

Die Zukunft des öffentlichen Dienstes

Laufbahnsystem öffnen, Kulturwandel einleiten, Attraktivität steigern: Um den Bedarf an Fachkräften in der Verwaltung auch künftig zu decken, bedarf es mutiger, ressortübergreifender Maßnahmen.¹

Referentin:



Prof. Dr. Thurid Hustedt
Professor of Public Administration and Management, Hertie School of Governance

Autor:



Sebastian Scheffel
Referent Marketing und Kommunikation, PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

„**D**er öffentliche Dienst steht vor enormen Herausforderungen“ – mit diesem Satz beginnen viele Studien und Vorträge zur gegenwärtigen und zukünftigen Personalsituation der öffentlichen Verwaltung. Einerseits führt der demografische Wandel in den kommenden zehn Jahren zu einer regelrechten Verrentungswelle, in deren Folge zehntausende Stellen auf allen föderalen Ebenen neu zu besetzen sind. Den künftigen Pensionären folgen jedoch immer weniger Nachwuchskräfte in ihre vorherigen Positionen.

Andererseits stellen die Digitalisierung und die Internationalisierung hohe Anforderungen an die Verwaltung und ihre Beschäftigten, sich an die ändernden Arbeitsprozesse anzupassen und administrative Verfahren und Dienstleistungen effizient zu erbringen.

¹ Der Beitrag ist eine freie Dokumentation des Impulsvortrags von Prof. Dr. Thurid Hustedt vor den Mitgliedern des PD-Beirats am 11. April 2019.

Das geringere Angebot an Fachkräften und sich ändernde Anforderungen an die Bewerber sorgen daher für einen tiefgreifenden Wandel vom Arbeitgeber- zum Arbeitnehmermarkt. Fachkräfte können sich zusehends den Arbeitgeber aussuchen. Auch der öffentliche Dienst braucht eine Strategie, um Fachkräfte zu gewinnen, weitzubilden und langfristig zu halten.

Der Impulsvortrag von Prof. Dr. Thurid Hustedt zur Eröffnung der Beiratssitzung der PD gab einen Überblick über die Entwicklung der Beschäftigungssituation im öffentlichen Dienst. Er zeigte zudem mögliche Hebel auf, um den eingangs beschriebenen „Herausforderungen“ strategisch zu begegnen, und stellte Entwicklungschancen in einen europäischen Kontext.

„Der öffentliche Dienst sieht sich erheblichen quantitativen und qualitativen Herausforderungen gegenüber. Aus einer quantitativen Perspektive fordert der demografische Wandel stärkere Anstrengungen, neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu rekrutieren. Aus einer qualitativen Perspektive gilt es, darüber nachzudenken, welche Kompetenzen und Expertise der öffentliche Dienst in Zukunft benötigt.“

Prof. Dr. Thurid Hustedt,
Hertie School of Governance

Die Personallücke vergrößert sich dramatisch

Bereits heute fehlen der Verwaltung nach einer Untersuchung des dbb beamtenbund und tarifunion rund 185.000 Mitarbeiter.² In den Kommunalverwaltungen sind demnach fast 138.000 Stellen unbesetzt, vor allem mangelt es an Lehrern und Erziehern. Auch Landes- und Bundespolizei benötigten insgesamt 8.500 Beamte mehr. Im Gesundheitswesen, in der Justiz und bei den Jobcentern sind ebenfalls zahlreiche Stellen vakant – und das trotz vielfach steigender Aufgabenlasten.

Der Personalmangel wird sich in den kommenden Jahren aufgrund des demografischen Wandels deutlich verschärfen: Bis 2030 werden mehr als 1,2 Millionen Beschäftigte altersbedingt aus dem öffentlichen Dienst ausscheiden, bis 2040 sind es sogar fast 2,6 Millionen.³ Trotz der zu erwartenden Neueinstellungen bleibt eine Personallücke von mehreren hunderttausend Mitarbeitern.

² Vgl. dbb beamtenbund und tarifunion (2018): „Im öffentlichen Dienst fehlen 185.000 Beschäftigte“, <https://www.dbb.de/teaserdetail/artikel/im-oeffentlichen-dienst-fehlen-185000-beschaeftigte.html>, abgerufen am 3. Juni 2019.

³ Vgl. dbb beamtenbund und tarifunion (2019): „Zahlen Daten Fakten 2019“, https://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/2019/zdf_2019.pdf, abgerufen am 3. Juni 2019.

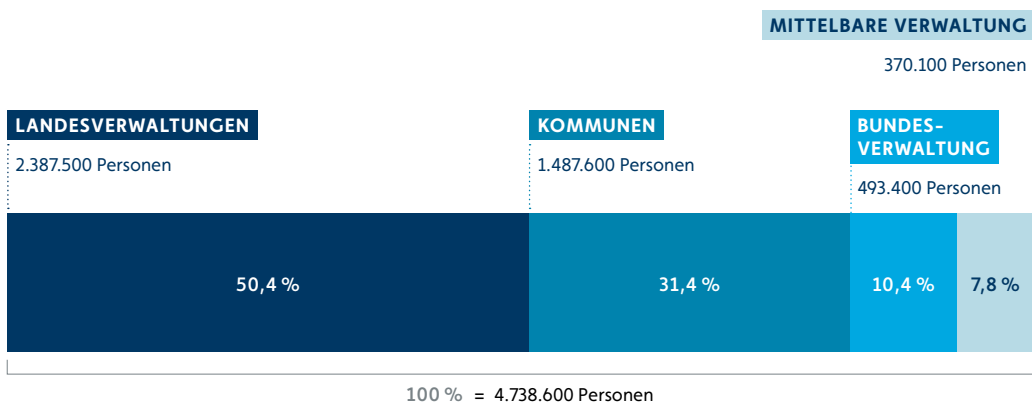


Abbildung 1: Der öffentliche Dienst in Zahlen (Quelle: Statistisches Bundesamt, Stand 30. Juni 2017)

Für das Jahr 2030 sagen Studien 730.000⁴ bis 816.000⁵ unbesetzte Stellen im öffentlichen Dienst voraus. So sollen 2030 in Deutschland unter anderem 194.000 Lehrkräfte sowie 276.000 Verwaltungsfachleute und Büroangestellte fehlen. Verglichen mit anderen Sektoren ist damit der öffentliche Dienst derjenige mit dem größten absoluten Mangel an Nachwuchskräften: Neben Lehrkräften und Verwaltungsangestellten sind vor allem Ingenieure, Spezialisten der Informations- und Kommunikationstechnik sowie Mitarbeiter im Pflege- und Gesundheitsbereich rar.

Prof. Dr. Thurid Hustedt verwies in diesem Zusammenhang auf die Vielfalt der Berufsbilder, die der öffentliche Dienst bietet. Um die Attraktivität des öffentlichen Sektors als Arbeitgeber zu erhöhen, bedürfe es mehr als nur einer Strategie oder einer Imagekampagne. Vielmehr gelte es, Schulabgänger von einer Ausbildung als Erzieher oder Polizist zu überzeugen, den Lehrerberuf für Studieninteressierte wieder attraktiver zu gestalten sowie in der Ansprache von Akademikern mit Berufserfahrung die einschlägigen Vorteile der Verwaltung im Vergleich

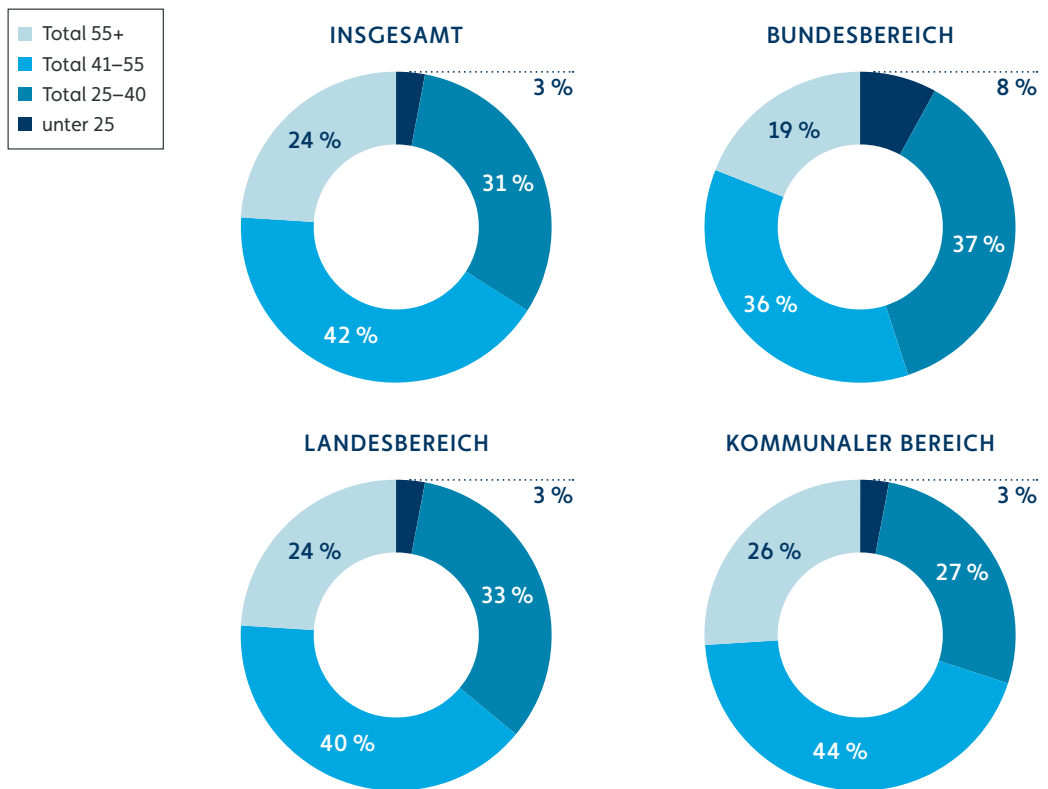


Abbildung 2: Altersstruktur des öffentlichen Dienstes (Quelle: Statistisches Bundesamt, Stand 30. Juni 2017)

⁴ Siehe McKinsey & Company (2019): „Die Besten, bitte: Wie der öffentliche Sektor als Arbeitgeber punkten kann“, <https://www.mckinsey.de/news/presse/2019-04-02-die-besten-bitte>, abgerufen am 3. Juni 2019.

⁵ Siehe PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (PwC) (2018): „Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst. Prognose und Handlungsstrategien bis 2030“, <https://www.pwc.de/de/oeffentliche-unternehmen/pwc-fachkraeftemangel-im-oeffentlichen-dienst.pdf>, abgerufen am 3. Juni 2019.

zur Privatwirtschaft zu betonen. Nur so könne die Verwaltung im Wettbewerb um Beschäftigte aller Berufsgruppen bestehen.



„Kommunalverwaltung und Bundesverwaltung stellen unterschiedliche Anforderungen an ihre Bewerber und Mitarbeiter. Die Verwendungsbreite an Berufsbildern ist auf kommunaler Ebene ungleich höher. Ministerialverwaltung ist demgegenüber primär akademisch-juristisch geprägt. Dennoch ist es – gerade in einem enger werdenden Fachkräftemarkt – wichtig, dass der öffentliche Dienst auch ein übergreifendes ‚Employer Branding‘ entwickelt. Kernelemente dabei sind der Dienst für das Gemeinwohl, gute Bezahlung, Work-Life-Balance und wohnortnahe Arbeitsplätze.“

Dr. Kay Ruge,
Deutscher Landkreistag

Veränderte Anforderungen an Mitarbeiter

Prof. Dr. Thurid Hustedt zeigte auf, wie sich die Handlungsbedingungen für die Verwaltung seit geraumer Zeit erheblich wandeln: So werden Entscheidungssituationen infolge von Prozessen der Europäisierung und Globalisierung immer komplexer. Auch lässt sich eine Zunahme von Krisen und sogenannter „vertrackter Probleme“ (wicked problems) beobachten,

deren Bewältigung ein besonderes Maß an staatenübergreifender Kooperation erfordern.

Aus diesen Veränderungen erwachsen hohe Anforderungen an die öffentliche Verwaltung: Ebenenübergreifende Zusammenarbeit ist genauso erforderlich wie behördenübergreifende Koordination und die Interaktion mit externen Akteuren, etwa Interessenverbänden oder anderen Nichtregierungsorganisationen. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, bedarf es sowohl spezialisierter Fachexpertise als auch Kommunikations-, Verhandlungs- und Managementfähigkeiten.



„Wie etablieren wir eine Projektkultur in der Verwaltung? Der moderne Staat braucht Managementkompetenz. Es darf nicht die Lösung sein, immer weitere hoheitliche Aufgaben auszugliedern oder durch private Unternehmen erledigen zu lassen.“

Richard Peters,
Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder

Juristenmonopol oder die Suche nach Fachexperten?

Prof. Dr. Thurid Hustedt stellte in diesem Kontext die Frage, inwiefern die Dominanz der Juristen gerade in Bundesministerien und Bundesbehörden den komplexer werdenden Problemstellungen noch gerecht werde. Dass

Juristen die Verwaltung dominieren, besitzt demnach eine lange Tradition in Deutschland. Juristen gelten nach wie vor als Generalisten, die flexibel für unterschiedliche Aufgabenstellungen einsetzbar sind. Prof. Dr. Thurid Hustedt führte aus, es könne zwar nicht mehr ohne Weiteres von einem „Juristenmonopol“ gesprochen werden, doch noch immer hätten rund 50 Prozent der Verwaltungsspitzen in den Bundesministerien (Beamtete Staatssekretäre, Abteilungsleiter, Unterabteilungsleiter, Referatsleiter) Jura studiert.⁶



Im europäischen Vergleich sei damit der Juristenanteil in Deutschland hoch, stellte Prof. Dr. Thurid Hustedt fest. In Ländern wie etwa Dänemark, Schweden oder den Niederlanden werden zum Beispiel auch Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler zu den breit einsetzbaren Generalisten gezählt. In Großbritannien seien traditionell vor allem die Absolventen der renommierten, traditionsreichen Universitäten mit einem generalistischen Hintergrund Anwärter für eine Karriere im Staatsdienst.

Die Diskussion der Mitglieder des PD-Beirats dazu war kontrovers: Juristen werden aufgrund ihrer Verwendungsbreite oftmals deshalb gesucht, weil die Stellenprofile unspezifisch seien. Es sei folglich die Aufgabe der Personalentwicklung, die Stellenprofile hinreichend zu detaillieren und die Anforderungen an die Bewerber möglichst konkret zu fassen. Je nach Stellenprofil sollten Fachkenntnisse, erworbene Zertifikate und abgeschlossene Weiterbildungen als Einstellungsvoraussetzung definiert werden.

„Die Frage sollte nicht lauten: Verfügt die Verwaltung über zu viele Juristen? Entscheidend ist doch: Welche Berufsbilder benötigt der öffentliche Dienst? Und mit welchen Mitteln wird dieser attraktiv für Quereinsteiger aus der Privatwirtschaft? Derzeit ist die Durchlässigkeit zur Privatwirtschaft zu gering.“

Karl-Heinz Heller,
PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Reformbedarfe: Personalsystem öffnen, Attraktivität steigern

Prof. Dr. Thurid Hustedt kritisierte das geschlossene Laufbahnsystem der deutschen Verwaltung. Im Unterschied zu einem Positionssystem rekrutiert ein Laufbahnsystem – wie der Begriff nahelegt – für eine spezifische Laufbahn in der Verwaltung, anstatt die Suche nach geeigneten Fachkräften für konkrete Problemstellungen in den Vordergrund zu rücken. Das Lebenszeit- und Senioritätsprinzip sei nur noch schwerlich mit den Bedürfnissen nach flexiblen, personenbezogenen Arbeitsmodellen vereinbar. Die strikte Trennung von öffentlicher und privater Beschäftigungssphäre, die typisch ist für Laufbahnsysteme, schrecke potenzielle Bewerber zunehmend ab.

⁶ Siehe Falk Ebinger et al.: „Die Deutsche Verwaltungselite der Regierungen Brandt bis Merkel II“, erschienen in: dms – der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Heft 2, S. 389-411.

„Verwaltungen stehen mit ihren Strategien zu einer systematischen Personalentwicklung vor einer permanenten Herausforderung: Ein Wechsel der politischen Spitze kann einen ambitionierten Personalentwicklungsplan beenden. Darüber hinaus halten die in gehobenen und höheren Positionen im Vergleich zur Privatwirtschaft geringeren und starren Gehälter mitunter fähige Kräfte vom Weg in den öffentlichen Dienst ab.“

Paul Johannes Fietz,
Bundesanstalt für Immobilienaufgaben

behördeninterne Prozedere – Kooperation statt Säulendenken. Verwaltungen sollten sich bei der Rekrutierung auf ihre Stärken konzentrieren.

Der *digitale Kulturwandel* wird nur dann die Folgen der demografischen Entwicklung abmildern, wenn die Beschäftigten die Digitalisierung der Verwaltung als Chance anerkennen, um die eigenen Arbeitsprozesse effizienter zu gestalten. Die bürgerfreundliche Verwaltung soll schließlich auch die Zufriedenheit der Beschäftigten erhöhen, die weniger mit Routinearbeiten und stärker mit dem Dienst am Bürger beschäftigt sind.



Mit ihren abschließenden Empfehlungen zur Öffnung der Verwaltung leitete Prof. Dr. Thurid Hustedt die weitere Diskussion zum Auftakt der Beiratssitzung der PD ein. Verwaltungen benötigen demnach einen *Kulturwandel*. Beschäftigten sollte mehr Autonomie gewährt werden, mehr Möglichkeiten zur Selbstentfaltung. Im Vordergrund sollte stets die konkrete Problemlösung stehen, nicht das

Die allgegenwärtigen *sozialen Medien* sind für die Verwaltung Fluch und Segen zugleich. Arbeitgeber, die nur wenig in sozialen Medien präsent sind, verlieren deutlich an Attraktivität bzw. werden nicht von Bewerbern wahrgenommen. Nutzen Behörden und Institutionen hingegen soziale Medien zur Bürgerinformation und zum Personalmarketing, trägt auch dies zu einem verbesserten Arbeitgeber-Image und zur



Effizienzsteigerung bei. Die moderne Verwaltung braucht daher medienaffine Mitarbeiter, die das Internet zur externen Interaktion nutzen möchten.

„Für eine öffentliche Verwaltung, in der über Behörden und Abteilungen hinweg erfolgreich zusammengearbeitet wird, ist nicht der Ausbildungshintergrund der Mitarbeiter entscheidend. Maßgeblich ist eine Kompetenz: hohe Kommunikationsfähigkeit! Die Aus- und Weiterbildung der Verwaltungsbeschäftigten sollte stärker darauf abzielen, im Team Probleme zu lösen und neue Ideen zu diskutieren.“

Gabriele C. Klug,
Grüner Wirtschaftsdialog e. V.

Der heutige Arbeitnehmermarkt spiegelt auch die *gesellschaftliche Diversität* in Deutschland wider. Das klassische Arbeitsmodell in Vollzeit mit lebenslanger Beschäftigung bei nur einem Arbeitgeber wurde längst abgelöst. Damit geht

einher, Stellen nicht ausschließlich nach engen Profilen zu besetzen, sondern auch die Potenziale von „Krisenmanagern“ mit hohen kommunikativen Fähigkeiten zu nutzen.

Der öffentliche Dienst hat bereits viele Formate für die Gleichbehandlung, Chancenwahrung und Diversität etabliert. Gleichwohl kann den Mitarbeitern angesichts der Vielfalt der heutigen Familienmodelle und Lebensplanungen noch mehr Raum zur Entfaltung geboten werden. Im Gegenzug erhält die Verwaltung motivierte Beschäftigte mit hoher Problemlösungskompetenz und (Manager-)Fähigkeiten, denen es im Umgang mit nationalen und internationalen Herausforderungen bedarf.

Prof. Dr. Thurid Hustedt betonte in diesem Zusammenhang eine spezifische Stärke der Verwaltung gegenüber der Privatwirtschaft: Das Phänomen der *„Public Service Motivation“* – die Neigung eines Beschäftigten –, mit der eigenen Arbeit zum Gemeinwohl beitragen zu wollen. Für Beschäftigte mit ausgeprägter Motivation ist ein hoher Verdienst nur zweitrangig.



in der Verwaltung umgesetzt sind, kann dies mittelfristig zu einer *Öffnung der Verwaltung* für Quereinsteiger aus der Privatwirtschaft führen.

„In Verwaltungen arbeiten bereits breit qualifizierte Mitarbeiter. Dieser Sachverstand wird oft nicht genutzt, stattdessen werden Ressorts neu zugeschnitten. Die Führungskräfte der Verwaltungen sollten verstärkt prüfen, wie die vorhandenen Mitarbeiter gemäß ihrer Qualifikation optimal eingesetzt werden können – in gemischten Teams und mit regelmäßigen Weiterbildungen.“

Jens-Markus Offermann,
Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main

Von einer hohen „*Public Service Motivation*“ kann gesprochen werden, wenn ein Beschäftigter überdurchschnittlich stark an Politik und Politikberatung interessiert ist, eine hohe Gemeinwohlorientierung besitzt sowie über ein starkes soziales Mitgefühl und die Bereitschaft zum altruistischen Denken und Handeln verfügt. Dies tritt verstärkt bei Beschäftigten im öffentlichen Dienst und bei Nichtregierungsorganisationen auf.⁷ Stimuliert die eigene Arbeit ihre „*Public Service Motivation*“, hat dies einen positiven Einfluss auf die Zufriedenheit und Leistungsbereitschaft der Beschäftigten – auch im Zeitverlauf.

Diese Überlegungen könnten auch im Rahmen eines „*Employer Branding*“ genutzt werden. *Systematische Personalentwicklung* ist notwendig, um geeignete Mitarbeiter zu finden. Die Führungskräfte sollten geschult werden, Talente in ihren Abteilungen zu entdecken und zu fördern. Den Mitarbeitern sollten verstärkt Fortbildungen geboten werden, die sie auf den digitalen Kulturwandel vorbereiten und sie hierfür motivieren.

Sobald maßgeschneiderte Personalentwicklungskonzepte und verkürzte Karrierewege auch

Prof. Dr. Thurid Hustedt appelliert an die Verwaltungen, zur Stärkung ihres Arbeitgeber-Images insbesondere den Aspekt der Gemeinwohlorientierung zu betonen, um damit intrinsisch motivierte Bewerber anzusprechen und das Bestandspersonal dementsprechend von dem Wert der eigenen Arbeit nachhaltig zu überzeugen. ■

⁷ Siehe Gerhard Hammerschmid et al.: „Das Konzept der Public Service Motivation – Status Quo der internationalen Diskussion und erste empirische Evidenzen für den deutschsprachigen Raum“, erschienen in: dms – der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Heft 1/2009, S. 73-92.