben (besser) erledigen zu können (Corey, 2016). Die im Vergleich zur Privatwirtschaft eher gering ausgeprägte finanzielle Anreizfunktion erschwert eine erfolgreiche Schließung vorhandener Kompetenzlücken. Die beschriebenen Daten und die damit verbundenen Einstellungen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst legen den Schluss nahe, dass vor allem die Sinnhaftigkeit der Weiterbildungen, der Nutzen für die bessere Bewältigung der eigenen Arbeit und der Beitrag für die Gesellschaft bei der Kommunikation der Weiterbildungsnotwendigkeit im Mittelpunkt stehen sollten. Bei der Umsetzung der Weiterentwicklung ist auf den kommunikativen Aspekt daher gezielt zu achten (Peterke, 2021, 21-23).

Bei Planung und Umsetzung notwendiger Personalentwicklungsmaßnahmen ist auch das Alter der Betroffenen zu berücksichtigen. Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen benötigen nicht nur finanzielle Ressourcen, sondern auch Zeit. Unabhängig davon, in welcher Art und Weise diese durchgeführt werden, ist im Regelfall davon auszugehen, dass auch nach deren Beendigung weiterer Unterstützung gegeben und eine Routine für den Arbeitsalltag erst zu erarbeiten ist. Effizienzgründen gebieten, dass angeeignetes Wissen beziehungsweise Kompetenzen ausreichend lange genutzt werden können. Bei der Altersstruktur des öffentlichen Dienstes und besonders der öffentlichen Verwaltung ist es daher ratsam, dass nur diejenigen an Fort- und Weiterbildungen teilnehmen, bei denen eine effiziente Umsetzung mit einer zu definierenden Wahrscheinlichkeit eintritt. Abhängig ist dies von der Zeit bis zur Verrentung, den Kenntnislücken und der Lernfähigkeit. Um alle vorhandenen personellen Ressourcen bestmöglich nutzen zu können, sind Aufgaben und Verantwortlichkeiten so umzustrukturieren, dass auch diejenigen, die aus Effizienzgründen an keiner (längerfristigen) Fort- und Weiterbildung teilnehmen können, ihre Fähigkeiten und Kompetenzen bestmöglich einbringen. Das vorhandene Potential der Beschäftigten wird damit genutzt. Um dies gewährleisten zu können, wird sowohl beim demografischen Aspekt als auch bei den anschließenden Bereichen ein gutes Change Management benötigt. Zunächst ist der

Was-Teil und anschließend der Wie-Teil des Change Managements auszuarbeiten. Der Kommunikationsaspekt muss dabei eine ausreichende Berücksichtigung finden, weil dieser für die erfolgreiche Umsetzung eine wesentliche Rolle spielt (Lauer, 2019, 129-139). Es ist davon auszugehen, dass eine Kompetenzerweiterung bei den Führungskräften gegeben ist, die zuerst anzugehen ist.

Innerhalb des Change Management Prozesses muss die Attraktivität des öffentlichen Dienstes gesteigert werden, auch wenn eine hohe Zufriedenheit in den Bereichen sicherer Arbeitsplatz und Vereinbarkeit von Beruf und Familie bereits vorliegt. Für die in der öffentlichen Verwaltung dringend benötigten Fachkräfte ist dies auf einem sich noch weiterentwickelnden arbeitnehmerfreundlichen Arbeitsmarkt allerdings weit verbreitet. Eine längere Arbeitslosigkeit hat diese Gruppe normalerweise nicht zu befürchten.

Der öffentliche Dienst und die öffentliche Verwaltung haben aufgrund des allgemeinen und spezifischen Personalmangels die Arbeitgeberattraktivität zu steigern, um sich eine ausreichende Anzahl an Fachkräften zu sichern und die derzeitigen und zukünftigen personellen Lücken reduzieren zu können. IT-Fachkräften kommt eine besondere Rolle zu, weil diese durch die Digitalisierung dazu beitragen können, dass die Anzahl benötigter Beschäftigter im öffentlichen Dienst gesenkt werden kann. Eine digitalisierte Verwaltung benötigt weniger Fachkräfte und reduziert damit den Fachkräftemangel. Durch eine stärker digitalisierte Verwaltung wird die Geschwindigkeit von Verwaltungsprozessen erhöht, wodurch das Ansehen bei Gesellschaft und Wirtschaft gesteigert werden kann. Ziel der öffentlichen Verwaltung muss sein, dass die derzeit stockende Digitalisierung der Verwaltung überwunden wird, verstärkt Maßnahmen geplant und umgesetzt werden, die eine Verbesserung der Digitalisierung vorantreiben und den Anschluss an die internationale Spitzengruppe erfolgt.

Durch die steigende Komplexität der Aufgaben werden die personellen Erfordernisse offensichtlich. Der öffentliche Dienst und seine Verwaltung müssen benötigte Kompetenzen bezüglich der Qualität und Quantität präzise darstellen, wobei sowohl eine Zielgruppenbestimmung als auch eine zielgruppenspezifische Untersuchung durchzuführen ist (Peterke, 2021,9). Die dargestellten Daten lassen die Schlussfolgerung zu, dass die Zufriedenheit mit dem Arbeitgeber zu erhöhen ist;

besonders sind Verbesserungen im Bereich flexibler Prozesse, der individuellen Einflussmöglichkeiten, bei den Entwicklungsmöglichkeiten und im Bereich der Personalführung anzustreben. Führungskräfte sind gezielt in den Bereichen der Wertschätzung, der individuellen Förderung inklusive der Entwicklungsmöglichkeiten zu schulen und bei der Umsetzung zu unterstützen. Eine Feedbackkultur ist ebenso zu stärken wie die Verknüpfung mit der Personalentwicklung. Die Weitergabe von Wissen, die Mitarbeiterbindung und die Attraktivität als Arbeitgeber werden dadurch insgesamt ebenso deutlich gestärkt wie die Mitarbeiterzufriedenheit und die Nutzung vorhandenen Potentials (Peterke, 2021, 177).

Ergänzend sind auch Fortschritte im Bereich des Arbeitsumfeldes anzustreben, bürokratische Strukturen zu überwinden, flexiblere Arbeitszeiten zu ermöglichen, Einflussmöglichkeiten zu steigern, Freiheiten zum Ausprobieren einzuführen, ein stärkerer Einbezug bei Änderungsvorschlägen sicherzustellen, die Partizipation zu erhöhen, die Flexibilität zu steigern, die Förderung und die Kompetenzentwicklung (besonders im digitalen Bereich) zu stärken, Aufstiegs- und Karrieremöglichkeiten zu verbessern, Leistungsanreize zu schaffen, ein wettbewerbsfähiges Gehalt sicherzustellen und eine moderne Arbeitsumgebung anzubieten. Karriereschritte sind nicht nur oder vornehmlich am Senioritätsprinzip auszurichten, sondern an Leistung zu orientieren. Ein modernes Arbeitsumfeld, welches sowohl Räumlichkeiten als auch die technische Ausrüstung beinhaltet, muss geschaffen werden. Bei Fort- und Weiterbildungen haben Kommunen eine Sonderrolle, weil hier gezielt Ansätze zur Kooperation zu finden sind. Interkommunale Zusammenarbeit ist notwendig, um Fort- und Weiterbildungen sicherzustellen, Ressourcen bündeln zu können und insgesamt mehr Entwicklungsmöglichkeiten anbieten zu können. Das Erzielen von Weiterentwicklung und Fortschritten ist offensichtlich.

Obwohl der öffentliche Dienst und dessen Verwaltung – wie dargestellt – viele Vorteile gegenüber der Privatwirtschaft anzubieten hat, darf der Gehaltsaspekt, vor allem in Zeiten hoher Inflation nicht vernachlässigt werden. Besonders im Bereich der IT-Fachkräfte mit akademischer Ausbildung ist eine höhere Eingruppierung angebracht, um auf dem Arbeitsmarkt mit der Privatwirtschaft auf Augenhöhe konkurrieren zu können (Rees, 2008). Auch in einer angespannten Finanzlage des

Staates ist es für das angestrebte Ziele einer stärker digitalisierten Verwaltung erforderlich, höhere Gehälter und Karriereöglichkeiten anzubieten. Der Vergleich der Gehaltsentwicklungen im öffentlichen Dienst und seiner Verwaltung, die in den letzten Jahren mit einem deutlichen Reallohnverlust einhergingen, mit denen aus der Privatwirtschaft machen den Handlungsbedarf deutlich.

Neben diesen Verbesserungsansätzen, die anzugehen und glaubwürdig darzustellen sind, muss auch das Employer Branding und die Arbeitgebermarke des öffentlichen Dienstes und seiner Verwaltung stärker kommuniziert werden. Behördenziele sind wirksamer für Beschäftigte und potentielle Beschäftigte zu präsentieren und sichtbarer zu machen. Vor allem letztere Zielgruppe ist entscheidend, weil die derzeitige Überalterung eine stärkere Sichtbarkeit des öffentlichen Dienstes und seiner Verwaltung bei Jüngeren erforderlich macht (Wilbers, 2018).

Die beschriebenen Entwicklungsnotwendigkeiten und die damit verbundenen personalwirtschaftlichen Herausforderungen für den öffentlichen Dienst und seine Verwaltung sind groß. Eine Stärkung durch die vorgeschlagenen Verbesserungsansätze ist dringend erforderlich, um die derzeitigen und die zukünftigen Aufgaben handhaben zu können. Eine zügige Entwicklung hin zu einem modernen und digitalen öffentlichen Dienst und seiner Verwaltung ist in noch stärkerem Maße anzustreben, weil diese mit der modernen und digitalen Wirtschaft und Bevölkerung schritthalten muss. Auf die beschriebenen personalwirtschaftlichen Aspekte ist ein großes Augenmerk zu legen, weil bei der demografischen Entwicklung und den Herausforderungen bei der öffentlichen Hand jede helfende Hand benötigt wird.

5. Literaturverzeichnis

Brand, S., Pflume, F. & Steinbrecher, J. (2021). Digitalisierung und Fachkräftemangel erfordern neue Personalpolitik in Kommunen. KfW Research. Verfügbar unter: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus->

Herausforderungen im Bereich des öffentlichen Dienstes sowie seiner Verwaltung und personalwirtschaftliche Verbesserungsansätze

Volkswirtschaft/Fokus-2021/Fokus-Nr.-314-Februar-2021-Digitalisierung-und-Fachkr%C3%A4ftemangel-erfordern-neue-Personalpolitik-in-Kommunen.pdf
[2023-12-04]

Corey, D. (2016). *Effective HR Communication. A Framework for Communicating HR Programmes with Impact*. London: Kogan Page.

DIHK-Studie (2022). Moderner Staat? Wie Unternehmen die Infrastruktur und die öffentliche Verwaltung in Deutschland beurteilen. Verfügbar unter: <https://www.dihk.de/de/themen-und-positionen/betriebe-sehen-defizite-bei-verwaltungsdigitalisierung-und-verfahrensdauer-81722> [2023-12-04]

Kauffeld, S. (2016). *Nachhaltige Personalentwicklung und Weiterbildung. Betriebliche Seminare und Trainings entwickeln, Erfolge messen, Transfer sichern*. Heidelberg: Springer.

Klös, H.-P. (2021). Digitalisierung des Staates in Deutschland: Need for Speed. Institut der Deutschen Wirtschaft – Kurzbericht 64/2021. Verfügbar unter: <https://www.iwkoeln.de/studien/hans-peter-kloes-need-for-speed-1.html> [2023-12-04]

Köppl, C. (2021). Verwaltung in Krisenzeiten II. Eine Bestandsaufnahme der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Öffentlichen Dienst. Verfügbar unter: <https://nextpublic.de/publikationen/> [2023-12-04]

Köppl, C. (2022). Bleibebarmeter Öffentlicher Dienst. Eine Befragung zu Bindungsfaktoren in der Verwaltung. Verfügbar unter: <https://nextpublic.de/bleibebarmeter-oeffentlicher-dienst/> [2023-12-04]

Lauer, T. (2019). *Change Management. Grundlagen und Erfolgsfaktoren*. Berlin: Springer Gabler.

Lippe-Heinrich, A. (2019). *Personalentwicklung in der digitalisierten Arbeitswelt. Konzepte, Instrumente und betriebliche Ansätze*. Wiesbaden: Springer Gabler.

Peterke, J. (2021). Personalentwicklung als Managementfunktion. Praktische Grundlagen und zukunftsfähige Konzepte. Wiesbaden: Springer Gabler.

Herausforderungen im Bereich des öffentlichen Dienstes sowie seiner Verwaltung und personalwirtschaftliche Verbesserungsansätze

Rees, D.A. (2008). *Using Compensation to Win the Talent Wars* (559-570). In: Berger, L.A. & Berger, D.R. *The Compensation Handbook. A State of the Art Guide to Compensation and Strategy Design*. New York: McGraw Hill.

Wilbers, M. (2018). *Employer Branding-Projekte erfolgreich gestalten. Ein praxisorientierter Leitfaden zur Entwicklung einer Arbeitgebermarke*. Berlin: Springer Gabler.

KIT Scientific Working Papers
ISSN 2194-1629

www.kit.edu