

**(Un-)Attraktivität des öffentlichen Dienstes in Deutschland? –
Wege zur Deckung des Personalbedarfs unter Berücksichtigung
der Konzepte in ausgewählten europäischen Staaten**

Kristin Klunker

Online-Quelle:

http://www.verwaltungsmanagement.info/docs/Klunker_Attraktivitaet_des_oeffentl_Dienstes_2009.pdf

Abschlussarbeit im Master-Fernstudiengang Europäisches Verwaltungsmanagement an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin und an der Technischen Fachhochschule Wildau am Studienzentrum Brühl (Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung), 2009.

Die Arbeit wurde für die Veröffentlichung redaktionell bearbeitet.

Vorwort

„Der öffentliche Dienst ist schon im demographischen Herbst angekommen.“

Peter Heesen, 2006

Dieses treffende Statement beschreibt eine Situation, die bereits langfristig absehbar war. Nachdem ich in der Praxis die ersten Anzeichen der Personalknappheit bemerkt hatte, war mein Interesse für das Thema Personalgewinnung geweckt und ich beschäftigte mich übergreifend mit Fragen wie: Brauchen wir den öffentlichen Dienst noch in einer Zeit der zunehmenden Privatisierung? Was treibt einen Menschen überhaupt an, im öffentlichen Dienst zu arbeiten? Warum ist das Image des öffentlichen Dienstes von Staat zu Staat so unterschiedlich?

Literatur zur demografischen Entwicklung und deren Auswirkungen ist bereits in ausreichendem Maße vorhanden. Ich möchte mit dieser Arbeit einen Schritt weitergehen und Lösungsansätze für die Personalgewinnung vorstellen und würde mich freuen, wenn dies auch zu dem ein oder anderen Denk- und Handlungsanstoß führt.

Bei allen, die mich bei der Erstellung der Arbeit unterstützt haben, möchte ich mich bedanken: bei Herrn Prof. Dr. Krems, der mich fachlich gut beraten und betreut hat, bei meinem Interviewpartner, dessen Aussagen sehr aufschlussreich für diese Arbeit waren, sowie beim Paul-Ehrlich-Institut, welches mein Studium unterstützt hat.

Inhalt

Verzeichnis der Bilder	7
Liste der Abkürzungen	8
1 Zur Einführung	9
2 Entwicklung der Arbeitsmärkte vor dem demografischen Hintergrund	10
2.1 Demografische Entwicklung in Deutschland und der EU	10
2.2 Derzeitiger Personalbestand im öffentlichen Dienst in Deutschland.....	12
2.3 Zukünftiger Personalbedarf des öffentlichen Dienstes in Deutschland	13
2.4 Zukünftige Arbeitsmarktsituation in Deutschland und Auswirkungen auf den öffentlichen Dienst	14
3 Faktoren für eine erfolgreiche Personalgewinnung.....	15
3.1 Eingrenzung der Untersuchung.....	15
3.2 Begrifflichkeiten und Ausgangspunkte der Untersuchung	16
3.2.1 Begriff der Arbeitsbedingungen.....	16
3.2.2 Begriff der Public Service Motivation (PSM)	16
3.3 Kriterien der Attraktivität der Arbeitsbedingungen	17
3.3.1 Einfluss des Wertewandels auf die Anforderungen potenzieller Arbeitnehmer an den Arbeitsplatz.....	17
3.3.2 Vorgehensweise und Auswahl der Kriterien	18
3.3.3 Internationales Arbeiten und internationale Karrierechancen.....	21
3.3.4 Vielseitige und anspruchsvolle Aufgaben und generelle Karrierechancen	21
3.3.5 Gleichgewicht zwischen Beruf und Privatleben	22
3.3.6 Höhe des Gehalts	23
3.3.7 Sicherheit des Arbeitsplatzes	24
3.3.8 Soziale/Ethische Verantwortung	25
3.3.9 Arbeitsatmosphäre und kollegiales Umfeld.....	26
3.3.10 Zusammenfassung: Bedeutung verschiedener Arbeitsbedingungen für die Attraktivität	26
3.4 Besonderheiten bei der Betrachtung einzelner Berufsgruppen.....	27
3.4.1 IT-Personal	28
3.4.2 Forschungspersonal.....	32
3.4.3 Personal mit der Fähigkeit, im europäischen Kontext zu arbeiten.....	36
4 Prüfung der Arbeitsbedingungen hinsichtlich der Attraktivitätskriterien im öffentlichen Dienst in Deutschland	38
4.1 Vorhandene Stärken.....	38
4.1.1 Sicherheit des Arbeitsplatzes	39

4.1.2	Gleichgewicht zwischen Beruf und Privatleben	39
4.1.3	Soziale/Ethische Verantwortung	41
4.2	Derzeitige Schwachpunkte.....	41
4.2.1	Striktes Laufbahnmodell und beschränkte Karrieremöglichkeit.....	42
4.2.2	Mangelnde Durchlässigkeit zur Wirtschaft und zu internationalen/europäischen Institutionen	44
4.2.3	Mangelnde Verankerung des Leistungsprinzips.....	45
4.2.4	Höhe des Gehalts	47
4.3	Schlussfolgerung hinsichtlich der Attraktivität der Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst	49
5	Ausgewählte Aspekte der Konzepte anderer europäischer Staaten	50
5.1	Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst der Schweiz.....	50
5.1.1	Flexibilität des Personalsystems	50
5.1.2	Sicherheit des Arbeitsplatzes	51
5.1.3	Höhe des Gehalts und Leistungsprinzip.....	53
5.1.4	Durchlässigkeit zur Privatwirtschaft und zu internationalen Institutionen.....	56
5.2	Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst Großbritanniens	57
5.2.1	Gleichstellung zur Privatwirtschaft.....	57
5.2.2	Flexibilität des Personalsystems/Leistungsprinzip	58
5.3	Konkurrenzfähigkeit des öffentlichen Dienstes in der Schweiz und in Großbritannien zur Privatwirtschaft.....	60
6	Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes in Deutschland	61
6.1	Vorüberlegungen	61
6.2	Allgemeine Maßnahmen	63
6.2.1	Schaffung von mehr Flexibilität.....	63
6.2.2	Lockerung des Laufbahnmodells	63
6.2.3	Erhöhung der Durchlässigkeit zur Privatwirtschaft und zu internationalen Institutionen	64
6.2.4	Stärkere Anerkennung des Leistungsprinzips	65
6.2.5	Höhe des Gehalts	67
6.3	Maßnahmen zur Gewinnung von IT-Personal	68
6.4	Maßnahmen zur Gewinnung von Forschungspersonal.....	70
6.5	Maßnahmen zur Gewinnung von Personal mit der Fähigkeit, im europäischen Kontext zu arbeiten	74
6.6	Umsetzbarkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen und mögliche Kritikpunkte	75
6.6.1	Rechtliche Umsetzbarkeit	75

6.6.2	Sinnhaftigkeit des Leistungsprinzips in der öffentlichen Verwaltung	76
6.6.3	„Managerialismus“ versus „Moral des öffentlichen Dienstes“	78
7	Zusammenfassung	80
8	Ausblick	82
9	Thesen	85
	Anlagen	86
	Anlage 1 – Interview mit dem Forschungsreferenten eines Deutschen Bundesinstituts, geführt am 09.06.2009	86
	Anlage 2 – Auszüge des Abschlussberichts. Abfrage zur Situation bei der Gewinnung von IT-Personal (nicht veröffentlicht).....	91
	Literaturverzeichnis	102

Verzeichnis der Bilder

Abbildung 1: Bevölkerung Deutschlands bis 2050 in Millionen, übernommen von Buck (2007)	11
Abbildung 2: Altersverteilung der im öffentlichen Dienst Beschäftigten, eigene grafische Darstellung auf Datengrundlage des Statistischen Bundesamts (2008).....	12
Abbildung 3: Karriereziele von Absolventen, nach Hirsbrunner (2008), modifizierte und ergänzte Darstellung.....	20
Abbildung 4: Vergleich der Bedeutung der Arbeitsbedingungen. Die wichtigsten Attraktivitätskriterien nach Personengruppen, eigene Darstellung.....	27
Abbildung 5: Veränderung der Tarifverdienste 2008 im Vergleich zum Vorjahr in Prozent, übernommen vom Statistischen Bundesamt (2009).....	48
Abbildung 6: Tarifentwicklung relativ zur Teuerung, Basis 1993, übernommen von Klenk (2009)	49
Abbildung 7: Lohnhöhe und Verteilung der Stellen nach Wirtschaftsbereichen. Privater und öffentlicher Sektor. 2006, übernommen vom Schweizer Bundesamt für Statistik (2008)	55
Abbildung 8: Lohnrendlinie Bundesverwaltung, Kantone & Privatwirtschaft, übernommen von PricewaterhouseCoopers (2005)	55
Abbildung 9: Beispiel der Lohnentwicklung im öffentlichen Bundesdienst der Schweiz, übernommen von Trotzewitz (2003)	56
Abbildung 10: Ausgleich des Personalaustauschs zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft, eigene grafische Darstellung.....	65

Liste der Abkürzungen

BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Inneren
BPG	Bundespersonalgesetz (Schweiz)
DNeuG	Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts (Dienstrechtsneuordnungsgesetz)
EU	Europäische Union
GG	Grundgesetz
IT	Informationstechnik
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PSM	Public Service Motivation
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst

1 Zur Einführung

Personalgewinnung – ein Begriff, der mit Schlagworten wie Stellenanzeigen, Bewerbungsverfahren, Auswahltests, Beurteilung von Bewerbern und Einstellungsverfahren in Verbindung gebracht wird, scheint zunächst einmal die Frage aufzuwerfen: „Wie wähle ich den geeigneten Bewerber aus einem Bewerberpool aus?“. Literatur zur Personalgewinnung beschränkt sich oftmals auf Handlungsempfehlungen zum Auswahlverfahren und auf Kriterien, welche die richtige Wahl möglich machen sollen. Soweit die Theorie.

Ein aktueller Blick in die Praxis zeigt mitunter andere Szenarien: In den Jahren 2008 und 2009 führten Stellenanzeigen einzelner Bundesbehörden für IT-Personal (Entgeltgruppe 13) teilweise zu keiner einzigen Bewerbung, bereits ausgewähltes Personal im Finanzbereich sagte kurz vor Arbeitsantritt ab, bereits ausgewählte Auszubildende im IT-Bereich sagten kurz vor Ausbildungsbeginn ab, weil die Privatwirtschaft eine um 100 Euro höhere Ausbildungsvergütung zahlt. Suboptimale Lösungen wurden gefunden, um Personalstellen überhaupt besetzen zu können.

Dass als Ursache für die derartige Situation nicht die Verbesserungsbedürftigkeit von Stellenanzeigen in Frage kommt, dürfte klar sein. Doch worin ist die Ursache der dargestellten Problematik dann zu sehen? Was passiert überhaupt, wenn kein ausreichender Pool an geeigneten Bewerbern mehr zur Verfügung steht, um mithilfe der viel beschriebenen Auswahlverfahren geeignetes Personal zu finden? Wie attraktiv ist der öffentliche Dienst eigentlich für Arbeitnehmer?

Spätestens dann stellt sich doch viel mehr die Frage, wie zukünftig Personal „gewonnen“ und nicht nur „ausgewählt“ werden kann. In Anbetracht dessen, dass seit Anfang der 90er Jahre verbreitet Einstellungsstopps dafür sorgen, dass nicht kontinuierlich Nachwuchs gefördert wird, der Anteil jüngerer Mitarbeiter im öffentlichen Dienst rapide abnimmt und selbst derzeit die Anzahl der Studienplätze für den gehobenen Verwaltungsdienst zurückgefahren wird, entsteht bisweilen der Eindruck, dass das Ausmaß der Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Personalsituation seitens Politik und Verwaltungsführung unterschätzt wurde. Mittlerweile stehen Themen wie die Verbesserung der Arbeitszufriedenheit, die Qualifizierung von Beschäftigten und die Steigerung der

Arbeitsattraktivität stärker im Vordergrund. „Eine späte Einsicht“¹ nennt das die KGSt, da sich Fehler der Vergangenheit nicht kurzfristig korrigieren ließen.

Andere europäische Staaten sind hinsichtlich der zukünftigen Personalgewinnung besser aufgestellt, was durchaus daraus resultieren kann, dass seit jeher das Personalsystem im öffentlichen Dienst in den betreffenden Staaten anders strukturiert ist. Für den öffentlichen Dienst in Deutschland könnten die Ansätze anderer europäischer Staaten als Hinweise für Lösungsansätze dienen und als Anreiz, geeignete Aspekte gegebenenfalls modifiziert zu übernehmen.

Diese Arbeit soll Anregungen für Veränderungen im Personalsystem des öffentlichen Dienstes in Deutschland durch die Steigerung der Attraktivität geben.

2 Entwicklung der Arbeitsmärkte vor dem demografischen Hintergrund

2.1 Demografische Entwicklung in Deutschland und der EU

Zukünftig wird die Gesamtbevölkerung der EU-Mitgliedsstaaten leicht zurückgehen, aber ein sehr viel höheres Alter aufweisen. Die wichtigste Veränderung wird die Bevölkerungsgruppe zwischen 15 und 64 Jahren betreffen, die drastisch zurückgehen wird. Das Verhältnis der Personen über 65 Jahre zur arbeitsfähigen Bevölkerung (15-64 Jahre) wird sich bis zum Jahr 2050 deutlich ändern und etwa 51% zu 49% erreichen.² Rückläufige Geburtenzahlen und der Anstieg der Lebenserwartung werden zu einem geringeren Anteil an Erwerbstätigen und zur Zunahme der Anzahl älterer Erwerbstätiger führen. Absehbar sind aufgrund dessen Engpässe auf dem Arbeitsmarkt.

¹ KGSt (2008): Demographie – Herausforderung für das Personalmanagement, S. 12.

² vgl. Buck, Hartmut (2007): Demographischer Wandel und öffentlicher Dienst. Online im Internet, URL: http://www.pm.iao.fhg.de/fhg/Images/20080318_demographischer_wandel_und_oeffentlicher_dienst_tcm342-125570.pdf, übernommen am 16.12.2008, S. 8.

Auch in Deutschland wird die Bevölkerung in den kommenden Jahren kleiner werden und das Durchschnittsalter steigen (Abbildung 1).

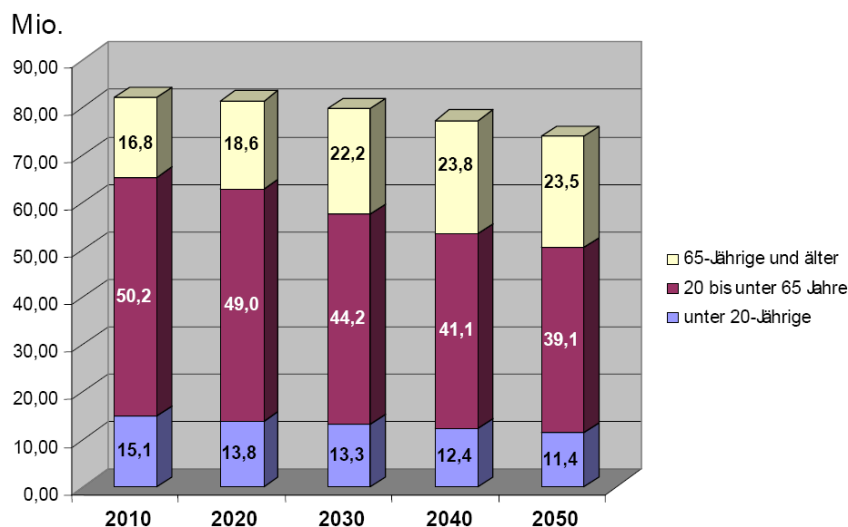


Abbildung 1: Bevölkerung Deutschlands bis 2050 in Millionen, übernommen von Buck (2007)

Wie in der Abbildung ersichtlich wird sich diese Entwicklung auch langfristig fortsetzen. Neben der deutlichen Alterung der Gruppe der Arbeitnehmer ist daher auch mit qualifikatorischen und regionalen Ungleichheiten zwischen Arbeitskräfteangebot und – nachfrage zu rechnen und mit Einschränkungen des Rekrutierungsspielraums im Segment der jüngeren Arbeitnehmer. Es ist von einer Verknappung und Verteuerung von jungen Fachkräften auszugehen.³ Bereits gegenwärtig werden diese Auswirkungen der demografischen Entwicklung als Fachkräftemangel wahrgenommen.⁴

³ vgl. Buck, Hartmut (2007): Demographischer Wandel und öffentlicher Dienst. Online im Internet, URL: http://www.pm.iao.fhg.de/fhg/Images/20080318_demographischer_wandel_und_oeffentlicher_dienst_tcm342-125570.pdf, übernommen am 16.12.2008, S. 9.

⁴ vgl. Buck, Hartmut (2007): Demographischer Wandel und öffentlicher Dienst. Online im Internet, URL: http://www.pm.iao.fhg.de/fhg/Images/20080318_demographischer_wandel_und_oeffentlicher_dienst_tcm342-125570.pdf, übernommen am 16.12.2008, S. 9.

2.2 Derzeitiger Personalbestand im öffentlichen Dienst in Deutschland

Der Begriff „öffentlicher Dienst“ soll im Weiteren nicht alle öffentlichen Arbeitgeber umfassen, sondern lediglich den unmittelbaren öffentlichen Dienst, etwa Ämter, Behörden und Gerichte, und den mittelbaren öffentlichen Dienst, das heißt, Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform, die unter staatlicher Rechtsaufsicht stehen.⁵ 13,4% aller Beschäftigten, etwa 4,5 Millionen (Stand 30.06.2008), sind derzeit in Deutschland im öffentlichen Dienst tätig.⁶ Abbildung 2 verdeutlicht, dass den größten Teil der im öffentlichen Dienst Beschäftigten, nämlich knapp ein Drittel, die Altersgruppe der 45- bis 55-jährigen einnimmt.

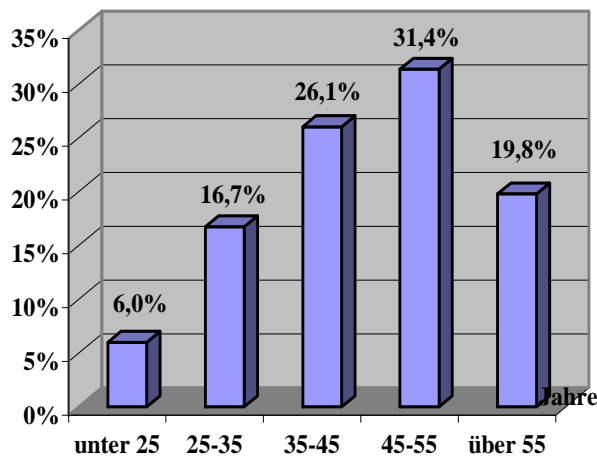


Abbildung 2: Altersverteilung der im öffentlichen Dienst Beschäftigten, eigene grafische Darstellung auf Datengrundlage des Statistischen Bundesamts (2008)⁷

⁵ Definition nach dem Statistischen Bundesamt (2008): Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes 2007, S. 12.

⁶ vgl. Bundesministerium der Finanzen (2008): Immer weniger Beschäftigte im Öffentlichen Dienst. Der Staat wird schlanker. Online im Internet, URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_53848/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Oeffentlicher_Gesamthaushalt/052_Der_Staat_wird_schlanker.html, übernommen am 23.06.2009.

⁷ vgl. Statistisches Bundesamt (2008): Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes 2007, S. 58.

Zusammen mit den über 55-jährigen, die einen Beschäftigtenanteil von 19,8% einnehmen, stellen die 45- bis 55-jährigen einen Anteil von 51,2%.

2.3 Zukünftiger Personalbedarf des öffentlichen Dienstes in Deutschland

Dass die Bevölkerungszahl sich zukünftig verringert, darf nicht zu der Annahme verleiten, dass der Personalbedarf des öffentlichen Dienstes ebenfalls sinkt. Zwar sind geringfügige quantitative Auswirkungen auf spezielle Aufgabenbereiche wie den der Einwohnermeldeämter denkbar. Auch durch die Rationalisierung von Abläufen in den Verwaltungen wird sich der Personalbedarf lokal verringern. Aus den Personalstatistiken ist aber ableitbar, dass der Rückgang der Bevölkerung im zeitlichen und quantitativen Vergleich mit der Zusammensetzung der Bevölkerung nach Altersgruppen ein eher geringes Maß hat. Die Effekte der Änderung der altersmäßigen Zusammensetzung werden in der Summe gesehen deutlich überwiegen. Die Bereitstellung von Dienstleistungen muss dem Altern der Bevölkerung angepasst werden. Die OECD geht davon aus, dass besonders im sozialen Sektor zusätzliches Personal erforderlich sein wird und deshalb gleichzeitig eine Neuverteilung der Ressourcen über alle Sektoren hinweg notwendig wird.⁸ Der Personalbedarf wird zudem auch in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes zunehmen. Insbesondere ist aufgrund der vermehrten IT-technischen Vernetzung und der zunehmenden Anzahl IT-gestützter Vorgänge davon auszugehen, dass der Bedarf steigen wird.

Einen weiteren Faktor stellt der derzeitige Personalbestand selbst dar: Die Besonderheit des öffentlichen Dienstes, dass die über 45-jährigen einen Anteil von etwa 50% einnehmen, führt gegenüber dem privaten Sektor, dessen Altersstruktur generell ausgeglichener ist⁹, zu einer verschärften Auswirkung der demografischen Ent-

⁸ vgl. Buck, Hartmut (2007): Demographischer Wandel und öffentlicher Dienst. Online im Internet, URL: http://www.pm.iao.fhg.de/fhg/Images/20080318_demographischer_wandel_und_oeffentlicher_dienst_tcm342-125570.pdf, übernommen am 16.12.2008, S. 10.

⁹ vgl. Buck, Hartmut (2007): Demographischer Wandel und öffentlicher Dienst. Online im Internet, URL: http://www.pm.iao.fhg.de/fhg/Images/20080318_demographischer_w

wicklung auf die Personalsituation des öffentlichen Dienstes. Die Bereiche Bildung und Gesundheit werden dabei am stärksten betroffen sein.¹⁰ Für den öffentlichen Sektor ist daher ein umfangreicher Neueinstellungsbedarf in fünf bis zehn Jahren zu erwarten.¹¹

2.4 Zukünftige Arbeitsmarktsituation in Deutschland und Auswirkungen auf den öffentlichen Dienst

Die Faktoren, die Einfluss auf den Arbeitsmarkt haben, sind vielfältig. Zu ihnen zählen unter anderem der Konjunkturverlauf, da abhängig von der Wirtschaftslage der öffentliche Dienst für einen Arbeitnehmer mehr oder weniger attraktiv sein kann, die Internationalisierung, da Personal zunehmend international gesucht wird, die Wissensgesellschaft, da die Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitnehmer steigen, und die Demografie.¹² Der Konjunkturverlauf ist schwer abschätzbar, aber die Internationalisierung sowie die Ansprüche der Wissensgesellschaft dürften auf den Arbeitsmarkt eine verknappende Wirkung hinsichtlich des Personalangebotes haben.

Demografisch wird, wie bereits dargestellt, der Bevölkerungsanteil 20- bis 65-Jähriger sinken. Waren es im Jahr 2006 noch 61%, so werden es im Jahr 2010 nur noch 50,2% sein und dieser Trend wird sich weiter fortsetzen, während der Gesamtrückgang der Bevölkerungszahl nur langsam einsetzt. Daraus lässt sich ableiten, dass

[andel und oeffentlicher dienst tcm342-125570.pdf](#), übernommen am 16.12.2008, S. 13.

¹⁰ vgl. Buck, Hartmut (2007): Demographischer Wandel und öffentlicher Dienst. Online im Internet, URL: http://www.pm.iao.fhg.de/fhg/Images/20080318_demographischer_wandel_und_oeffentlicher_dienst_tcm342-125570.pdf, übernommen am 16.12.2008, S. 12.

¹¹ vgl. Buck, Hartmut (2007): Demographischer Wandel und öffentlicher Dienst. Online im Internet, URL: http://www.pm.iao.fhg.de/fhg/Images/20080318_demographischer_wandel_und_oeffentlicher_dienst_tcm342-125570.pdf, übernommen am 16.12.2008, S. 14.

¹² vgl. Hirsbrunner, Daniel (2008): Bundesverwaltung als Arbeitgeberin. Image und Positionierung im Arbeitsmarkt. Online im Internet, URL: http://www.sdbb.ch/dyn/bin/178849-178859-1-3_bundesverwaltung_als_arbeitgeberin_-_image_und_positionierung.pdf, übernommen am 16.12.2008, S. 3.

Dienstleistungen einzelner Bereiche stärker nachgefragt werden, die Nachfrage generell jedenfalls mindestens gleich bleibend sein wird. Der einzelne Arbeitnehmer, der den gesuchten Qualifikationen entspricht, wird aufgrund dieser Angebots- und Nachfragesituation mehr Entscheidungsmöglichkeiten bezüglich seines Arbeitgebers haben. Verstärkt wird deshalb in den kommenden Jahren eine Konkurrenzsituation zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst „im Kampf um die besten Köpfe“¹³ eintreten. Für den öffentlichen Dienst wird die Personalgewinnung daher zunehmend schwieriger.

3 Faktoren für eine erfolgreiche Personalgewinnung

3.1 Eingrenzung der Untersuchung

Zur dauerhaften Gewinnung von Mitarbeitern lassen sich drei Strategien unterscheiden: die Bewerberansprache, das Setzen von Anreizen hinsichtlich der Arbeitsplatzmerkmale im weitesten Sinne, und die Erweiterung des Pools an geeigneten Bewerbern.¹⁴ Natürlich stehen diese Elemente immer in Verbindung mit weiteren Instrumenten hinsichtlich der „Haltung“ und Weiterentwicklung von Personal, die, auch wenn sie richtig eingesetzt werden, nur in ihrer Gesamtheit gesehen nutzbringend sind. Denn jede noch so gute Einstellungspolitik wäre vergebens, wenn jeder zweite neu eingestellte Mitarbeiter den öffentlichen Dienst nach dem ersten Arbeitsjahr wieder verlassen würde. „Bindungsprogramme“ sind allerdings differenziert zu Personalgewinnungsprogrammen zu betrachten, da sich die Mechanismen, durch die es zur Attraktivitätsanmutung kommt, unterscheiden, weil sich die Erwartungen und Ansprüche an einen attraktiven Arbeitgeber im Verlauf der Erwerbsbiografie verändern.¹⁵

¹³ Seidel, Axel et al. (2008): Das Personalmanagement rückt stärker als bisher in den Fokus. Führungskräfteentwicklung in Zeiten des demographischen Wandels, S. 13.

¹⁴ vgl. Zempel-Dohmen, Jeanette (2007): Personalmarketing. Personal Recruitment, S. 405.

¹⁵ vgl. Schleiter, André/Armutat, Sascha (2004): Was Arbeitgeber attraktiv macht. Online im Internet, URL: <http://www.dgfp.de/media/content-downloads/316/arbeitgeber.pdf>, übernommen am 15.07.2009, S. 17.

Auch die Bundesregierung stellt fest, dass die Beschäftigungsbedingungen von besonderer Bedeutung für die Attraktivität des öffentlichen Dienstes sind, um künftig qualifiziertes Personal zu gewinnen.¹⁶ Vor diesem Hintergrund ist die vorliegende Arbeit als Teiluntersuchung anzusehen, die sich auf die Attraktivität der Arbeitsbedingungen hinsichtlich der eigentlichen Beschaffung von Personal in öffentlichen Dienst beschränkt, da eine Gesamtuntersuchung den Rahmen einer Masterarbeit sprengen würde.

3.2 Begrifflichkeiten und Ausgangspunkte der Untersuchung

3.2.1 Begriff der Arbeitsbedingungen

Im Rahmen dieser Arbeit wird der Begriff „Arbeitsbedingungen“ immer auf die gesamten Faktoren einer Arbeitsumgebung bezogen, die mehr oder weniger Einfluss auf den Arbeitnehmer ausüben und aus Sicht des Arbeitnehmers relevant dafür sind, ob er den Arbeitsplatz als attraktiv empfindet. Dazu sind neben den Arbeitsplatzmerkmalen im engeren Sinne, wie Aufgabenzuschnitt, Aufgabenmenge und Arbeitsplatzgestaltung, hauptsächlich Faktoren im weiteren Sinne, wie Karrieremöglichkeiten und Gehalt, gemeint.

3.2.2 Begriff der Public Service Motivation (PSM)

Arbeitnehmer sind grundsätzlich unterschiedlich motiviert. In der Regel sind die einzelnen Motivationsfaktoren allerdings untereinander so verknüpft, dass beispielsweise das Vorhandensein eines Faktors bei einer Person vermuten lässt, dass ein anderer Faktor in einer bestimmten Weise ausgeprägt ist. Es gibt demzufolge bestimmte Muster von Motivationsfaktoren, die bei verschiedenen Personen gleichartig auftreten, so dass Personengruppen danach unterschieden werden können.

Eine bestimmte Personengruppe strebt aus intrinsischer Motivation die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung an, erzielt bei der Arbeit in der öffentlichen Verwaltung bessere Ergebnisse und kann unabhängig von materiellen Anreizen zu höheren Leistungen motiviert

¹⁶ vgl. Deutsche Bundesregierung (2008): Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage verschiedener Abgeordneter – Drucksache 16/8231, Online im Internet, URL: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/084/1608460.pdf>, übernommen am 05.07.2009, S. 1.

werden.¹⁷ Diese Personengruppe besitzt einen hohen Grad an „Public Service Motivation“. Es wird angenommen, dass solche Personen grundsätzlich andere Anforderungen an einen potenziellen Arbeitgeber bezüglich der vorhandenen Arbeitsplatzbedingungen stellen als Personen ohne Public Service Motivation, worauf im weiteren Verlauf der Untersuchung noch eingegangen wird.

3.3 Kriterien der Attraktivität der Arbeitsbedingungen

3.3.1 Einfluss des Wertewandels auf die Anforderungen potenzieller Arbeitnehmer an den Arbeitsplatz

Ausgangspunkt der Überlegungen eines nachhaltigen Personalmanagements sind die gesellschaftlichen Werte- und Bedürfnisstrukturen, die einer zunehmenden Veränderung unterliegen.¹⁸ Klassische „geradlinige“ Lebensläufe werden abgelöst durch „Patchwork-Biografien“¹⁹, die sich aufgrund von häufigen Brüchen, Umwegen, Wechseln und Auszeiten oft aus einer Kette von Einzelprojekten zusammensetzen. Heutzutage suchen viele Menschen nicht nur in der Arbeitswelt die Möglichkeit zur Entfaltung, sondern auch in anderen Lebensbereichen. Für viele Arbeitnehmer stellt die Arbeit zwar immer noch den Lebensmittelpunkt dar. Allerdings wird das Privatleben mindestens als gleichwertig angesehen.²⁰ Tendenziell werden postmaterielle Werte wichtiger, während Sicherheit, Preisstabilität und geringe Arbeitslosigkeit relativ gesehen unbedeutender werden gegenüber Selbstverwirklichung und Meinungsfrei-

¹⁷ vgl. Alonso, Pablo/Lewis, Gregory B. (2001): Public Service Motivation and Job Performance: Evidence from the Federal Sector, Online im Internet, URL: <http://arp.sagepub.com/cgi/reprint/31/4/363>, übernommen am 23.02.2009, S. 364.

¹⁸ vgl. Zaugg, Robert J. et al. (2001): Nachhaltiges Personalmanagement. Online im Internet, URL: http://www.empiricon.ch/web/downloads/pblc/nachhaltiges_personal_management_2001.pdf, übernommen am 13.01.2009, S. 3.

¹⁹ Zaugg, Robert J. et al. (2001): Nachhaltiges Personalmanagement. Online im Internet, URL: http://www.empiricon.ch/web/downloads/pblc/nachhaltiges_personal_management_2001.pdf, übernommen am 13.01.2009, S. 3.

²⁰ vgl. Zaugg, Robert J. et al. (2001): Nachhaltiges Personalmanagement. Online im Internet, URL: http://www.empiricon.ch/web/downloads/pblc/nachhaltiges_personal_management_2001.pdf, übernommen am 13.01.2009, S. 3.

heit.²¹ Das Eidgenössische Finanzdepartement der Schweiz geht gar davon aus, dass aufgrund des unwichtiger werdenden Faktors Sicherheit der Beamtenstatus erheblich an Attraktivität verloren hat und teilweise sogar „verstaubt und abschreckend“ wirkt.²² Eine Arbeit, bei der die Arbeitnehmer sich persönlich und beruflich weiterentwickeln können, sei mindestens ebenso wichtig wie eine sichere Stelle. Die Unterscheidung zwischen privaten und staatlichen Arbeitgebern ist eher zweitrangig.²³ Deshalb sei es aus Sicht der Arbeitnehmer sinnvoll, sich nicht auf einen bestimmten Beruf oder eine bestimmte Tätigkeit festzulegen, sondern sich laufend weiterzuentwickeln, bereit zu sein, sich rasch in neue Wissensfelder einzuarbeiten und so einen „hohen Verkaufswert“ zu erreichen.²⁴

3.3.2 Vorgehensweise und Auswahl der Kriterien

Bereits durchgeführte Untersuchungen wurden in der Literatur recherchiert und gegebenenfalls Besonderheiten einzelner Studien berücksichtigt. Die hohe Anzahl einbezogener Untersuchungen soll zusammengefasst möglichst repräsentative Ergebnisse gewährleisten.

Zurückgegriffen wird dabei verstärkt auf eine Studie von Hirsbrunner zur Positionierung der Schweizer Bundesverwaltung²⁵ am Ar-

²¹ vgl. Derlien, Hans-Ulrich (2000): Verwaltungsdienst im Wandel. Online im Internet, URL: http://www.uni-bam-berg.de/fileadmin/uni/fakultaeten/sowi_lehrstuehle/verwaltungswissenschaft/vw2/Verwaltungsdienst.pdf, übernommen am 23.06.2009, S. 12.

²² vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement (2000): Informationen über das schweizerische Bundespersonalgesetz. Online im Internet, URL: <http://www.regierungskommission.nrw.de/imnrv/pdf/anlbd.pdf>, übernommen am 16.12.2008, S. 39.

²³ vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement (2000): Informationen über das schweizerische Bundespersonalgesetz. Online im Internet, URL: <http://www.regierungskommission.nrw.de/imnrv/pdf/anlbd.pdf>, übernommen am 16.12.2008, S. 39.

²⁴ vgl. Zaugg, Robert J. et al. (2001): Nachhaltiges Personalmanagement. Online im Internet, URL: http://www.empiricon.ch/web/downloads/pblc/nachhaltiges_personal_management_2001.pdf, übernommen am 13.01.2009, S. 3.

²⁵ vgl. Hirsbrunner, Daniel (2008): Bundesverwaltung als Arbeitgeberin. Image und Positionierung im Arbeitsmarkt. Online im Internet, URL:

beitsmarkt. Diese wurde in den Jahren 2006 und 2007 durchgeführt und ist damit sehr aktuell. Ihre Aussagen sind auf Absolventen von Fachhochschulen und Universitäten beschränkt. Andere einbezogene Studien berücksichtigen auch die Motivationslagen bereits im Erwerbsleben stehender Personen. Beides könnten Zielgruppen, das heißt, potenzielle Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes sein, wobei davon auszugehen ist, dass rein quantitativ die Absolventengruppe die wichtigere Gruppe hinsichtlich der Personalgewinnung ist, da es sich bei anderen potenziellen Arbeitnehmern nur um Personen handeln kann, die in der Privatwirtschaft arbeiten und eventuell in den öffentlichen Dienst wechseln würden, und deren Anzahl nicht besonders hoch sein dürfte. Es wird daher im Folgenden vorrangig auf Motivationslage von Fachhochschul- und Universitätsabsolventen abgestellt.

Abgebildet ist im Bericht von Hirsbrunner die Wichtigkeit verschiedener Karriereziele, wobei Werte für die Gesamtheit der Absolventen und für die an der Bundesverwaltung als Arbeitgeber interessierten Absolventen angegeben werden. Die Werte der an der Bundesverwaltung interessierten Absolventen werden im Folgenden potenziellen Arbeitnehmern mit Public Service Motivation zugeordnet. Die Arbeitnehmergruppe ohne Public Service Motivation (3.2.1) soll durch die Absolventen ohne Interesse an der Bundesverwaltung als Arbeitgeberin dargestellt werden, wobei der Wert, da im Bericht nicht explizit angegeben, selbst aus den beiden angegebenen Werten rechnerisch ermittelt wurde (Abbildung 3).

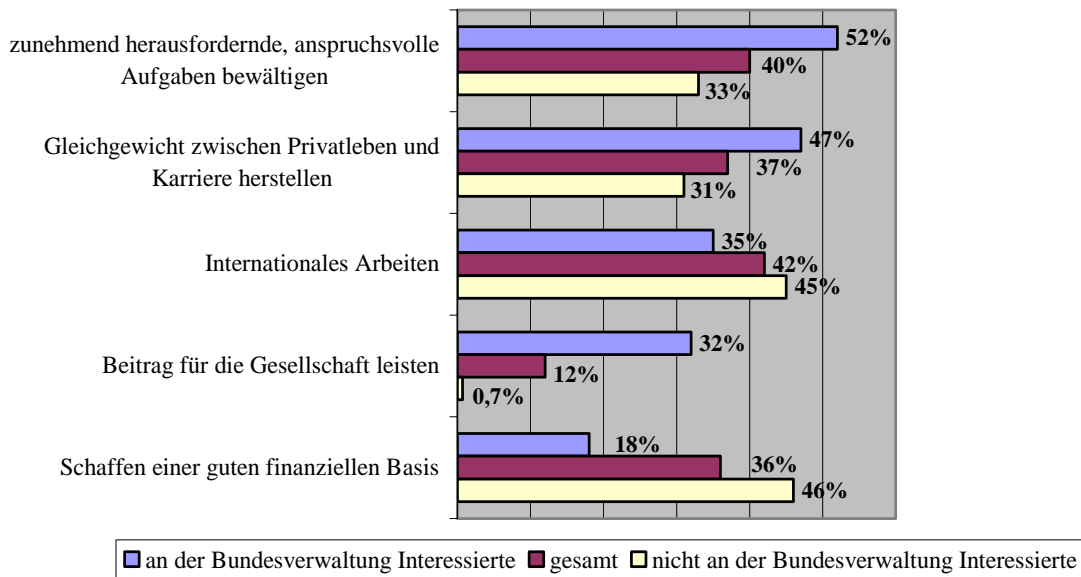


Abbildung 3: Karriereziele von Absolventen, nach Hirsbrunner (2008), modifizierte und ergänzte Darstellung

Einbezogen wurden Ergebnisse aus Untersuchungen, die nicht nur in Deutschland, sondern auch beispielsweise in der Schweiz, in den USA oder staatenübergreifend durchgeführt wurden. Es finden sich allerdings keine Anhaltspunkte, die dafür sprächen, dass die Motivationslage von potenziellen Arbeitnehmern in Deutschland eine andere wäre, weshalb der Einbezug möglich ist. Der Einbezug solcher Ergebnisse war auch deshalb notwendig, weil es bisher zu wenige empirische Untersuchungen in Deutschland dazu gibt.

In der Literatur werden zahlreiche Faktoren genannt, die Einfluss auf die Attraktivität eines Arbeitsplatzes haben. Diese Anzahl resultiert vor allem daraus, dass mit einem unterschiedlichen Detailgrad gearbeitet wird, wobei einzelne detaillierte Faktoren oft einen ähnlichen Motivationshintergrund haben und deshalb zu Obergruppen zusammengefasst werden können. Hirsbrunner hat im Rahmen der oben genannten Studie bereits Obergruppen gebildet, die teilweise in abgewandelter oder erweiterter Form als Basis übernommen werden. Diese sind: Internationales Arbeiten und internationale Karrierechancen, vielseitige und anspruchsvolle Aufgabe und generelle Karrierechancen, Gleichgewicht zwischen Beruf und Privatleben, Höhe des Gehalts und soziale/ethische Verantwortung. Zwei weitere Kriterien, Sicherheit und Arbeitsatmosphäre, kristallisierten sich als zusätzlich zu untersuchende Obergruppen heraus.

3.3.3 Internationales Arbeiten und internationale Karrierechancen

Dieses Kriterium beschreibt die Aussicht des Arbeitnehmers, im Rahmen seiner Tätigkeit international zu agieren. Es muss nicht unbedingt mit Mobilität oder dem Wunsch einhergehen, in anderen Staaten zu arbeiten, sondern betrifft auch den Willen, international mit anderen Behörden und Unternehmen in Kontakt zu stehen, möglicherweise an staatenübergreifenden Projektgruppen beteiligt zu sein und mithilfe von Fremdsprachen zu kommunizieren. In der Gesamtheit junger Arbeitnehmer ist die Möglichkeit, international zu arbeiten, derzeit das wichtigste Kriterium bei der Auswahl des Arbeitgebers. Die Untersuchung des Eidgenössischen Personalamtes der Schweiz zeigt, dass 42% aller Universitäts- und Fachhochschulabsolventen das Arbeiten im internationalen Umfeld anstreben.²⁶ Wird dieses Resultat allerdings nach dem Vorhandensein von Public Service Motivation aufgeschlüsselt, so ergibt sich, dass die internationalen Karrieremöglichkeiten für Personen mit Public Service Motivation weniger bedeutend sind (35%) und auch für Personen ohne Public Service Motivation nicht die wichtigste Rolle einnehmen (Abbildung 3). Diese Tatsache lässt die Schlussfolgerung zu, dass internationales Arbeiten zwar von gewisser Bedeutung ist, es aber pro potenzieller Arbeitnehmergruppe noch Faktoren mit einer sehr viel ausgeprägteren Bedeutung geben muss. Bei diesem Kriterium wird also bereits deutlich, dass eine differenzierte Betrachtung in jedem Fall notwendig ist und eine Gesamtbetrachtung nur ungenau einen tatsächlichen Erwartungskatalog potenzieller Arbeitnehmer wiedergeben kann.

3.3.4 Vielseitige und anspruchsvolle Aufgaben und generelle Karrierechancen

Vielseitigkeit und ausdrücklich der Anspruch der Aufgaben sind keine objektiv feststehenden Kriterien, sondern größtenteils abhängig von der Qualifikation, der Leistungsfähigkeit und der subjektiven Auffassung des Personals. Der einzelne Mitarbeiter empfindet eine Aufgabe als anspruchsvoll, wenn sie eine Herausforderung

²⁶ vgl. Hirsbrunner, Daniel (2008): Bundesverwaltung als Arbeitgeberin. Image und Positionierung im Arbeitsmarkt. Online im Internet, URL: http://www.sdbb.ch/dyn/bin/178849-178859-1-3_bundesverwaltung_als_arbeitgeberin_-_image_und_positionierung.pdf, übernommen am 16.12.2008, S. 16.

darstellt, ihn jedoch nicht überfordert. Auch bezüglich der Abwechslung können je nach persönlicher Neigung unterschiedliche Maße optimal sein.

Das Bedürfnis nach einer möglichst interessanten, anspruchsvollen und abwechslungsreichen Tätigkeit wird langfristig insbesondere durch bestehende Karrieremöglichkeiten bedient, indem neue Herausforderungen geschaffen werden. Das gemeinsame Ziel kann also darin gesehen werden, möglichst wenig Routine aufkommen zu lassen, sondern ständig von neuem gefordert zu sein und sich auf diese Weise weiterzuentwickeln. Des Weiteren ist darunter die Möglichkeit zu verstehen, mithilfe der gewonnenen Erfahrungen neue Aufgaben wahrzunehmen, was besonders das Übernehmen von mehr Verantwortung und das Wahrnehmen von Führungsaufgaben bedeutet. Dieser Aspekt bezieht sich sowohl auf die Weiterentwicklungsmöglichkeit durch einen Wechsel innerhalb einer Organisation, als auch auf den Wechsel zwischen Organisationen, einschließlich der Privatwirtschaft, um Erfahrungen in den verschiedensten Bereichen sammeln zu können.

Die Untersuchungen des Eidgenössischen Personalamtes der Schweiz haben ergeben, dass dieses Kriterium grundsätzlich von großer Bedeutung ist, nämlich für 40% der befragten Absolventen, wobei sich der Unterschied nach dem Grad der Public Service Motivation als enorm groß herausstellt. Demzufolge ist für Personen mit Public Service Motivation dieses Kriterium das wichtigste Attraktivitätsmerkmal. 52% dieser Personengruppe haben dieses als Karriereziel angegeben. Von der Personengruppe ohne Public Service Motivation geben rund 33% dieses Ziel an.²⁷

3.3.5 Gleichgewicht zwischen Beruf und Privatleben

Dieses Kriterium umfasst die grundsätzliche Sicherheit, ein begrenztes Zeitvolumen für das berufliche Engagement einplanen zu können, damit ein fester Zeitanteil für das Privatleben vorgesehen werden kann. Diese so genannte „Work-Life-Balance“ kann vom Arbeitgeber auf verschiedene Weise unterstützt werden, zum Beispiel durch Unterstützung bei der Kinderbetreuung, flexible Ar-

²⁷ vgl. Hirsbrunner, Daniel (2008): Bundesverwaltung als Arbeitgeberin. Image und Positionierung im Arbeitsmarkt. Online im Internet, URL: http://www.sdbb.ch/dyn/bin/178849-178859-1-3_bundesverwaltung_als_arbeitgeberin_-_image_und_positionierung.pdf, übernommen am 16.12.2008, S. 16.

beitszeiten, Job-Sharing oder Möglichkeit zur Telearbeit und zur Teilzeitarbeit. Eine Untersuchung von Thom ergab, dass die am meisten benötigten Möglichkeiten mit Abstand flexible Arbeitszeiten und Teilzeitangebote sind.²⁸ Derartige Maßnahmen sollen auch dazu dienen, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu fördern. Dementsprechend zählt dazu auch die Möglichkeit, Auszeiten für Erziehungsurlaub in Anspruch nehmen, anschließend problemlos in den Beruf zurückkehren und dort eine gleichwertige Position einnehmen zu können. Die Studie des Eidgenössischen Personalamtes der Schweiz zeigt, dass diese Möglichkeiten potenziellen Arbeitnehmern sehr wichtig sind (37%), wobei für Personen mit Public Service Motivation (47%) das Kriterium ausschlaggebender für die Arbeitsplatzwahl ist als für Personen ohne Public Service Motivation (31%).²⁹ Vor allem junge sowie hochqualifizierte Paare wünschen sich eine partnerschaftliche Bewältigung von Familien- und Erwerbsaufgaben. Sie möchten dabei gleichzeitig als Leistungsträger im Beruf eingesetzt und wahrgenommen werden.³⁰

3.3.6 Höhe des Gehalts

Der Lohn als klassischer extrinsischer Anreiz ist die Gegenleistung des Arbeitgebers an den Arbeitnehmer für dessen Leistung. Dieser Grundsatz liegt zwar formell nicht im Rahmen des deutschen Beamtengesetzes, nach welchem die Grundversorgung des Beamten aufgrund des Alimentationsprinzips vom Staat gesichert wird und sich der Beamte so „mit voller Hingabe“ seinem Dienstherrn und seinen damit verbundenen Aufgaben widmen kann. Gleichwohl findet letztlich ein Austausch statt, bei dem die Höhe der Besol-

²⁸ vgl. Thom, Norbert (2007): Aktuelle und zukünftige Herausforderungen des Personalmanagements. Online im Internet, URL: http://www.smionline.ch/cms/upload/pdf/Handouts%20Events/Prsentation_N.Thom.pdf, übernommen am 30.01.2009, S. 33.

²⁹ vgl. Hirsbrunner, Daniel (2008): Bundesverwaltung als Arbeitgeberin. Image und Positionierung im Arbeitsmarkt. Online im Internet, URL: http://www.sdbb.ch/dyn/bin/178849-178859-1-3_bundesverwaltung_als_arbeitgeberin_-_image_und_positionierung.pdf, übernommen am 16.12.2008, S. 16.

³⁰ vgl. Murawski, Klaus-Peter (2008): Arbeitgeberin Kommune: Erfolgsfaktor Familienfreundlichkeit? Online im Internet, URL: http://www.gruenkom.de/pdf/080521_KGSt_Murawski.pdf?5e9c831b53ed55965d0bb1dcf3f3059d=afcb55f224f07b9b0b3a5b89c6c5926f, übernommen am 07.07.2009, S. 2.

dung freilich wie bei anderen Beschäftigten festgelegt, aber dennoch nicht bedeutungslos für potenzielle Arbeitnehmer ist.

Es besteht allerdings ein beträchtlicher Unterschied hinsichtlich der Bedeutung der Entlohnung zwischen Personen mit Public Service Motivation, von denen gerade 18% dieses Kriterium als Karriereziel angeben, und Personen ohne Public Service Motivation, von denen 46% im Gehalt ein Karriereziel sehen.³¹ Das Ergebnis deckt sich mit den Resultaten zahlreicher durchgeführter Studien, die darlegen, dass öffentlich Beschäftigte durch finanzielle Anreize weniger motiviert werden als privat Beschäftigte und Geld für Personen im öffentlichen Dienst weniger das Karriereziel ist als für privat Beschäftigte.³² Dennoch muss beachtet werden, dass das Gehalt als Hygienefaktor³³ zwar selbst nicht unbedingt als Anreiz wirkt, aber zu Unzufriedenheit führen kann, wenn der Arbeitnehmer sich „unter Wert“ bezahlt fühlt.

3.3.7 Sicherheit des Arbeitsplatzes

Dieses Kriterium bezieht sich darauf, dass das Risiko, gekündigt zu werden, relativ klein ist. Generell scheint dieser Aspekt unwichtiger geworden zu sein. Die Studie des Eidgenössischen Personalamtes der Schweiz und andere Studien untersuchen diesen Aspekt überhaupt nicht. Laut einer Studie von Houston ist die Arbeitsplatzsicherheit für Personen mit Public Service Motivation wichtiger als für Personen ohne Public Service Motivation. Personen mit Public Service Motivation stuften die Sicherheit zwar als weniger bedeutend als den Faktor „vielseitige und anspruchsvolle Aufgaben und generelle Karrieremöglichkeiten“, allerdings vor den Faktoren „Gehalt“ und „flexible Arbeitszeiten“ ein. Für Personen ohne Pub-

³¹ vgl. Hirsbrunner, Daniel (2008): Bundesverwaltung als Arbeitgeberin. Image und Positionierung im Arbeitsmarkt. Online im Internet, URL: http://www.sdbb.ch/dyn/bin/178849-178859-1-3_bundesverwaltung_als_arbeitgeberin_-_image_und_positionierung.pdf, übernommen am 16.12.2008, S. 16.

³² vgl. Houston, David J. (2000): Public Service Motivation: A Multivariate Test, Online im Internet, URL: <http://jpart.oxfordjournals.org/cgi/reprint/10/4/713>, übernommen am 23.02.2009, übernommen am 23.02.2009, S. 715.

³³ Nach der Theorie von Herzberg haben zwei Faktoren Einfluss auf die Zufriedenheit: Motivationsfaktoren, deren Vorhandensein zur Zufriedenheit beiträgt und Hygienefaktoren, deren Vorhandensein „nur“ zur Abwehr von Unzufriedenheit beitragen.

lic Service Motivation hat dagegen das Gehalt einen wesentlich höheren Rang als die Arbeitsplatzsicherheit.³⁴

3.3.8 Soziale/Ethische Verantwortung

Die Möglichkeit, für die Gesellschaft einen sinnvollen Beitrag zu leisten, kann für Arbeitnehmer ebenfalls ein Karriereziel sein. Wird die Gesamtheit der potenziellen Arbeitnehmer betrachtet, so haben allerdings relativ wenige Personen dieses Bedürfnis, nämlich lediglich 12%. Beachtung sollte aber die Tatsache finden, dass sich ein anderes Bild ergibt, wenn nach Personengruppen bezüglich des Vorhandenseins von Public Service Motivation ausgewertet wird. Nach der Studie des Eidgenössischen Personalamtes der Schweiz streben 32% der Personen mit Public Service Motivation an, mithilfe ihrer beruflichen Tätigkeit einen Beitrag für die Gesellschaft zu leisten.³⁵ Für die genannte Personengruppe hat damit dieses Kriterium enormen Vorrang gegenüber finanziellen Zielen, da sie sich durch die öffentliche Institution als Anreiz „per se“ motivieren lässt.³⁶ Erwartungsgemäß ist das Kriterium, einen gesellschaftlichen Beitrag leisten zu wollen, für Personen ohne Public Service Motivation kaum relevant (0,7%). Es bestätigen sich damit bereits durchgeführte Studien, die darauf hinweisen, dass für Personen mit Public Service Motivation die Sinnhaftigkeit und Wichtigkeit ihrer Arbeit für das Gemeinwohl wertvoller sind.³⁷ Für diese Personen

³⁴ vgl. Houston, David J. (2000): Public Service Motivation: A Multivariate Test, Online im Internet, URL: <http://jpart.oxfordjournals.org/cgi/reprint/10/4/713>, übernommen am 23.02.2009, S. 715.

³⁵ vgl. Hirsbrunner, Daniel (2008): Bundesverwaltung als Arbeitgeberin. Image und Positionierung im Arbeitsmarkt. Online im Internet, URL: http://www.sdbb.ch/dyn/bin/178849-178859-1-3_bundesverwaltung_als_arbeitgeberin_-_image_und_positionierung.pdf, übernommen am 16.12.2008, S. 16.

³⁶ vgl. Ritz, Adrian et al. (2008): Das Personalmanagement der öffentlichen Verwaltung im Spannungsfeld zwischen Leistungsorientierung und Mitarbeitendenmotivation. Online im Internet, URL: http://www.sgww.ch/d/fokus/Documents/080901_personalmanagement_ritz_schneider.pdf, übernommen am 23.02.2009, S. 9.

³⁷ vgl. Houston, David J. (2000): Public Service Motivation: A Multivariate Test, Online im Internet, URL: <http://jpart.oxfordjournals.org/cgi/reprint/10/4/713>, übernommen am 23.02.2009, S. 716.

haben Gemeinschafts- und Gerechtigkeitssinn einen besonders hohen Stellenwert.

3.3.9 Arbeitsatmosphäre und kollegiales Umfeld

Die Arbeitsatmosphäre ist ein Kriterium, das auf die Motivation des Personals zwar Einfluss hat, grundsätzlich aber nicht vor Arbeitsantritt durch den Arbeitnehmer abgeschätzt werden kann. Daher ist davon auszugehen, dass dieses Kriterium für die Personalgewinnung an sich keine Bedeutung hat, sondern eher insofern von Interesse ist, als dass Personal langfristig gehalten werden soll.

Das Eidgenössische Personalamt der Schweiz hat aufgezeigt, dass potenzielle Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes tendenziell eine höhere Erwartung an das kollegiale Umfeld haben als potenzielle Arbeitnehmer der Privatwirtschaft.³⁸

3.3.10 Zusammenfassung: Bedeutung verschiedener Arbeitsbedingungen für die Attraktivität

Im Rahmen der Betrachtung der einzelnen Kriterien hat sich gezeigt, dass die Ansprüche potenzieller Arbeitnehmer sehr stark differieren. In jedem Fall ist der Grad der Public Service Motivation ein besonderes Merkmal, welches potenzielle Arbeitnehmer eindeutig hinsichtlich ihrer Präferenzen unterscheidet. Deshalb ist es nicht sinnvoll, in den Durchschnittswerten aller potenziellen Arbeitnehmer die Basis für Überlegungen zur Erhöhung der Attraktivität der Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst zu sehen. Vielmehr sollten die für die jeweilige Personengruppe wichtigsten Arbeitsbedingungen festgehalten werden (Abbildung 4).

Personen mit Public Service Motivation	Personen ohne Public Service Motivation
1. Anspruchsvolle und vielseitige Aufgaben und generelle Karrieremöglichkeit	1. Höhe des Gehalts

³⁸ vgl. Hirsbrunner, Daniel (2008): Bundesverwaltung als Arbeitgeberin. Image und Positionierung im Arbeitsmarkt. Online im Internet, URL: http://www.sdbb.ch/dyn/bin/178849-178859-1-3_bundesverwaltung_als_arbeitgeberin_-_image_und_positionierung.pdf, übernommen am 16.12.2008, S. 16.

2. Sicherheit des Arbeitsplatzes	2. Internationales Arbeiten und internationale Karrierechancen
3. Gleichgewicht zwischen Privatleben und Karriere/Flexible Arbeitszeiten	3. Anspruchsvolle und vielseitige Aufgaben und generelle Karriereermöglichkeit

Abbildung 4: Vergleich der Bedeutung der Arbeitsbedingungen. Die wichtigsten Attraktivitätskriterien nach Personengruppen, eigene Darstellung

Eine Studie der Deutschen Gesellschaft für Personalführung, welche zwar keine Unterscheidung nach Public Service Motivation getroffen und auch die Kriterien anders gesetzt hat, kommt dennoch zu einem Ergebnis, welches bestätigt, dass die in Abb. 3 genannten Faktoren größte Bedeutung einnehmen. Danach wurden bei einer Absolventenbefragung folgende Anforderungen an einen „idealen Arbeitgeber“ am häufigsten gestellt: „eine Tätigkeit, die mich erfüllt“ und „eine Arbeitsaufgabe, die mir Spaß macht“ – dies stellt „unser“ Kriterium „Anspruchsvolle und vielseitige Aufgaben“ dar, „gute Karrierechancen“ und „ein Gehalt, welches angemessen für den Beitrag ist, den ich leiste“.³⁹

3.4 Besonderheiten bei der Betrachtung einzelner Berufsgruppen

Fraglich ist, ob die Attraktivitätskriterien neben dem Grad der Public Service Motivation auch von der Berufsgruppe abhängig sind. Jedenfalls könnte angenommen werden, dass Berufswahlmotive und Arbeitsplatzwahlmotive zu einem gewissen Grad verknüpft sind. Daraus würde resultieren, dass bestimmte Arbeitsbedingungen für eine Berufsgruppe von sehr hoher Wertigkeit, währenddessen sie für eine andere Berufsgruppe eher von vernachlässigender Wertigkeit sind. Außerdem wird beispielsweise der Arbeitsmarkt für qualifiziertes Forschungspersonal generell nicht identisch sein mit dem Arbeitsmarkt für allgemeines Verwaltungspersonal, so dass der öffentliche Dienst gezwungen ist, unterschiedliche Anreize zu setzen, um entsprechendes Personal für all seine verschiedenen Berei-

³⁹ vgl. Schleiter, André/Armutat, Sascha (2004): Was Arbeitgeber attraktiv macht. Online im Internet, URL: <http://www.dgfp.de/media/content-downloads/316/arbeitgeber.pdf>, übernommen am 15.07.2009, S. 13 f.

che zu gewinnen.⁴⁰ Um diese Annahme zu untersuchen, werden im Folgenden drei Berufsgruppen ausgewählt, bei denen sich zukünftig eine besonders problematische Gewinnungssituation abzeichnet, besondere Motivationslagen vermutet werden oder deren Bedeutung im öffentlichen Dienst zunehmen wird.

3.4.1 IT-Personal

Die Gewinnung von IT-Personal ist bereits zurzeit flächendeckend problematisch. Die Bundesregierung gibt an, dass es im Bereich der IT deutlich weniger Bewerbungen auf Stellen im öffentlichen Dienst gibt, so dass es in diesem Bereich schwierig ist, eine offene Stelle qualifiziert zu besetzen.⁴¹ Laut einer Studie des Bundesministeriums des Inneren (BMI) gaben befragte Bundesbehörden an, dass die Personalgewinnung sich generell nicht als unproblematisch gestaltet. Lediglich bei IT-Betriebspersonal sei die Situation nur „in Einzelfällen problematisch“. Im Übrigen, das heißt bei IT-Projektleitern, IT-Führungskräften, IT-Entwicklern und IT-Systemarchitekten gestalte sie sich „in Einzelfällen problematisch“ bis grundsätzlich „schwierig“.⁴²

Die Bundesagentur für Arbeit gründete eigens eine Agentur, um IT-Personal damit außerhalb von allen Tarifen und Vorgaben der Beamtenbesoldung beschäftigen zu können.⁴³ Indikator für die Personalknappheit ist außerdem, dass auf Bundesebene bereits Maßnahmen getroffen wurden, die derzeitigen Schwachstellen zu ermitteln und nach Lösungen zu suchen. Es existiert schon die Möglichkeit,

⁴⁰ vgl. Jost, Peter J. (2000): Organisation und Motivation, S. 515.

⁴¹ vgl. Deutsche Bundesregierung (2008): Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage verschiedener Abgeordneter – Drucksache 16/8231, Online im Internet, URL: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/084/1608460.pdf>, übernommen am 05.07.2009, S. 3.

⁴² Bundesministerium des Inneren (2008): Abschlussbericht. Abfrage zur Situation bei der Gewinnung von IT-Fachpersonal, nicht veröffentlicht, siehe Anlage 2, S. 40.

⁴³ so Heesen, Peter (2008) in der Öffentlichen Anhörung zum DNeuG, Wortprotokoll des Deutschen Bundestages. Online im Internet, URL: <http://www.bundestag.de/Ausschuesse/a04/anhoeerungen/Anhoerung13/Protokoll.pdf>, übernommen am 07.07.2009, S. 29.

Sonderzulagen zu gewähren, wenn Gefahr besteht, anderweitig kein geeignetes Personal gewinnen zu können.⁴⁴

Zweifelsohne darf dabei nicht übersehen werden, dass der öffentliche Dienst ganz prinzipiell die Frage für sich klären muss, inwieweit IT-Service und Steuerung der IT an private Unternehmen outsourct und dadurch der Personalbedarf verringert werden kann und soll oder ob eher eigenes Personal etwa durch neue IT-Studiengänge an Verwaltungsfachhochschulen ausgebildet und der Bedarf auf diese Weise gedeckt werden soll. Zurzeit werden beispielsweise auf Bundes- und Länderebene als auch auf kommunaler Ebene Dienstleistungszentren für Querschnittsaufgaben gebildet, die auch gebündelt Service im IT-Bereich bieten könnten. Das sind jedoch Überlegungen, die Gegenstand einer gesonderten Untersuchung sein können und in dieser Arbeit nicht weiter erörtert werden sollen.

Auf der Annahme basierend, dass zukünftig der Personalbedarf im IT-Bereich aufgrund der verstärkten Abbildung der Verwaltungsprozesse mittels IT weiter ansteigen wird, ist die Untersuchung dieser Berufsgruppe besonders relevant, um die Zukunftsfähigkeit des öffentlichen Dienstes zu gewährleisten.

Der Abschlussbericht zur Situation bei der Gewinnung von IT-Fachpersonal des BMI⁴⁵ stellt fest, dass sich die Gewinnungssituation verschlechtert und nennt folgende Hauptgründe:

1. Die Verschlechterungen der Bedingungen durch den TVöD, ein Grund, der sich in der Hauptsache darauf bezieht, dass Neueinsteiger erheblich schlechtere Verdienstmöglichkeiten haben als bisher und auch langfristig sich für Arbeitnehmer Verschlechterungen in

⁴⁴ Laut Rundschreiben des Bundesministeriums des Inneren können im Rahmen der Personalgewinnung im begründeten Einzelfall Beschäftigte auch der Stufe 2 oder 3 zugeordnet werden, im Rahmen der Personalerhaltung auch der Stufe 4, vgl. Bundesministerium des Inneren (2005): Rundbrief, Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes, Maßnahmen zur Gewinnung von Fachkräften auf dem Gebiet der Informationstechnik, Az.: DII2 – 210-2/16. Online im Internet, URL: http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/151244/publicationFile/13841/RdSchr_20051010_2.pdf, übernommen am 23.06.2009, S. 1.

⁴⁵ Bundesministerium des Inneren (2008): Abschlussbericht. Abfrage zur Situation bei der Gewinnung von IT-Fachpersonal, nicht veröffentlicht, siehe Anlage 2, S. 18.

Vergleich zum vorherigen Modell, etwa durch Wegfall der Jahresstufen, ergeben.

2. Den Vergleich mit der Privatwirtschaft, die „besser bezahlt und einfachere Karrierewege erlaubt, auch für Mitarbeiter des gehobenen Dienstes“. Weiterhin wird hier angeführt, dass die Privatwirtschaft finanziell flexibel auf Bewerbermangel reagiert, was im Rahmen des starren TVöD trotz Zusatzregelungen nicht möglich ist.

3. Die generellen Veränderungen am Personalmarkt durch die Knappheit von Fachpersonal, die neben der demografischen Ursache dadurch verstärkt wird, dass die technisch-naturwissenschaftliche Ausbildung zu wenig gefördert wird, in der Wirtschaft aber eine erhöhte Nachfrage besteht.

4. Die Probleme durch befristete Einstellungen, die zu wenige Anreize für Bewerber enthalten.

Eine Aufschlüsselung der vorgetragenen Gründe nach Attraktivitätskriterien zeigt, dass die Ursache offensichtlich in den Bereichen Höhe des Gehalts, Karrieremöglichkeiten und Sicherheit des Arbeitsplatzes liegt. Dieser Befund deckt sich mit der Angabe der Bundesbehörden, dass die Anzahl der aus finanziellen Gründen abgesprungenen Bewerber angestiegen ist. Im Rahmen der Abfrage haben die befragten Bundesbehörden Anreize vorgeschlagen, über die zukünftig die Personalgewinnung verbessert werden sollte. In der Zusammenfassung gibt das BMI an, dass die genannten Anreize „auf ein starkes Defizit in der Bewertung der Anreizsituation von IT-Stellen in Vergleich zur Wirtschaft deuten.“⁴⁶ Auch die Bundesregierung stellt fest, dass in den Bereichen, die aus Sicht potenzieller Bewerber nicht traditionell dem öffentlichen Dienst zugerechnet werden, wie dem IT-Bereich, das Konkurrenzverhältnis zur privaten Wirtschaft eine Rolle spielt.⁴⁷

⁴⁶ Bundesministerium des Inneren (2008): Abschlussbericht. Abfrage zur Situation bei der Gewinnung von IT-Fachpersonal, nicht veröffentlicht, siehe Anlage 2, S. 28.

⁴⁷ vgl. Deutsche Bundesregierung (2008): Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage verschiedener Abgeordneter – Drucksache 16/8231, Online im Internet, URL: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/084/1608460.pdf>, übernommen am 05.07.2009, S. 6.

Der ständige Vergleich mit der Privatwirtschaft und das Fordern „marktgerechter Löhne“ resultiert möglicherweise daraus, dass die inhaltliche Tätigkeit von IT-Fachkräften relativ unabhängig davon ist, ob sich ihr Arbeitsplatz in der Privatwirtschaft oder im öffentlichen Dienst befindet. Gegenüber anderen Berufsgruppen im öffentlichen Dienst ist es besonders bei IT-Fachkräften kaum vorstellbar, dass sie beispielsweise mit dem Ziel im öffentlichen Dienst arbeiten, einen Beitrag für die Gesellschaft zu leisten. Die aufgeführten Untersuchungsergebnisse lassen keinen anderen als den Schluss zu, dass diese Annahme tatsächlich zutreffend ist und vom Vorhandensein von Public Service Motivation nicht ausgegangen werden kann. Wenn nun potenzielle Arbeitnehmer im IT-Bereich vor die Wahl Privatwirtschaft oder öffentlicher Dienst gestellt werden, beide Arbeitgeber aber im Prinzip die gleichen Arbeitsinhalte und -bedingungen anbieten, etwa weil im öffentlichen Dienst zunehmend befristete Arbeitsverträge abgeschlossen werden⁴⁸ und deshalb der öffentliche Dienst nicht mehr mit Arbeitsplatzsicherheit gleichgesetzt werden kann, ist es nachvollziehbar, dass die sich unterscheidenden Kriterien, nämlich Gehalt und Karrieremöglichkeit, die ausschlaggebenden Aspekte bei der Arbeitgeberwahl sind und in dieser Hinsicht die Privatwirtschaft besser aufgestellt ist. Eine Gehaltsumfrage kam zu dem Ergebnis, dass IT-Personal im öffentlichen Dienst etwa 4/5 des Gehalts ihrer Kollegen in der Privatwirtschaft verdienten.⁴⁹

Erwähnt sei noch das „Image-Problem“: Besonders im IT-Bereich sind in der Praxis Anzeichen zu erkennen, dass junges Personal den Eintritt in den öffentlichen Dienst deshalb kritisch überdenkt, weil nach einer Arbeitszeit im öffentlichen Dienst wegen dessen Image bei einem eventuellen Wechsel zur Privatwirtschaft Nachteile befürchtet werden.

Festzuhalten ist jedenfalls, dass für Arbeitnehmer im IT-Bereich der Schwerpunkt hinsichtlich der Attraktivitätsfaktoren auf der Höhe des Gehalts, den Karrieremöglichkeiten und der Sicherheit liegt.

⁴⁸ zur Zunahme befristeter Arbeitsverhältnisse vgl. Heeg, Susanne/Reusch, Nadine (2008): Öffentlicher Dienst. Online im Internet, URL: http://aktuell.nationalatlas.de/uploads/media/08_04_Beitrag.pdf, übernommen am 29.07.2009, S. 3.

⁴⁹ vgl. Meyer, Angela (2003): Wer verdient wie viel? Online im Internet, URL: <http://www.heise.de/ct/Ergebnisse-der-c-t-Gehaltsumfrage--/artikel/124984>, übernommen am 08.07.2009.

3.4.2 Forschungspersonal

Universitäten, aber auch öffentliche außeruniversitäre Einrichtungen sind Arbeitgeber für Forschungspersonal im Bereich der Grundlagenforschung als auch der anwendungsorientierten Forschung. Insbesondere die Grundlagenforschung ist eine bedeutende staatliche Aufgabe, weil sie die Basis jeglicher Entwicklung bildet. Oft resultieren längerfristig bedeutende Erkenntnisse und Durchbrüche in der Forschung zunächst aus der Grundlagenforschung, wozu eine besonders große Unabhängigkeit notwendig ist.⁵⁰ Grundlagenwissen ist ein öffentliches Gut, dessen Wert von der Öffentlichkeit nur schwer beurteilt werden kann und an dessen Produktion Unternehmen in der Regel kein Interesse haben,⁵¹ weil die Fragestellungen der Grundlagenforschung kommerziell nicht attraktiv sind oder kurzfristig den Interessen der Industrie sogar zuwiderlaufen.⁵² Deshalb werden bestimmte Forschungsbereiche immer staatlich wahrgenommen werden und Bedarf an Forschungspersonal im öffentlichen Dienst bestehen. Im Rahmen dieser Arbeit wurde ein Interview mit dem Forschungsreferenten eines deutschen Bundesinstituts durchgeführt.⁵³ Der Forschungsreferent äußerte hinsichtlich der Situation der Personalgewinnung, dass abzusehen ist, dass diese immer schwieriger werde, da aufgrund des demografischen Wandels zukünftig durch weniger Absolventen auch weniger qualifiziertes Personal zur Verfügung stehen werde. Deshalb entstände bereits innerhalb des öffentlichen Dienstes eine Konkurrenzsituation zwischen Bundesbehörden und Universitäten. Seitens des BMI wurden ähnliche Bemühungen wie für IT-Fachkräfte hinsichtlich der Zahlung von Sonderzulagen unternommen, um die

⁵⁰ vgl. Arbeitsgruppe „Wissens-& Werkplatz Schweiz“ (2006): Dilemmas und Hindernisse – und Chance, Online im Internet, URL: http://www.fwws.ch/dl/wissensplatz_de.pdf, übernommen am 08.07.2009, S. 7.

⁵¹ vgl. Osterloh, Margit/Frey, Bruno S. (2008): Anreize im Wissenschaftssystem, S. 3f.

⁵² vgl. Arbeitsgruppe „Wissens-& Werkplatz Schweiz“ (2006): Dilemmas und Hindernisse – und Chance, Online im Internet, URL: http://www.fwws.ch/dl/wissensplatz_de.pdf, übernommen am 08.07.2009, S. 7.

⁵³ vgl. Interview in Anlage 1.

Gewinnungsmöglichkeiten zu verbessern,⁵⁴ ein weiterer Indikator für die Knappheit des Forschungspersonals. Welche Arbeitsbedingungen kann also der öffentliche Dienst bieten, um für Forscher weiterhin attraktiv zu bleiben?

Untersuchungen zur Arbeitgeberattraktivität in der Wissenschaft haben ergeben, dass Forscher im Vergleich mit anderen Berufsgruppen besondere Ansprüche an ihre Arbeitsplätze stellen.⁵⁵ Buchholz et al. beschreiben, dass Wissenschaft auf der individuellen Ebene einen spezifischen Ethos im Sinne der Hingabe an ein Thema, die Orientierung an Selbstbestimmtheit und besondere intrinsische Motivation erfordert.⁵⁶ Forscher sind in der Regel mit der inhaltlichen Fragestellung hoch identifiziert⁵⁷ und an Selbstbestimmtheit und Kreativität interessiert, so dass jede Beschränkung ihrer Tätigkeit auch als solche wahrgenommen wird.⁵⁸

Der interviewte Forschungsreferent gab an, dass aus diesem Grund der öffentliche Dienst für Forscher grundsätzlich der Arbeitsplatz

⁵⁴ Laut Rundschreiben des Bundesministeriums des Inneren können im Rahmen der Personalgewinnung Arbeitszeiten in anderen öffentlich geförderten Forschungseinrichtungen, an Hochschulen und in der Privatwirtschaft bei der Stufenzuordnung angerechnet werden, vgl. Bundesministerium des Inneren (2006): Rundbrief, Stufen der Entgelttabelle nach § 16 TVöD (Bund), Maßnahmen zur Gewinnung besonders qualifizierter Fachkräfte für Forschungseinrichtungen des Bundes, Az.: DII2 – 220 210-2/16. Online im Internet, URL: http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/151266/publicationFile/13870/RdSchr_20061130.pdf, übernommen am 23.06.2009, S. 1.

⁵⁵ vgl. Buchholz, Kai et al. (2009): Attraktivität von Arbeitsbedingungen in der Wissenschaft im internationalen Vergleich. Online im Internet, URL: <http://www.wzb.eu/gwd/wipo/pdf/EFI-Teil-A.pdf>, übernommen am 21.06.2009, S. 4, Anmerkung: Buchholz et al. sprechen von „Wissenschaftlern“; aus dem Kontext geht hervor, dass sich dies auf den Forschungsbereich bezieht.

⁵⁶ vgl. Buchholz, Kai et al. (2009): Attraktivität von Arbeitsbedingungen in der Wissenschaft im internationalen Vergleich. Online im Internet, URL: <http://www.wzb.eu/gwd/wipo/pdf/EFI-Teil-A.pdf>, übernommen am 21.06.2009, S. 9.

⁵⁷ vgl. Haller, Reinhold (2007): Mitarbeiterführung in Wissenschaft und Forschung, S. 21.

⁵⁸ vgl. Buchholz, Kai et al. (2009): Attraktivität von Arbeitsbedingungen in der Wissenschaft im internationalen Vergleich. Online im Internet, URL: <http://www.wzb.eu/gwd/wipo/pdf/EFI-Teil-A.pdf>, übernommen am 21.06.2009, S. 9.

der Wahl sei, wenn das Hauptziel des Arbeitnehmers nicht jenes ist, viel Geld zu verdienen.⁵⁹ Die Freiheit zu forschen hat generell große Bedeutung für Forschungspersonal, wobei der Forschungsreferent zu bedenken gibt, dass zunehmend auch finanzielle Aspekte wichtiger werden. Dies bezieht sich allerdings nicht in erster Linie darauf, dass generell eine Tendenz zum Karriereziel „Geld“ herrschen würde, sondern vielmehr darauf, dass sich derzeit eine Verschlechterung der finanziellen Bedingungen, vor allem durch die Regelungen des TVöD, bemerkbar macht.

Osterloh/Frey kritisieren daneben, dass durch die zunehmende Forderung, öffentliche Forschungseinrichtungen unternehmerischer zu gestalten und durch die ansteigende Einführung von Zielvorgaben und deren Kontrolle sich im Wissenschaftssystem ein „Pay-for-Performance“-System⁶⁰ etabliert, welches die Autonomie, eine wichtige Voraussetzung für Kreativität, einschränkt.⁶¹ Sie stellen fest, dass Autonomie auch Teil des Belohnungssystems in der Wissenschaft ist und dass zum Beispiel die Attraktivität von Universitäten sinkt, wenn zusätzlich zum niedrigen Einkommen auch noch die Autonomie in der Forschung reduziert wird.⁶²

Befragungen zur Motivation hatten zum Ergebnis, dass Forscher signifikant häufig die Faktoren „Herausforderung“ und „Sinnhaftigkeit der Tätigkeit“ nannten, während nichtwissenschaftliche Mitarbeiter beziehungsweise Mitarbeiter aus der freien Wirtschaft signifikant häufig das Motiv „Gehalt“ nannten.⁶³ Dieses Ergebnis ähnelt dem generellen Vergleich von Arbeitnehmern aller Sektoren, wenn nach Vorhandensein von Public Service Motivation unterschieden wird. Auch hier wurde der Faktor „Gehalt“ in der Gruppe von Arbeitnehmern ohne Public Service Motivation sehr hoch be-

⁵⁹ vgl. Interview in Anlage 1.

⁶⁰ „Pay-for-Performance“-Systeme machen das Gehalt leistungsabhängig. Die Leistung wird daran gemessen, inwieweit gesetzte Ziele erreicht wurden.

⁶¹ vgl. Osterloh, Margit/Frey, Bruno S. (2008): Anreize im Wissenschaftssystem, S. 24.

⁶² vgl. Osterloh, Margit/Frey, Bruno S. (2008): Anreize im Wissenschaftssystem, S. 24.

⁶³ vgl. Haller, Reinhold (2007): Mitarbeiterführung in Wissenschaft und Forschung, S. 24, Anmerkung: Haller spricht von „Wissenschaftlern“; aus dem Kontext geht hervor, dass sich dies auf den Forschungsbe-
reich bezieht

wertet, während Personen mit Public Service Motivation insbesondere Wert auf anspruchsvolle Aufgaben legen (vgl. Abbildung 4).

Der interviewte Forschungsreferent ordnete den untersuchten Anreizfaktoren für die Personalgewinnung folgende Priorität zu:

1. Internationales Arbeiten und internationale Karrierechancen
2. Höhe des Gehalts
3. Vielseitige und anspruchsvolle Aufgaben und generelle Karriere­möglichkeiten
4. Sicherheit des Arbeitsplatzes
5. Gleichgewicht zwischen Privatleben und Karriere/Flexible Arbeitszeiten
6. Arbeitsatmosphäre und kollegiales Umfeld
7. Soziale/Ethische Verantwortung⁶⁴

Dass sich hierbei das Gehalt auf zweitem Rang befindet, und nicht, wie angenommen werden könnte, eher auf einem der unteren Ränge, erklärt sich im bereits oben genannten Zusammenhang, nämlich, dass die Bezahlung derzeit nicht angemessen erscheint und, wie der Forschungsreferent betonte, mindestens vom Niveau des TVöD auf das Niveau des TV-Ärzte⁶⁵ angehoben werden müsse. Dass die Bezahlung auf privatwirtschaftliches Niveau gebracht werden sollte beziehungsweise wie in der Privatwirtschaft obersten Rang einnimmt, ist damit nicht gemeint.

Es könnte weiterhin die Frage aufgeworfen werden, warum der Faktor „soziale/ethische Verantwortung“ zu übernehmen, als unwichtigstes Kriterium angegeben wurde, wenn doch offensichtlich die Sinnhaftigkeit der Aufgabe ein Kernelement für Forscher darstellt und insbesondere intrinsische Motivation vorhanden ist. Der Grund hierfür liegt darin, dass sich Forschungspersonal zwar besonders hoch mit der inhaltlichen Fragestellung identifiziert und diese Ziele auch mit dem persönlichen Interesse korrelieren. Jedoch verbindet der einzelne Forscher diese Ziele nicht vorrangig damit, dass er für die Gesellschaft einen Beitrag leistet, dies ergibt sich

⁶⁴ vgl. Interview in Anlage 1.

⁶⁵ Tarifvertrag für Ärztinnen und Ärzte an Universitätskliniken vom 30. Oktober 2006.

eher als „Nebenprodukt“. Im Vordergrund steht die Arbeit, das Forschungsprojekt selbst. Auch die beim Arbeitgeber vorhandene Ausstattung mit modernen Geräten auf neuestem technischen Stand ist hier dazu zu rechnen, weil sie Grundlage dafür ist, dass der Forscher „sein Projekt“ durchführen kann. Dieser Faktor wurde unter 3.2. zwar nicht aufgenommen und stand dem Forschungsbeauftragten beim Interview daher nicht zur Prioritätensetzung zur Verfügung, ist für den Forschungsbereich allerdings einer der entscheidenden Faktoren bei der Arbeitsplatzwahl.

Festzuhalten ist daher für die Berufsgruppe „Forschungspersonal“, dass grundsätzlich die Autonomie einen sehr hohen Stellenwert hat, der eigentliche Aufgabeninhalt und die technische Ausstattung des Arbeitgebers sowie die (internationalen) Karrieremöglichkeiten. Das Gehalt ist insofern wichtig, als es eine bestimmte Mindesthöhe erreichen sollte, damit die positive Wirkung der erstgenannten Attraktivitätsfaktoren nicht von diesem Aspekt „überschattet“ wird.

3.4.3 Personal mit der Fähigkeit, im europäischen Kontext zu arbeiten

Zunehmenden Einfluss auf die Anforderungen an das Personal im öffentlichen Dienst wird die Internationalisierung⁶⁶ und Europäisierung haben. Weiter steigen wird die Bedeutung von Fremdsprachenkenntnissen, Auslandsaufenthalten und Kenntnissen europäischer Strukturen. Der Bedarf an Personal mit der Fähigkeit, im europäischen Kontext zu arbeiten, wird sich daher ausweiten.

Es liegt natürlich nahe, dass Arbeitnehmer, die eine Aus- oder Weiterbildung im europäischen Kontext absolviert oder bereits Auslandserfahrungen haben, auch im internationalen Rahmen tätig werden möchten, also das Kriterium „Internationales Arbeiten und internationale Karrierechancen“ dann das wichtigste bei der Arbeitsplatzwahl ist. Umfragen unter Mitarbeitern internationaler Organisationen, auch europäischer Behörden, ergaben, dass derartig qualifizierten Arbeitnehmern insbesondere wichtig ist, die Möglichkeit zu haben, die vorhandenen eigenen Fähigkeiten zu nutzen, in einer multikulturellen Umgebung mit Kollegen anderer Nationen zu arbeiten, einer guten Sache zu dienen und die eigene Persön-

⁶⁶ vgl. Seidel, Axel et al. (2008): Das Personalmanagement rückt stärker als bisher in den Fokus. Führungskräfteentwicklung in Zeiten des demographischen Wandels, S13.

lichkeit weiterzuentwickeln.⁶⁷ Neben der internationalen Ausrichtung der Tätigkeit spielt daher auch das Kriterium „vielseitige und anspruchsvolle Aufgaben“ eine bedeutende Rolle für diese Arbeitnehmer.

Die Höhe des Gehalts sowie die Zulagen rangierten bei den Umfragen eher auf den unteren Plätzen⁶⁸ und nehmen daher keine herausragende Bedeutung ein.

Personal mit der Fähigkeit, im europäischen Kontext zu arbeiten, steht wie in allen Berufsgruppen über zwei Wege dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. Entweder handelt es sich um Absolventen, die ihre Erstausbildung beziehungsweise ihr Erststudium abgeschlossen haben, oder es handelt sich um Personal, welches bereits beruflich tätig ist und einen Wechsel des Arbeitgebers plant. Da die Fähigkeit, im europäischen Kontext zu arbeiten, aber neben der theoretischen Ausbildung vor allem auch praktische Erfahrung verlangt, ist davon auszugehen, dass entsprechendes Personal in der Regel schon beruflich tätig ist und währenddessen durch Weiterbildungen, Auslandserfahrungen oder dem Arbeiten im europäischen oder internationalen Projektteams die benötigten Fähigkeiten erworben hat. Es ist daher hinsichtlich der Gewinnung von Personal die Besonderheit zu berücksichtigen, dass entsprechendes Personal in der Regel bereits beruflich tätig ist und deshalb nicht, wie Absolventen, dem Arbeitsmarkt frei zur Verfügung steht. Für die Arbeitnehmer selbst ist diese Tatsache weniger ein Problem, da sie ohnehin eine Karriere mit regelmäßigen Arbeitsplatzwechseln und Zugehörigkeit zu verschiedenen Organisationen erwarten.⁶⁹ Allerdings sind die be-

⁶⁷ vgl. Diskussionsbeitrag von Willmann, Hans/Golze, Kristiane (2008) in: Auswärtiges Amt: Gruppendiskussion: Reintegration in den nationalen Arbeitsmarkt, Online im Internet, URL: http://stiftungskolleg.org/downloads/news/Konferenz_dt_Beschaeftigte_in_IO.pdf, übernommen am 02.07.2009, S. 12.

⁶⁸ vgl. Diskussionsbeitrag von Willmann, Hans/Golze, Kristiane (2008) in: Auswärtiges Amt: Gruppendiskussion: Reintegration in den nationalen Arbeitsmarkt, Online im Internet, URL: http://stiftungskolleg.org/downloads/news/Konferenz_dt_Beschaeftigte_in_IO.pdf, übernommen am 02.07.2009, S. 12.

⁶⁹ vgl. Diskussionsbeitrag von Willmann, Hans/Golze, Kristiane (2008) in: Auswärtiges Amt: Gruppendiskussion: Reintegration in den nationalen Arbeitsmarkt, Online im Internet, URL: http://stiftungskolleg.org/downloads/news/Konferenz_dt_Beschaeftigte_in_IO.pdf, übernommen am 02.07.2009, S. 12.

stehenden Personalsysteme sowohl internationaler Organisationen als auch des deutschen öffentlichen Dienstes an diese Situation, beispielsweise aufgrund der auf langjährige Zugehörigkeit ausgelegten Rentenansprüchen und anderen Ansprüchen, noch nicht angepasst.⁷⁰ Insbesondere wird kritisiert, dass der gesamte Arbeitsmarkt in Deutschland nicht von Durchlässigkeit beziehungsweise Austausch gekennzeichnet sei.⁷¹ Infolgedessen werden deutsche Arbeitnehmer, die etwa in europäischen Behörden tätig sind, nach Ablauf der befristeten Verträge, aber auch generell, behindert, in den öffentlichen Dienst Deutschlands zurückzukehren oder zu wechseln. Für die Attraktivität des öffentlichen Dienstes in Deutschland ist daher für europäisch kompetentes Personal ein weiteres wichtiges Kriterium die Durchlässigkeit zu anderen Personalsystemen.

4 Prüfung der Arbeitsbedingungen hinsichtlich der Attraktivitätskriterien im öffentlichen Dienst in Deutschland

4.1 Vorhandene Stärken

Der öffentliche Dienst bietet im Vergleich zur Privatwirtschaft seit jeher sehr gute Bedingungen bezüglich der Faktoren „Sicherheit des Arbeitsplatzes“ und „Gleichgewicht zwischen Privatleben und Karriere“.⁷²

⁷⁰ vgl. Diskussionsbeitrag von Willmann, Hans/Golze, Kristiane (2008) in: Auswärtiges Amt: Gruppendiskussion: Reintegration in den nationalen Arbeitsmarkt, Online im Internet, URL: http://stiftungskolleg.org/downloads/news/Konferenz_dt_Beschaefigt_e_in_IO.pdf, übernommen am 02.07.2009, S. 12.

⁷¹ vgl. Diskussionsbeitrag von Varnhagen, Monika (2008) in: Auswärtiges Amt: Gruppendiskussion: Reintegration in den nationalen Arbeitsmarkt, Online im Internet, URL: http://stiftungskolleg.org/downloads/news/Konferenz_dt_Beschaefigt_e_in_IO.pdf, übernommen am 02.07.2009, S. 13.

⁷² Von dieser Aussage müssen bezüglich des Faktors „Gleichgewicht zwischen Privatleben und Karriere“ natürlich spezielle Berufsfelder wie Polizei, Feuerwehr, Krankenhäuser ausgenommen werden. Potenziellen Arbeitnehmern dürfte das aber bekannt sein.

4.1.1 Sicherheit des Arbeitsplatzes

Der Faktor „Sicherheit des Arbeitsplatzes“ resultiert daraus, dass eine Anstellung im öffentlichen Dienst generell mit Unkündbarkeit, zumindest jedoch mit der Annahme verbunden wird, den Arbeitsplatz nur bei einer vorsätzlich begangenen, außerordentlich schwerwiegenden Misstat verlassen zu müssen.

Teilweise gehen Experten davon aus, dass das Beamtentum für die Nachwuchsgewinnung von Vorteil sei. Dementsprechend schätzen sie die Wahrscheinlichkeit der Begrenzung des Beamtentums auf die hoheitlichen Aufgaben im Jahr 2020 als nicht sehr hoch ein, da dies der Bereich sei, wo der öffentliche Dienst am konkurrenzfähigsten sei.⁷³ Andererseits wird aber teilweise auch die Meinung vertreten, das Beamtentum sei unzeitgemäß und heutzutage kaum Anreizfaktor (3.2.1). Der Beamtenstatus impliziert aber neben der Arbeitsplatzsicherheit ein Bündel von besonderen Rechten und Pflichten, weshalb im Weiteren nicht näher auf den Beamtenstatus eingegangen wird, sondern der Aspekt der Sicherheit losgelöst betrachtet wird. Generell, auch bei den nicht verbeamteten Mitarbeitern, soweit diese unbefristet eingestellt sind, ist die Arbeitsplatzsicherheit sehr hoch. Die Anzahl der befristeten Einstellung nimmt jedoch derzeit zu.⁷⁴

4.1.2 Gleichgewicht zwischen Beruf und Privatleben

Weiterhin gut aufgestellt ist der öffentliche Dienst hinsichtlich der Ermöglichung des Gleichgewichts zwischen Beruf und Privatleben, indem etwa der Arbeitnehmer eine Familie aufbauen kann ohne sich gegen eine Karriere entscheiden zu müssen und auch Teilzeitarbeit möglich ist. Der Anteil von Teilzeitarbeitsplätzen im öffentlichen Dienst in Deutschland beträgt etwa 31%.⁷⁵ Bisher ist dies

⁷³ vgl. Seidel, Axel et al. (2008): Das Personalmanagement rückt stärker als bisher in den Fokus. Führungskräfteentwicklung in Zeiten des demographischen Wandels, S. 13.

⁷⁴ zur Zunahme befristeter Arbeitsverhältnisse vgl. Heeg, Susanne/Reusch, Nadine (2008): Öffentlicher Dienst. Online im Internet, URL: http://aktuell.nationalatlas.de/uploads/media/08_04_Beitrag.pdf, übernommen am 29.07.2009, S. 3.

⁷⁵ vgl. Statistisches Bundesamt (2008): Personal im öffentlichen Dienst, Online im Internet, URL: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Con->

zwar insbesondere für Frauen mit Kinderwunsch von besonderer Wichtigkeit, wird aber zunehmend auch von Männern in Anspruch genommen. Im Vergleich zur Privatwirtschaft ist dies in jedem Fall ein ganz herausragender Aspekt und Wettbewerbsvorteil. Während in der Privatwirtschaft die wenigeren Teilzeitarbeitsplätze⁷⁶ eher in unteren Positionen zu finden sind und es durchaus im Rahmen des Normalen ist, dass Frauen nach der Elternzeit einen niedrigeren Posten bekleiden, können Frauen und Männer im öffentlichen Dienst ohne Nachteile aus der Elternzeit zurückkehren und auch bei aktiver Wahrnehmung der Elternpflichten weiterhin Führungspositionen besetzen. Insbesondere hoch qualifiziertes Personal kann dank der guten Möglichkeiten im öffentlichen Dienst auf diese Weise gehalten werden. Je höher nämlich die Identifikation mit dem Beruf vor der Geburt eines Kindes ist, desto eher wird eine schnelle Rückkehr in den Beruf gewünscht.⁷⁷ Vor allem hat sich im öffentlichen Dienst im Gegensatz zur Privatwirtschaft auch der Gedanke durchgesetzt, dass Väter die Elternzeit beanspruchen, ohne dass dies die weitere Karriere negativ beeinflussen würde. Die Work-Life-Balance wird im Zuge der demografischen Entwicklung noch an Bedeutung gewinnen, wenn es darum geht, die Erwerbsquote qualifizierter Frauen zu erhöhen, um dem drohenden Fachkräftemangel entgegenzusteuern.⁷⁸ Diese Stärke des öffentlichen Dienstes sollte daher unbedingt erhalten und weiter gefördert werden.

[tent/Statistiken/FinanzenSteuern/OeffentlicherDienst/PersonalOeffentlicherDienst/Aktuell,templateId=renderPrint.Public_Service_Motivati-onl](#), übernommen am 23.06.2009.

⁷⁶ Der Anteil von Teilzeitarbeitsplätzen lag in der Privatwirtschaft im Jahr 2002 bei 21%, im öffentlichen Dienst bei 27%. vgl. Ahlers, Elke (2004): Beschäftigungskrise im öffentlichen Dienst? Online im Internet, URL: http://www.boeckler.de/pdf/wsimit_2004_02_ahlers.pdf, übernommen am 30.07.2009, S. 79.

⁷⁷ vgl. Murawski, Klaus-Peter (2008): Arbeitgeberin Kommune: Erfolgsfaktor Familienfreundlichkeit? Online im Internet, URL: http://www.gruenkom.de/pdf/080521_KGSt_Murawski.pdf?5e9c831b53ed55965d0bb1dcf3f3059d=afcb55f224f07b9b0b3a5b89c6c5926f, übernommen am 07.07.2009, S. 4.

⁷⁸ vgl. Schleiter, André/Armutat, Sascha (2004): Was Arbeitgeber attraktiv macht. Online im Internet, URL: <http://www.dgfp.de/media/content-downloads/316/arbeitgeber.pdf>, übernommen am 15.07.2009, S. 18 f.

Im Übrigen scheint auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht der Nutzen familienfreundlicher Maßnahmen höher als die Kosten zu sein. Denn Telearbeit, flexible Arbeitszeiten oder die Vermittlung von Betreuungs- und Pflegeangeboten kosten deutlich weniger als eine Neubesetzung.⁷⁹

4.1.3 Soziale/Ethische Verantwortung

Natürlich ist auch die Tatsache von Bedeutung, dass Tätigkeiten im öffentlichen Dienst generell einen hohen Bezug zur Wohlfahrt der Gesellschaft haben und Arbeitnehmer entsprechend soziale und ethische Verantwortung tragen können. Das bedeutet freilich nicht, dass die Privatwirtschaft keinen gesellschaftlichen Beitrag leistet; dies geschieht eher indirekt. Vielmehr ist damit gemeint, dass ein in der Privatwirtschaft Beschäftigter kaum mit dem Ziel tätig sein wird, neben der Gewinnmaximierung für sein Unternehmen auch aktiv einen Beitrag für die Gesellschaft zu leisten. Für Personen, denen es wichtig ist, soziale Verantwortung zu übernehmen, sind der öffentliche Dienst oder andere öffentlich finanzierte Einrichtungen in der Regel attraktiver. Dieses Merkmal, „soziale/ethische Verantwortung“ beruflich übernehmen zu können, ist damit allerdings auch eines, welches aufgrund des inhaltlichen Zusammenhangs per se vorhanden ist und dessen Ausprägungsstärke daher nicht beeinflussbar ist. Maximal die Vermarktung dieser Stärke könnte die Attraktivität diesbezüglich noch fördern.

4.2 Derzeitige Schwachpunkte

Folgende Begriffe scheinen bereits ohne nähere Betrachtung der einzelnen Kriterien die Schwachpunkte der Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst zusammenfassen zu können: Unflexibilität und konservatives Arbeitsumfeld.⁸⁰ Bisher ist der öffentliche Dienst nach dem Prinzip der Einheitlichkeit organisiert. Anforderungen an

⁷⁹ vgl. Murawski, Klaus-Peter (2008): Arbeitgeberin Kommune: Erfolgsfaktor Familienfreundlichkeit? Online im Internet, URL: http://www.gruenkom.de/pdf/080521_KGSt_Murawski.pdf?5e9c831b53ed55965d0bb1dcf3f3059d=afcb55f224f07b9b0b3a5b89c6c5926f, übernommen am 07.07.2009, S. 4.

⁸⁰ Weitere Ausführungen zum Image des öffentlichen Dienstes: Demmke, Christoph (2005): Sind öffentliche Bedienstete anders, weil sie öffentliche Bedienstete sind? Online im Internet, URL: http://www.eupan.eu/UserFiles/File/LuxPres/02_de.doc, übernommen am 07.07.2009, S. 3.

Personal, Aufbau- und Ablaufstrukturen und die Festlegung von Gehältern erfolgen weitestgehend unabhängig von konkreten Aufgaben und Leistungen.⁸¹ Dagegen erfordern neue Steuerungs- und Organisationsformen oft aufgabenabhängige und unterschiedliche Anreizinstrumente. Insbesondere vor dem Hintergrund der sich ändernden Lebensentwürfe scheint der öffentliche Dienst nur mangelhaft anpassungsfähig zu sein. Welchen Nutzen hat für einen potenziellen Arbeitnehmer mit „neuem Lebensmodell“ (3.2.1) die Gewissheit, dass er nach einem bestimmten Zeitraum befördert wird? Oder die Gewissheit, lebenslang in der öffentlichen Verwaltung tätig zu sein? Oder die Tatsache, dass mit dem Endamt einer Laufbahn auch gleichzeitig die „Karriereleiter“ ihr Ende findet, weil für eine Tätigkeit in einem höheren Amt beziehungsweise einer höheren Entgeltgruppe ständige gute Leistungen und Erfahrung nicht zählen, soweit kein höherer Ausbildungsabschluss vorgelegt wird?

Dem Trend nach zu urteilen gestalten Personen auch in beruflicher Hinsicht vieles kurzlebiger und richten sich stärker auf persönliche Selbstentfaltung aus. Als Arbeitgeber ist der öffentliche Dienst in Deutschland darauf noch zu wenig eingestellt.

4.2.1 Striktes Laufbahnmodell und beschränkte Karrieremöglichkeit

Der öffentliche Dienst in Deutschland ist nach dem Laufbahnmodell konzipiert, welches sich auszeichnet durch öffentlich-rechtliche Arbeitsverträge mit Anstellung auf Lebenszeit, Einstellung nur in den Eingangssämtern und Besoldung und Beförderung nach Dienstalter. Mit der Einführung einer leistungsabhängigen Bezahlung durch das Dienstrechtsneuordnungsgesetz 2009⁸² (DNeuG) und den TVöD zeigen sich erste Tendenzen zum Positionssystem.⁸³ Dennoch sehen Arbeits- und Dienstrecht für den öf-

⁸¹ vgl. Lehner, Franz (2002): Thesen zur Organisation und Steuerung öffentlicher Aufgaben. Online im Internet, URL: <http://www.regierungskommission.nrw.de/immnrw/pdf/le190102.pdf>, übernommen am 13.07.2009, S. 7.

⁸² Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts, vom 05.05.2009, verkündet in BGBl. I 2009 Nr. 7 vom 11.02.2009.

⁸³ Personalsysteme werden nach Laufbahnmodellen und Positionsmode-len unterschieden. Laufbahnmodelle sind auf Lebenszeit ausgelegt, wobei die Stellenbesetzung sowie die Beförderung nach Ausbildung

fentlichen Dienst eine starre Entwicklung der beruflichen „Karriere“ vor. Bereits bei Eintritt in den öffentlichen Dienst ist die Laufbahngruppe beziehungsweise Entgeltgruppe durch den Bildungsabschluss vorbestimmt und ebenso das Eingangsamt, ohne die wahrgenommene Funktion zu berücksichtigen. Der einzelne Arbeitgeber hat daraus resultierend in der Regel nicht die Möglichkeit, einem Arbeitnehmer, der zuvor in der Privatwirtschaft tätig war, anhand seiner Erfahrung in ein höheres Amt einzustellen oder ihn entsprechend zu vergüten.⁸⁴ Genau dieser Aspekt führt aber dazu, potenzielle Arbeitnehmer hinsichtlich der Entscheidung zum Eintritt in den öffentlichen Dienst „abzuschrecken“. Auch einmal im öffentlichen Dienst beschäftigt bietet die Laufbahnentwicklung nur einen relativ langsamen Aufstieg, der zudem beschränkt ist. Später das Endamt erreicht, bleibt der Beschäftigte gegebenenfalls Jahrzehnte in dieser Stufe bis zum Eintritt ins Rentenalter.

Die einzige Möglichkeit, aufzusteigen, bieten prinzipiell nur Weiterbildungsmaßnahmen, die zu einem höheren Bildungsabschluss führen. Doch selbst dabei ist es in der Praxis häufig der Fall, dass der Arbeitgeber Einfluss darauf nimmt, ob und wer an entsprechenden Weiterqualifizierungsmaßnahmen teilnimmt. Praktische Erfahrungen zeigen, dass es nicht unüblich ist, dass Behörden ihrem eigenen Personal keine Unterstützung zusagen oder dieses sogar aktiv behindern. Offensichtlich wird in diesen Fällen alles daran gesetzt, die bisher bestehenden starren Systeme weiter zu erhalten, um Planungssicherheit bezüglich des eingesetzten Personals zu haben. Sicherlich ist es für den Arbeitgeber einfacher, wenn der Arbeitnehmer auf einer einmal gut besetzten Stelle möglichst langfristig verweilt und selbst darüber zu entscheiden, wer höher dotierte

und Dienstaltes erfolgt. Positionsmodelle sind weniger starr und ermöglichen die Stellenbesetzung und die Bezahlung nach Eignung und Leistung. vgl. Druesne, Gérard et al. (2005): Ein neuer Raum für öffentliche Verwaltungen und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in einer erweiterten Union. Online im Internet, URL: http://www.eupan.eu/UserFiles/File/LuxPres/01_A%20new%20Space%20for%20Public%20Administrations%20and%20Services%20of%20General%20Interest_de.pdf, übernommen am 30.07.2009, S. 14f.

⁸⁴ Der Begriff „Eingangsämter“ kommt grundsätzlich nur im Laufbahnmodell des Beamtenrechts vor. Im Beschäftigtenverhältnis gibt es keine rechtlichen Vorschriften, die eine Anstellung in bestimmten Entgeltgruppen festlegen. In der Praxis wird diese Freiheit aber oftmals nicht genutzt, sondern analog dem Laufbahnmodell verfahren.

Stellen besetzen soll, zumal er sich den damit anfallenden Rekrutierungsbedarf der frei werdenden Stellen erspart.

Für den öffentlichen Dienst ist allerdings genau dies ein entscheidender Nachteil, motiviertes Personal nicht „weiter nach oben ziehen“ zu lassen und für die freiwerdenden Stellen mittlere Laufbahngruppen weiterzuqualifizieren, damit auch diese Entwicklungsmöglichkeiten haben. Nachdem mit DNeuG beschlossen wurde, dass grundsätzlich auch akkreditierte Masterstudiengänge den Zugang zum höheren Dienst eröffnen, werden derzeit Überlegungen angestellt, einen Studiengang auf Bundesebene anzubieten, bei welchem die Studierenden nicht nach Leistung und bisherigen Abschlussergebnissen ausgewählt werden, sondern wiederum die Einstellungsbehörden entscheiden können, welches Personal dafür zugelassen werden soll. Welchen Eindruck soll eine solche Regelung auf Außenstehende, insbesondere potenzielle Arbeitnehmer machen, wenn nicht den der Willkür und des Versuchs, hergebrachte Strukturen aufrecht zu erhalten? Was passiert mit der Motivation von leistungsstarkem Personal, dem ein Aufstieg verweigert wird? Mit Sicherheit sind Einschränkungen in diesen Bereich kein Anreiz, insbesondere nicht für junge motivierte Personen, sich für den öffentlichen Dienst zu entscheiden.

Neben den rechtlichen Rahmenbedingungen ist daher auch die Verwaltungskultur selbst Ursache der schlechten Anreizsituation bezüglich des Attraktivitätskriteriums „Karrieremöglichkeit“.

4.2.2 Mangelnde Durchlässigkeit zur Wirtschaft und zu internationalen/europäischen Institutionen

Arbeitsplatzwechsel zwischen Verwaltung und Wirtschaft oder zwischen Verwaltung und internationalen oder europäischen Institutionen sind zurzeit unüblich und kommen in der Praxis eher selten vor. Ursache dafür ist allerdings nicht mangelndes Interesse der Arbeitnehmer, wie aus deren beruflichen Einstellungen abzuleiten ist (3.2.1), sondern die fehlende Möglichkeit eines Austauschs. Sehr oft noch nimmt sich der öffentliche Dienst als „eigene Welt“ wahr, grenzt sich bewusst gegenüber der Privatwirtschaft und internationalen Einrichtungen ab und ist wenig marktorientiert.

Das DNeuG sieht erstmals eine Öffnung für Bewerber außerhalb des öffentlichen Dienstes vor und damit auch ein leichteres Einstei-

gen für Personen, die schon über Berufserfahrung verfügen.⁸⁵ Allerdings bleibt die Mobilität etwas einseitig, weil es zwar erleichtert wird, in den öffentlichen Dienst hineinzukommen, es aber aufgrund der nichtvorhandenen Mitnahmefähigkeit von Versorgungsansprüchen erschwert oder sogar unmöglich ist, aus dem öffentlichen Dienst hinauszuschweifen,⁸⁶ was auch als „Einbahnstraßenprinzip“⁸⁷ bezeichnet wird. So wirkt sich ein (mehrmaliger) Wechsel zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft nachteilig auf die Beschäftigung im öffentlichen Dienst aus, indem zum Beispiel eine Entlassung aus dem Beamtenstatus nur gegen finanzielle Einbußen hinsichtlich der Rentenversicherung und der Zusatzaltersvorsorge möglich ist.⁸⁸ Umgekehrt haben Personen, die nach einer Tätigkeit in der Privatwirtschaft oder internationalen Institutionen in den öffentlichen Dienst Deutschlands wechseln, oftmals aus Altersgründen nicht die Chance, verbeamtet zu werden.

Hinsichtlich des Attraktivitätskriteriums „vielseitige und anspruchsvolle Aufgaben und generelle Karrieremöglichkeiten“ sowie des Kriteriums „Internationales Arbeiten und internationale Karrierechancen“ ist der öffentliche Dienst durch die genannten Problematiken daher relativ schlecht ausgestellt.

4.2.3 Mangelnde Verankerung des Leistungsprinzips

Eine erste umfangreiche Studie zur Leistungsmotivation im öffentlichen Dienst führte Klages zwischen 1987 und 1990 durch. Zwei Hauptergebnisse konnten dabei gewonnen werden: 1. Die Leistungsmotivation im öffentlichen Dienst war relativ hoch, ein „Mo-

⁸⁵ Das Dienstrechtsneuordnungsgesetz gilt nur für Beamte. Für Beschäftigte sind „Eingangssämter“ und bestimmte Entgeltgruppen bei der Anstellung rechtlich nicht festgelegt.

⁸⁶ so Böhm, Monika (2008) in der Öffentlichen Anhörung zum DNeuG, Wortprotokoll des Deutschen Bundestages. Online im Internet, URL: <http://www.bundestag.de/Ausschuesse/a04/anhoerungen/Anhoerung13/Protokoll.pdf>, übernommen am 07.07.2009, S. 17.

⁸⁷ so Ziekow, Jan (2008) in der Öffentlichen Anhörung zum DNeuG, Wortprotokoll des Deutschen Bundestages. Online im Internet, URL: <http://www.bundestag.de/Ausschuesse/a04/anhoerungen/Anhoerung13/Protokoll.pdf>, übernommen am 07.07.2009, S. 27.

⁸⁸ vgl. Hochschulrektorenkonferenz (2009): Mobilität von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern in Europa. Online im Internet, URL: http://www.hrk.de/de/download/dateien/Entschliessung_Mobilitaet.pdf, übernommen am 02.07.2009, S. 2.

tivationswunder“,⁸⁹ welches auf eine hohe Karriereorientierung zurückgeführt wurde.⁹⁰ 2. Die Karrierechancen und die Leistungsbezogenheit der Beförderung dagegen wurden als sehr schlecht eingeschätzt.⁹¹ Eine aktuelle Mitarbeiterbefragung eines deutschen Bundesinstituts zeigt gleiche Ergebnisse⁹² und bestätigt damit, dass auch heute der von Klages beschriebene Zustand herrscht. Schon zum damaligen Zeitpunkt wurde gefordert, dieses labile Gebilde durch Einführung des Leistungsprinzips zu stützen. Auf die heutige Personalgewinnungssituation wirkt sich das fehlende Leistungsprinzip insofern aus, als die Attraktivitätskriterien „Karrieremöglichkeiten“ und „Höhe des Gehalts“ durch den Arbeitnehmer kaum beeinflussbar sind und sich Leistung nicht zu lohnen scheint. Daher werden leistungsstarke Arbeitnehmer sich zwischen der Aussicht, im öffentlichen Dienst nach Lohntabellen festgesetzte Löhne in gleicher Höhe wie weniger leistungsstarke Kollegen zu erhalten, und der Möglichkeit, in der Privatwirtschaft wesentlich schneller „Karriere machen“ und mehr Geld verdienen zu können, entscheiden.

Im Rahmen des TVöD wurden erstmals finanzielle Ansätze des Leistungsprinzips in den öffentlichen Dienst aufgenommen, indem mithilfe von Zielvereinbarungen, Zielerreichungsüberprüfungen und der Möglichkeit, Leistungszulagen zu zahlen, die erbrachte Leistung honoriert wird. Gleichzeitig wurden Wege geschaffen, Beförderungen in Abhängigkeit von der Leistung zu gestalten.

Ungeachtet dessen, ob und inwieweit diese Möglichkeiten tatsächlich ausgeschöpft werden, können sie im besten Fall Ansätze für ein Leistungsprinzip im öffentlichen Dienst sein, deren weiteren Ausbau es bedarf.

⁸⁹ vgl. Klages, Helmut (1993): Motivation als Modernisierungsperspektive: Ergebnisse eines Forschungsprojekts über Führung und Arbeitsmotivation in der öffentlichen Verwaltung, S. 12.

⁹⁰ vgl. Klages, Helmut (1993): Motivation als Modernisierungsperspektive: Ergebnisse eines Forschungsprojekts über Führung und Arbeitsmotivation in der öffentlichen Verwaltung, S. 98.

⁹¹ vgl. Klages, Helmut (1993): Motivation als Modernisierungsperspektive: Ergebnisse eines Forschungsprojekts über Führung und Arbeitsmotivation in der öffentlichen Verwaltung, S. 13.

⁹² Ergebnis der unveröffentlichten Mitarbeiterbefragung eines deutschen Bundesinstituts, 2009.

Leistung ist mit Sicherheit im öffentlichen Dienst prinzipiell schwerer zu messen als in der Privatwirtschaft. Das sollte aber keine Begründung für eine Nichtanwendung und damit zur Weiterführung der Praxis dienen, Mitarbeiter nur aus Gründen des Bildungsabschlusses oder der Dauer der Dienstzugehörigkeit, anstatt aus Gründen hervorragender Leistung zu befördern. Immerhin sind mit dem DNeuG Erfahrungsstufen statt Altersstufen eingerichtet worden, um mehr auf die tatsächliche Funktion abzustellen. Jedoch, so Böhm, „wenn man etwas länger macht, macht man es nicht unbedingt besser.“⁹³ Eine Beförderungspraxis nach diesen Maßstäben würde unweigerlich zu einer negativen Auswirkung hinsichtlich der Attraktivität für motivierte Personen führen. Speziell Absolventen mit Fachhochschulabschluss haben bei sehr guter Leistung sehr unterschiedliche Karriere- und Gehaltsaussichten, vergleicht man den öffentlichen Dienst mit der Privatwirtschaft. In der Privatwirtschaft können Mitarbeiter mit Fachhochschulabschluss durchaus die höheren Posten eines Unternehmens besetzen, wenn sie die entsprechenden Fähigkeiten mitbringen, während sich dies im öffentlichen Dienst auf die mittlere Führungsebene beschränkt. Die langsame und vor allem endliche Laufbahnentwicklung im öffentlichen Dienst ist als Nachteil hinsichtlich der Attraktivität zu werten.

4.2.4 Höhe des Gehalts

Inbesondere Arbeitnehmer in höheren Positionen haben gegenüber einer Beschäftigung in der Privatwirtschaft beachtliche finanzielle Nachteile hinzunehmen, während die Einstiegsgehälter und die Gehälter der unteren Laufbahngruppen und Entgeltgruppen im Vergleich relativ attraktiv sind. Der Unterschied liegt also vor allem im geringeren Anstieg im Laufe des Berufslebens und darin, dass die Differenz zwischen Höchst- und Niedriggehältern nicht so enorm groß ist wie in der Privatwirtschaft. Insofern bietet der öffentliche Dienst hinsichtlich der absoluten Höhe des Gehalts nicht so attraktive Bedingungen wie die Privatwirtschaft. „Die besten Kräfte werden abgeworben, werden in der Wirtschaft gut bezahlt.“ so Bull.⁹⁴

⁹³ Böhm, Monika (2008) in der Öffentlichen Anhörung zum DNeuG, Wortprotokoll des Deutschen Bundestages. Online im Internet, URL: <http://www.bundestag.de/Ausschuesse/a04/anhoerungen/Anhoerung13/Protokoll.pdf>, übernommen am 07.07.2009, S. 17.

⁹⁴ Bull, Peter (2008) in der Öffentlichen Anhörung zum DNeuG, Wortprotokoll des Deutschen Bundestages. Online im Internet, URL:

Vor allem durch den neuen TVöD und seine Entgeltgruppen sind Neueinsteiger im öffentlichen Dienst hinsichtlich des Lebenseinkommens noch schlechter gestellt.⁹⁵

Das Statistische Bundesamt gibt zwar an, dass im Jahr 2008 im Vergleich zu 2007 es die höchsten Zuwächse bei den Tarifverdiens-ten im öffentlichen Dienst gab, nämlich +5,4% (Abbildung 5).

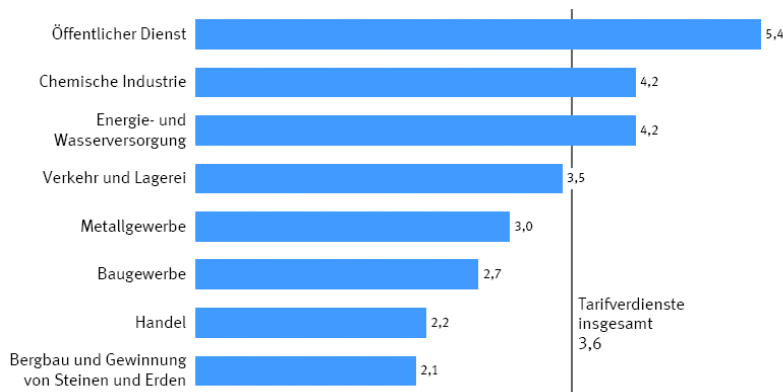


Abbildung 5: Veränderung der Tarifverdienste 2008 im Vergleich zum Vorjahr in Prozent, übernommen vom Statistischen Bundesamt (2009)

Langfristig beobachtet aber, und gerade bei Betrachtung der relativen Veränderung in Bezug auf die Teuerung, haben sich die Gehälter, geht man vom Basisjahr 1993 aus, seit 2004 stetig abgesenkt und liegen seit Mitte des Jahres 2005 unterhalb der Teuerungsrate (Abbildung 6).

<http://www.bundestag.de/Ausschuesse/a04/anhoerungen/Anhoerung13/Protokoll.pdf>, übernommen am 07.07.2009, S. 19.

⁹⁵ Der Vergleich der Gehaltshöhe nach TVöD zur Gehaltshöhe nach den alten Regelungen des Bundes-Angestelltentarifvertrages (BAT) ist abhängig von der familiären Situation und der Anzahl der Kinder. In den ersten Berufsjahren steigt der Verdienst nach TVöD zwar schneller an als nach BAT, danach aber deutlich geringer. Bis auf Einzelfälle wird das Lebenseinkommen (insbesondere für verheiratete Arbeitnehmer mit Kindern) nach TVöD geringer ausfallen als nach BAT. vgl. Personalrat der Universität Trier (2006): PR Info Nr. 1/2006. Online im Internet, URL: <http://www.uni-trier.de/fileadmin/organisation/personalrat/personalrat/2006-Info1.pdf>, übernommen am 30.07.2009, S. 15f.

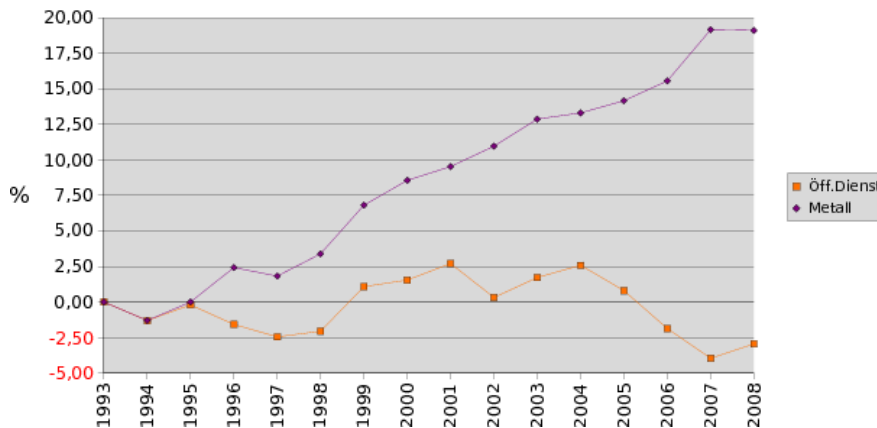


Abbildung 6: Tarifentwicklung relativ zur Teuerung, Basis 1993, übernommen von Klenk (2009)

Selbst mit der Tarifierhöhung im Jahr 2008 befindet sich der Tarif des öffentlichen Dienstes etwa 2,5% unter der Teuerung, was bedeutet, dass sich der Reallohn gegenüber 1993 abgesenkt hat.

Hinzu kommt, dass das deutsche Arbeits- und Dienstrecht im öffentlichen Dienst das Gehalt aufgrund des Laufbahnprinzips stark an das Bildungssystem bindet.⁹⁶ Vom Ausbildungsgrad hängt die Einteilung in eine Laufbahngruppe und damit die Höhe des Gehalts ab. Für die spätere Einteilung in Stufen sind das Alter und die Berufserfahrung entscheidend, wobei bisher grundsätzlich nur Berufserfahrung berücksichtigt wird, die im öffentlichen Dienst erworben wurde.

Neben der eigentlichen Höhe des Gehalts ist daher auch die vorgegebene Struktur des Stufenaufstiegs eine Tatsache, die den Faktor „Höhe des Gehalts“ im öffentlichen Dienst nicht als attraktiv erscheinen lässt.

4.3 Schlussfolgerung hinsichtlich der Attraktivität der Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst

Es zeigt sich, dass bereits einige Anreize für eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst vorhanden sind. Allerdings haben ablaufende gesellschaftliche Veränderungen noch keinen Eingang in das Personalsystem gefunden. Das heißt, wesentliche Faktoren, die für die Gewinnung von Personal zukünftig wichtiger werden, berücksich-

⁹⁶ vgl. Sudjana, Sarah (2007): Leistungsanreize im öffentlichen Dienst, S. 343.

tigt das derzeitige Personalsystem noch nicht. Relevant ist dabei die subjektive Einschätzung des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber durch potenzieller Arbeitnehmer.

Insgesamt wird die deutsche öffentliche Verwaltung als schlecht auf die Herausforderungen des internationalen Arbeitsmarktes vorbereitet angesehen.⁹⁷

5 Ausgewählte Aspekte der Konzepte anderer europäischer Staaten

5.1 Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst der Schweiz

5.1.1 Flexibilität des Personalsystems

Dienstrechtlich stellt das Schweizer Personalsystem eine Mischform zwischen dem Laufbahn- und dem Positionsmodell dar, tendiert aber eher zum Positionsmodell. Bund, Kantone und Gemeinden sind berechtigt, eigene Regelungen für das Dienstrecht zu schaffen, da keine Verpflichtung der Kantone besteht, ihr Dienstrecht dem des Bundes anzupassen.⁹⁸

Das Bundespersonalgesetz der Schweiz (BPG)⁹⁹ setzt für das Personal aller Arbeitgeber des Bundes einen gemeinsamen Rahmen und enthält nur wenige Detailregelungen. Es lässt daher viel Raum offen für Lösungen, die auf die unterschiedlichen Bedürfnisse des Personals und der jeweiligen Arbeitgeber abgestimmt werden können. Die personalpolitischen Ziele etwa oder die Bestimmungen

⁹⁷ vgl. Seidel, Axel et al. (2008): Das Personalmanagement rückt stärker als bisher in den Fokus. Führungskräfteentwicklung in Zeiten des demographischen Wandels, S. 13.

⁹⁸ vgl. Trotzewitz, Sabine (2003): Die Abschaffung des Beamtentums in der Schweiz zum 01.01.2002. Online im Internet, URL: http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/1.5/PBGD/Archiv_Veroeffentlichungen_der_13.WP/Berufsbeamtentum/Abschaffung_des_Berufsbeamtentums_in_der_Schweiz_Jan2003.pdf, übernommen am 10.07.2009, S. 4.

⁹⁹ Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (Stand am 01. Januar 2009).

zum Kündigungsschutz sind als Rahmen festgelegt.¹⁰⁰ Dagegen sind beispielsweise die Lohn- und Arbeitszeitsysteme flexibel.

Die Eidgenössischen Technischen Hochschulen haben zum Beispiel in ihrer Verordnung¹⁰¹ selbst bestimmte Schwerpunkte setzen können, die die Personalgewinnung speziell in diesem Bereich unterstützen sollen. Eigens für die Personalgewinnung von Wissenschaftlern und Forschern wurde hierin explizit festgelegt, dass der Rat der Eidgenössischen Technischen Hochschulen, die beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen und die Forschungsanstalten für attraktive Arbeitsbedingungen sorgen, die national und international konkurrenzfähig sind (Art. 4 Abs. 1 b) und dass sie für die Gewinnung und Förderung geeigneter Mitarbeiter sorgen (Art. 4 Abs. 1 d). Für spezifische Problematiken, wie den Mangel im akademischen Mittelbau, den auch der interviewte Forschungsreferent als Problem der deutschen öffentlichen Forschungseinrichtungen nennt,¹⁰² können auf diese Weise eigene Festlegungen getroffen werden, zum Beispiel, dass die beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen und die Forschungsanstalten eigenständig Laufbahnkonzepte für Assistenten, Oberassistenten und wissenschaftlichen Mitarbeiter erstellen (Art. 6).

Insgesamt nähern sich die Arbeitsbedingungen des öffentlichen Dienstes in der Schweiz stark an die der privatwirtschaftlichen Arbeitgeber an. Neben der Schaffung möglichst gleichwertiger Rahmenbedingungen soll hierdurch der öffentliche Dienst in die Lage versetzt werden, konkurrenzfähig zu sein und so qualifiziertes und motiviertes Personal zu gewinnen.

5.1.2 Sicherheit des Arbeitsplatzes

Das Arbeits- und Dienstrecht der Schweiz war, obwohl es auf Bundesebene, kantonaler und kommunaler Ebene bis zur Einführung des neuen BPG oder entsprechenden kantonalen oder kommunalen Vorschriften Beamte gab, noch nie auf eine Lebenszeitanstellung

¹⁰⁰ vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement (2000): Informationen über das schweizerische Bundespersonalgesetz. Online im Internet, URL: <http://www.regierungskommission.nrw.de/imnrw/pdf/anlbd.pdf>, übernommen am 16.12.2008, S. 46.

¹⁰¹ Verordnung des ETH-Rates über das Personal im Bereich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen vom 15. März 2001.

¹⁰² vgl. Interview in Anlage 1.

ausgerichtet. Auf Bundesebene wurde das Beamtentum annähernd komplett abgeschafft, auf kantonaler Ebene bestehen Unterschiede, so dass in den Kantonen zum Teil nur ausgewählte Funktionsbereiche, zum Teil alle Funktionsbereiche weiter am Beamtenstatus festhalten.

Das BPG und die meisten der kantonalen Vorschriften sehen allerdings eine in der Regel unbefristete, aber kündbare öffentlich-rechtliche Anstellung vor. Die Arbeitsverhältnisse sind ähnlich den privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen.¹⁰³ Weiterhin bestehen aber bestimmte Unterschiede. Streitigkeiten aus den Arbeitsverhältnissen nach dem BPG werden etwa nicht von den Arbeitsgerichten entschieden, sondern vor internen Beschwerdeinstanzen des Bundes.¹⁰⁴ Zum privatrechtlichen Arbeitsverhältnis ist ein weiterer wichtiger Unterschied der Kündigungsschutz, welcher deutlich stärker ist als im privaten Arbeitsrecht.¹⁰⁵ Das BPG zählt die zulässigen Gründe, aus denen der Arbeitgeber kündigen darf, abschließend auf. Der Arbeitgeber darf nur kündigen, wenn ein solcher Grund vorliegt. Die Verletzung wichtiger gesetzlicher oder vertraglicher Pflichten etwa oder Mängel in der Leistung oder im Verhalten, die sich trotz schriftlicher Mahnung wiederholen oder anhalten, sind zulässige Kündigungsgründe. Insbesondere in der Tatsache, dass aus mangelhafter Leistung gekündigt werden kann, lässt das Leistungsprinzip erkennen und gibt den Arbeitgebern die Möglichkeit, Druck auf den Arbeitnehmer auszuüben und die Arbeitsqualität zu gewährleisten.

Aber auch der Arbeitnehmer hat einen besonders verstärkten Kündigungsschutz: Er kann innerhalb von 30 Tagen beim Arbeitgeber schriftlich geltend machen, die Kündigung sei nichtig. Der Arbeit-

¹⁰³ vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement (2000): Informationen über das schweizerische Bundespersonalgesetz. Online im Internet, URL: <http://www.regierungskommission.nrw.de/immnrw/pdf/anlbd.pdf>, übernommen am 16.12.2008, S. 43.

¹⁰⁴ vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement (2000): Informationen über das schweizerische Bundespersonalgesetz. Online im Internet, URL: <http://www.regierungskommission.nrw.de/immnrw/pdf/anlbd.pdf>, übernommen am 16.12.2008, S. 43.

¹⁰⁵ vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement (2000): Informationen über das schweizerische Bundespersonalgesetz. Online im Internet, URL: <http://www.regierungskommission.nrw.de/immnrw/pdf/anlbd.pdf>, übernommen am 16.12.2008, S. 44.

geber muss, will er trotzdem an der Kündigung festhalten, bei der Beschwerdeinstanz die Feststellung der Gültigkeit der Kündigung verlangen. Andernfalls ist die Kündigung nichtig. Hierdurch kann sichergestellt werden, dass keine willkürlichen Entscheidungen getroffen werden.

Eine Besonderheit ist die Möglichkeit der Kündigung aus schwerwiegenden wirtschaftlichen und betrieblichen Gründen. Das BPG geht davon aus, dass auch staatliche Arbeitgeber gezwungen sein können, Stellen aus wirtschaftlichen oder betrieblichen Gründen zu streichen und erlaubt daher die Kündigung, soweit der betroffenen Person keine andere zumutbare Arbeit angeboten werden kann.¹⁰⁶ Bei Kündigung größerer Personalbestände ist ein Sozialplan zu erstellen, damit die Sozialverträglichkeit gewährleistet ist.

Nach wie vor bietet der Bund damit eine hohe Beschäftigungssicherheit, erwartet aber dafür von seinen Mitarbeitern neben guten Leistungen auch die Bereitschaft, allenfalls andere zumutbare Arbeit als die bisher gewohnte zu übernehmen.¹⁰⁷ Berufliche Mobilität und Flexibilität werden wichtiger. Das Attraktivitätskriterium „Sicherheit des Arbeitsplatzes“ wird daher nicht gänzlich abgeschafft, sondern gekoppelt mit dem Leistungsprinzip, eine Maßnahme, die durchaus sinnvoll ist und die Motivation der Beschäftigten steigern kann.

5.1.3 Höhe des Gehalts und Leistungsprinzip

Die Gehälter der Beschäftigten im öffentlichen Dienst der Schweiz können der Bund, die Kantone und die Kommunen jeweils autonom und unabhängig voneinander bestimmen, weshalb diese unterschiedlich ausfallen können.¹⁰⁸

¹⁰⁶ vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement (2000): Informationen über das schweizerische Bundespersonalgesetz. Online im Internet, URL: <http://www.regierungskommission.nrw.de/immnrw/pdf/anlbd.pdf>, übernommen am 16.12.2008, S. 45.

¹⁰⁷ vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement (2000): Informationen über das schweizerische Bundespersonalgesetz. Online im Internet, URL: <http://www.regierungskommission.nrw.de/immnrw/pdf/anlbd.pdf>, übernommen am 16.12.2008, S. 45.

¹⁰⁸ vgl. Trotzewitz, Sabine (2003): Die Abschaffung des Beamtentums in der Schweiz zum 01.01.2002, Online im Internet, URL: http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/1.5/PBGD/Archiv_Veroeffentlichun-

Das BPG beschränkt sich hinsichtlich des Lohns auf Grundsätze. Es sieht nur noch vor, dass sich der Lohn nach Erfahrung, Funktion und Leistung bemisst.¹⁰⁹ Die konkrete Ausgestaltung des Lohnsystems ist den Ausführungsbestimmungen überlassen, die der Arbeitgeber selbst festlegen kann. Für die Berücksichtigung der Leistung, die Einfluss auf den Lohn hat, bildet ein Bewertungssystem die Basis.¹¹⁰ Es hat sich bei Personalbefragungen gezeigt, dass die Orientierung an Zielen, die dem Bewertungssystem zugrunde liegt, von den Mitarbeitern als sinnvoll empfunden wird und das Personal dadurch sehr zielorientiert und effizient arbeitet.¹¹¹

Die Löhne selbst, auch die Einstiegsgehälter, liegen etwa auf derselben Höhe wie bei großen Arbeitgebern in der freien Wirtschaft oder sogar darüber (Abbildung 7).

[gen der 13.WP/Berufsbeamtentum/Abschaffung des Berufsbeamten tums in der Schweiz, Jan2003.pdf](#), übernommen am 23.01.2009, S. 4.

¹⁰⁹ vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement (2000): Informationen über das schweizerische Bundespersonalgesetz. Online im Internet, URL: <http://www.regierungskommission.nrw.de/imnrw/pdf/anlbd.pdf>, übernommen am 16.12.2008, S. 47.

¹¹⁰ vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement (2000): Informationen über das schweizerische Bundespersonalgesetz. Online im Internet, URL: <http://www.regierungskommission.nrw.de/imnrw/pdf/anlbd.pdf>, übernommen am 16.12.2008, S. 47.

¹¹¹ vgl. Borel, Thierry (2006) im Interview mit dem Staatsanzeiger für Baden-Württemberg, „Wir haben das verstaubte Image abgelegt“. Online im Internet, URL: https://fueak.bw21.de/PortalData/5/Resources/inhaltsbereich/0_mitteilungen_06/dienstrechtsreform/Beamtendienstrecht.pdf, übernommen am 23.01.2009, S. 9.

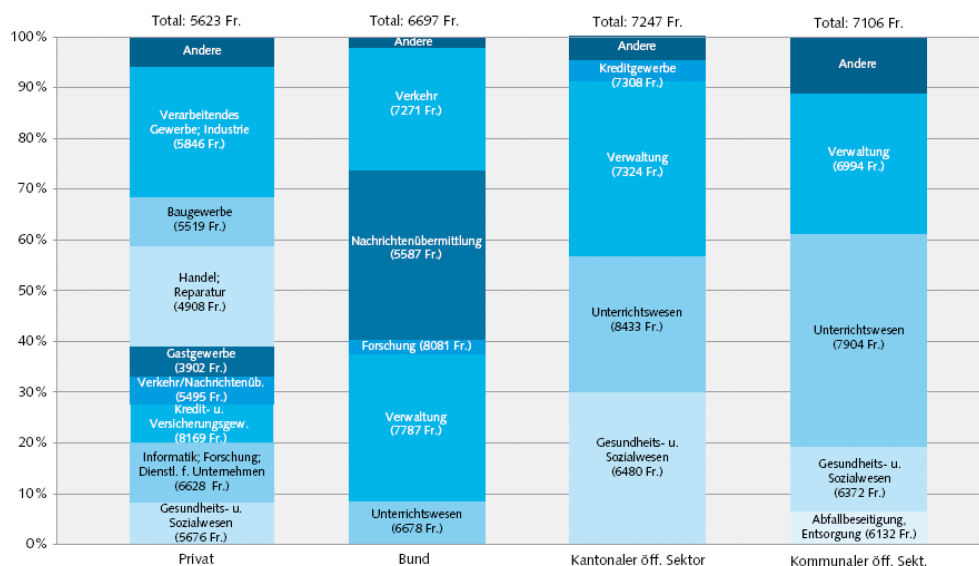


Abbildung 7: Lohnhöhe und Verteilung der Stellen nach Wirtschaftsbereichen. Privater und öffentlicher Sektor. 2006, übernommen vom Schweizer Bundesamt für Statistik (2008)

Die Bundesverwaltung der Schweiz zahlt in etwa $\frac{3}{4}$ aller „Funktionen“, ähnlich den deutschen Laufbahngruppen, mit der Privatwirtschaft vergleichbare Jahresgesamtlöhne (Abbildung 8).

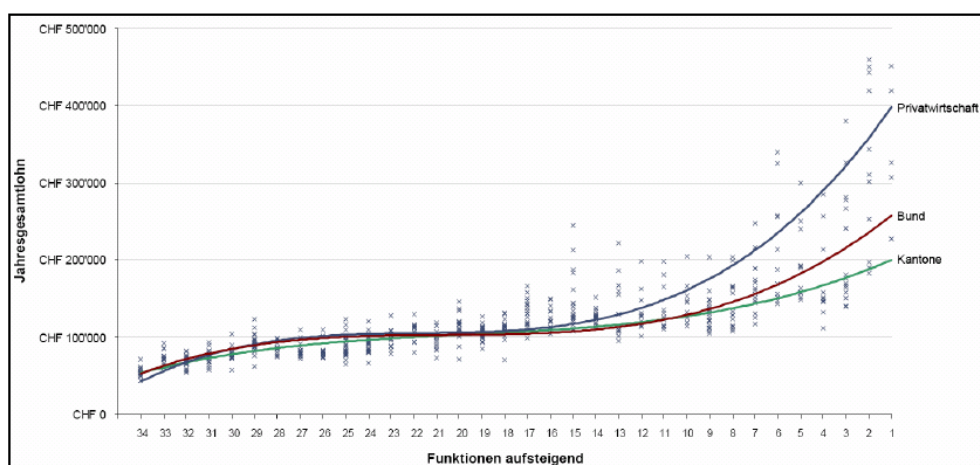


Abbildung 8: Lohnrendlinie Bundesverwaltung, Kantone & Privatwirtschaft, übernommen von PricewaterhouseCoopers (2005)

Unter den Löhnen der privatwirtschaftlichen Unternehmen liegen nur die Löhne der leitenden Angestellten.¹¹² Auch die Lohnent-

¹¹² vgl. Borel, Thierry (2006) im Interview mit dem Staatsanzeiger für Baden-Württemberg, „Wir haben das verstaubte Image abgelegt“, On-

wicklung ist relativ attraktiv,¹¹³ da leistungsabhängig. Am Ende jeden Jahres erfolgt eine Beurteilung, wobei es fünf Beurteilungsstufen gibt. Abhängig von der Beurteilungsstufe gibt es keine einmalige „Prämie“, sondern eine Erhöhung des Grundgehalts, so dass sich dieses bei entsprechender Leistung jährlich erhöht (Abbildung 9).

Jahr	Gehalt	Basis der Lohnentwicklung	Beurteilungsstufe	Lohnentwicklung in % (Franken)
1	70.000 Fr.	80.000 Fr.	A	3 % x 80.000 Fr. = 2.400 Fr.
2	72.400 Fr.	80.000 Fr.	B	2 % x 80.000 Fr. = 1.600 Fr.
3	74.000 Fr.	80.000 Fr.	C	0 %
4	74.000 Fr.			

Abbildung 9: Beispiel der Lohnentwicklung im öffentlichen Bundesdienst der Schweiz, übernommen von Trotzewitz (2003)

Zusätzlich besteht die Möglichkeit, Anerkennungs- und Einsatzprämien zu vergeben. Eine Arbeitsmarktzulage kann gewährt werden, um Beschäftigte mit hoher Qualifikation, bei denen eine starke Nachfrage am Markt und damit die Gefahr einer Abwanderung besteht, zu halten.¹¹⁴

5.1.4 Durchlässigkeit zur Privatwirtschaft und zu internationalen Institutionen

In der Schweiz gilt die so genannte „volle Freizügigkeit“. Ein Arbeitnehmer, der von einem zum anderen Arbeitgeber wechselt, kann seine Anwartschaften in die neue Pensionskasse mitnehmen.

line im Internet, URL:
https://fueak.bw21.de/PortalData/5/Resources/inhaltsbereich/0_mitteilungen_06/dienstrechtsreform/Beamtendienstrecht.pdf, übernommen am 23.01.2009, S. 9.

¹¹³ vgl. Borel, Thierry (2006) im Interview mit dem Staatsanzeiger für Baden-Württemberg, „Wir haben das verstaubte Image abgelegt“, Online im Internet, URL: https://fueak.bw21.de/PortalData/5/Resources/inhaltsbereich/0_mitteilungen_06/dienstrechtsreform/Beamtendienstrecht.pdf, übernommen am 23.01.2009, S. 9.

¹¹⁴ vgl. Trotzewitz, Sabine (2003): Die Abschaffung des Beamtentums in der Schweiz zum 01.01.2002, Online im Internet, URL: http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/1.5/PBGD/Archiv_Veroeffentlichungen_der_13.WP/Berufsbeamtentum/Abschaffung_des_Berufsbeamtentums_in_der_Schweiz_Jan2003.pdf, übernommen am 23.01.2009, S. 19.

In der Regel sind die Unterschiede zwischen den Pensionskassen nicht so bedeutend, so dass sich Wechsel unproblematisch gestalten. Der Personalaustausch zwischen dem öffentlichen Dienst und der privaten Wirtschaft wird gefördert und ist damit alltäglich geworden. Qualifizierte Personen aus der freien Wirtschaft wechseln insbesondere in den öffentlichen Dienst, um „einer guten Sache zu dienen“ und um keine „70-Stunden-Woche“ mehr arbeiten zu müssen oder Teilzeitarbeit in Anspruch nehmen zu können.¹¹⁵ Auch für Führungskräfte bietet der öffentliche Dienst in der Schweiz flexible Arbeitszeitmodelle an. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten in leitenden Positionen beträgt 8%.¹¹⁶

5.2 Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst Großbritanniens

5.2.1 Gleichstellung zur Privatwirtschaft

Grundlage für das britische Konzept ist die Überlegung, dass die meisten Aufgaben des öffentlichen Bereichs sich nicht grundsätzlich von denen in anderen sozialen Bereichen unterscheiden.¹¹⁷ Leistung, Effizienz und ein Serviceverständnis in Anlehnung an den Privatsektor sind die Grundprinzipien.¹¹⁸

In Großbritannien gibt es grundsätzlich keine Unterscheidung zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen. Es ist keine Anstellung auf Lebenszeit vorgesehen. In den

¹¹⁵ vgl. Leendertse, Julia (2008): Ruhig die Seite wechseln. Online im Internet, URL: http://www.deutschepost.de/mlm.nf/dpag/images/0-9/360_grad/360grad_11_personalmanagement_2008.pdf, übernommen am 08.07.2009, S. 18ff.

¹¹⁶ vgl. Leendertse, Julia (2008): Ruhig die Seite wechseln. Online im Internet, URL: http://www.deutschepost.de/mlm.nf/dpag/images/0-9/360_grad/360grad_11_personalmanagement_2008.pdf, übernommen am 08.07.2009, S. 21.

¹¹⁷ vgl. Johnson, Nevil (2001): Der öffentliche Dienst in Großbritannien: ein Prozess der stetigen Anpassung. Online im Internet, URL: <http://www.regierungskommission.nrw.de/imnrw/pdf/anlbd.pdf>, übernommen am 16.12.2008, S. 20.

¹¹⁸ vgl. Köllner, Angela (2006): EU-Review: Vergütung im öffentlichen Dienst, Online im Internet, URL: http://bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000F0A-5B8369A8/bst/xcms_bst_dms_16859_16860_2.pdf, übernommen am 13.01.2009, S. 16.

letzten Jahren wurden für den Großteil des Personals in höheren Positionen befristete Beschäftigungsverträge eingeführt.¹¹⁹ Grundsätzlich haben öffentlich Bedienstete das Streikrecht im Rahmen der allgemeinen Bedingungen des Arbeitsrechts. Daher ähnelt die Beschäftigung im Staatsdienst weitgehend der Beschäftigung in der freien Wirtschaft.

Für den Bereich der öffentlichen Verwaltung gilt wie für den privaten Bereich das allgemeine Arbeitsrecht, allerdings mit zusätzlichen geschützten Arbeitsbedingungen. So richtet sich etwa die Entlassung aus dem Dienst grundsätzlich nach dem allgemein gültigen Arbeitsrecht, wobei im Staatsdienst als Besonderheit auch Disziplinarverfahren möglich sind.¹²⁰

Es bestehen hinsichtlich der Durchlässigkeit zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft formell keine Hindernisse, wenngleich die Übertragung der Rentenansprüche in beide Richtungen problematisch ist.

5.2.2 Flexibilität des Personalsystems/Leistungsprinzip

Großbritannien hat ein positionsbasiertes Verwaltungssystem, welches im Gegensatz zu laufbahnorientierten Modellen vorsieht, dass für die jeweilige Position geeignete Kandidaten ausgewählt werden.¹²¹ Die Dienstverhältnisse richten sich eher nach den praktischen Bedürfnissen und finanziellen Möglichkeiten der einzelnen Teilbereiche des öffentlichen Dienstes.¹²² So werden Fragen der

¹¹⁹ vgl. Johnson, Nevil (2001): Der öffentliche Dienst in Großbritannien: ein Prozess der stetigen Anpassung. Online im Internet, URL: <http://www.regierungskommission.nrw.de/imnrw/pdf/anlbd.pdf>, übernommen am 16.12.2008, S. 14.

¹²⁰ vgl. Johnson, Nevil (2001): Der öffentliche Dienst in Großbritannien: ein Prozess der stetigen Anpassung. Online im Internet, URL: <http://www.regierungskommission.nrw.de/imnrw/pdf/anlbd.pdf>, übernommen am 16.12.2008, S. 18.

¹²¹ vgl. Köllner, Angela: EU-Review (2006): Vergütung im öffentlichen Dienst, Online im Internet, URL: http://bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000F0A-5B8369A8/bst/xcms_bst_dms_16859_16860_2.pdf, übernommen am 13.01.2009, S. 16.

¹²² vgl. Johnson, Nevil (2001): Der öffentliche Dienst in Großbritannien: ein Prozess der stetigen Anpassung. Online im Internet, URL: <http://www.regierungskommission.nrw.de/imnrw/pdf/anlbd.pdf>, übernommen am 16.12.2008, S. 17.

Arbeitszeit, einschließlich Teilzeit, für die einzelnen Bereiche je nach Beurteilung der Bedürfnisse gelöst.

Eine einheitliche Bezahlungsstruktur für den öffentlichen Dienst ist nicht vorhanden. Das Bezahlungssystem ist flexibel, es gibt weder das Dienstalterprinzip noch starre Gehaltstabellen oder feste Beförderungsansprüche.¹²³ Der stark dezentralisierte öffentliche Sektor gewährt den Ministerien und Behörden eine weitgehende Vollmacht bei der Ausgestaltung der Vergütungssysteme und der Leistungsbeurteilung.¹²⁴

Das Leistungsprinzip findet Anerkennung, und zwar sowohl in Bezug auf die Leistung des einzelnen Mitarbeiters als auch auf die kollektive Leistung einer Behörde. Leistungsbezogene Bezahlungskriterien wurden in Verbindung mit einer Stärkung der Managementmethoden und -strukturen eingeführt, so dass das britische Vergütungssystem eine umfassende Anwendung leistungsgerechter Vergütung für alle Staatsbediensteten vorsieht.¹²⁵

Daher sind die Attraktivitätsmerkmale „Karrieremöglichkeiten“ sowie „Höhe des Gehalts“ dahingehend erfüllt, als dass die Besetzung von Positionen an den Eigenschaften und der Leistung des Bewerbers festgemacht wird und er nicht anhand seiner Laufbahn ausgewählt wird.

¹²³ vgl. Johnson, Nevil (2001): Der öffentliche Dienst in Großbritannien: ein Prozess der stetigen Anpassung. Online im Internet, URL: <http://www.regierungskommission.nrw.de/imnrv/pdf/anlbd.pdf>, übernommen am 16.12.2008, S. 17.

¹²⁴ vgl. Köllner, Angela: EU-Review (2006): Vergütung im öffentlichen Dienst, Online im Internet, URL: http://bertelsmannstiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000F0A-5B8369A8/bst/xcms_bst_dms_16859_16860_2.pdf, übernommen am 13.01.2009, S. 16.

¹²⁵ vgl. Köllner, Angela: EU-Review (2006): Vergütung im öffentlichen Dienst, Online im Internet, URL: http://bertelsmannstiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000F0A-5B8369A8/bst/xcms_bst_dms_16859_16860_2.pdf, übernommen am 13.01.2009, S. 16.

5.3 Konkurrenzfähigkeit des öffentlichen Dienstes in der Schweiz und in Großbritannien zur Privatwirtschaft

Beim Vergleich der Erwartungen, die potenzielle Arbeitnehmer an die Arbeitsbedingungen stellen (3.2.10, Abbildung 4) mit den gegebenen Arbeitsbedingungen in der Schweiz und Großbritannien zeigt sich, dass die Anforderungen relativ gut durch die dort vorhandenen Modelle erfüllt werden können. Die wichtigsten Anforderungen der Arbeitnehmer sind: Anspruchsvolle und vielseitige Aufgaben und Karrieremöglichkeiten, Sicherheit des Arbeitsplatzes, Gleichgewicht zwischen Privatleben und Karriere, Höhe des Gehalts, die Möglichkeit internationaler Arbeit und internationale Karrierechance.

Anspruchsvolle und vielseitige Aufgaben sowie (internationale) Karrieremöglichkeiten werden zwar nicht namentlich gefördert, ergeben sich aber insbesondere daraus, dass innerhalb einer Organisation Stellen nach dem Leistungsprinzip und nicht nach dem Laufbahnprinzip besetzt werden, dass aber auch ein Wechsel zu anderen Organisationen oder der Privatwirtschaft relativ unproblematisch möglich ist. Allein die Angleichung vieler Arbeitsbedingungen an die Privatwirtschaft ist sicherlich ein Aspekt, der die psychologische „Mauer“ zwischen beiden Systemen aufbricht und so zum besseren Austausch beiträgt.

Die Sicherheit des Arbeitsplatzes ist zwar unter Berücksichtigung dessen zu betrachten, dass nicht von einem Lebenszeitmodell ausgegangen wird und die Dienstverhältnisse grundsätzlich wie private Arbeitsverhältnisse eingerichtet sind. Allerdings, gerade durch den umfangreichen Kündigungsschutz in der Schweiz, sind die Arbeitsplätze generell immer noch als sicherer anzusehen als die der Privatwirtschaft. Insofern entfällt dieses Anreizkriterium nicht komplett. Die Verknüpfung der Arbeitsplatzsicherheit mit dem Leistungsprinzip ist in jedem Fall als vorteilhaft anzuerkennen, weil damit dem Wertewandel weg von der Stabilität hin zur Flexibilität Rechnung getragen wird und sich leistungsstarkes Personal aufgrund der Anerkennung seiner Leistung nicht gegenüber leistungsschwächerem Personal benachteiligt fühlt.

Gleiches gilt bei der Höhe des Gehalts, die, mit Ausnahme der Führungskräfte, ähnlich wie in der Privatwirtschaft und abhängig von der Leistung des Arbeitnehmers ist.

Im gesamten gesehen kann der öffentliche Dienst in der Schweiz wie auch in Großbritannien aufgrund der höheren Flexibilität individueller auf die Gegebenheiten einzelner Bereiche beziehungsweise Berufsgruppen sowie auf die konkreten Bedürfnisse der Arbeitnehmer eingehen und ist damit wettbewerbsfähiger hinsichtlich der Personalgewinnung als der öffentliche Dienst in Deutschland.

6 Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes in Deutschland

6.1 Vorüberlegungen

Im Rahmen der Untersuchung der Faktoren für eine erfolgreiche Personalgewinnung hat sich gezeigt, dass bestimmte Attraktivitätskriterien von größerer Bedeutung sind als andere, aber auch, dass es nicht den Durchschnittsarbeitnehmer gibt, der Anhaltspunkte für die Gewichtung einzelner Faktoren dienen kann. Vielmehr ist es so, dass sich zwei Gruppen von Arbeitnehmern aufzeigen, nach denen unterschieden werden kann, nämlich nach Personen mit einem hohen und einem niedrigen Grad an Public Service Motivation. Fraglich ist, ob die zu treffenden Maßnahmen hinsichtlich der Erhöhung der Attraktivität der Arbeitsbedingungen von beiden Gruppen ableiten sollten oder nur auf eine Gruppe, nämlich der mit Public Service Motivation beschränkt werden sollte. Aus Sicht des Arbeitgebers gilt es natürlich, in erster Linie die potenziellen Arbeitnehmer zu gewinnen, die ohnehin das Arbeiten im öffentlichen Dienst anstreben und einen hohen Grad an Public Service Motivation besitzen. Diese Personen sind zu bevorzugen, weil sie ein hohes Maß an intrinsischer Motivation aufweisen und daher für eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst prädestiniert sind.

Allerdings müssen folgende Tatsachen Berücksichtigung finden:

1. Das Personalangebot wird knapper. Unter Umständen wird es wichtig, überhaupt Personal zu gewinnen, weshalb auch die Personengruppe ohne Public Service Motivation für den öffentlichen Dienst interessanter wird.
2. Ein Wertewandel findet statt. Möglicherweise geht die „Verwirtschaftlichung“ und das Kostenbewusstsein zunehmend aller Bereiche auch damit einher, dass diese Aspekte für den Einzelnen einen höheren Stellenwert einnehmen als gesellschaftliche Belange und die Public Service Motivation der Arbeitnehmer zurückgehen wird.

Dies ist insbesondere anzunehmen, weil hedonistische Beweggründe gerade bei jüngeren Personen heute stärker ausgeprägt sind. Daher ist es sinnvoll, beiden Arbeitnehmergruppen Anreize zum Eintritt in den öffentlichen Dienst zu bieten.

Des Weiteren wurde dargestellt, dass die Anforderungen der Arbeitnehmer an den Arbeitsplatz sich zumindest zwischen den Berufsgruppen IT-Personal, Forscher und Personal, das im europäischen Kontext arbeiten kann, unterscheiden und somit berufsgruppenspezifische Anreize gesetzt werden sollten. Es ist davon auszugehen, dass auch andere Berufsgruppen, wie zum Beispiel Techniker, spezielle Arbeitsbedingungen bevorzugen. Deshalb ist es nicht realistisch, eine „Patentlösung“ für den gesamten öffentlichen Dienst anzustreben. Nach Murray ist die Beziehung zwischen Anreizen und Verhalten der Arbeitnehmer so komplex und vielfältig, dass es kein „one size fits all“¹²⁶ gibt.

Die Einführung von Zielsystemen und Leistungsbezahlung ist zwar grundsätzlich als positiv anzusehen. Es kann sich aber nicht darauf beschränken, einzelne Elemente aus der Privatwirtschaft zu übernehmen, dem öffentlichen Dienst überzustülpen und dann davon auszugehen, dass sich eine positive Wirkung „schon einstellen“ wird. Unter Umständen werden dadurch finanzielle Ressourcen ohne Wirkung verbraucht oder es ergeben sich sogar kontraproduktive Wirkungen. Pay-for-Performance-Systeme sind teilweise als grundsätzlich im öffentlichen Dienst „nicht erfolgreich“ eingestuft worden.¹²⁷ „To be successful, public-sector incentive structures must be designed around more than just monetary rewards.“¹²⁸ stellte Houston fest.

¹²⁶ vgl. Myers, Jerett (2008): „Public Service Motivation“ and performance incentives: a literature review. Online im Internet, URL: http://www.publicservices.ac.uk/wp-content/uploads/publicservicemotivationandperformanceincentives_myers_june2008.pdf, übernommen am 23.02.2009, S. 3.

¹²⁷ vgl. Houston, David J. (2000): Public Service Motivation: A Multivariate Test, Online im Internet, URL: <http://jpart.oxfordjournals.org/cgi/reprint/10/4/713>, übernommen am 23.02.2009, S. 725.

¹²⁸ vgl. Houston, David J. (2000): Public Service Motivation: A Multivariate Test, Online im Internet, URL: <http://jpart.oxfordjournals.org/cgi/reprint/10/4/713>, übernommen am 23.02.2009, S. 725.

Deshalb wird es zunächst notwendig sein, den zukünftigen Bedarf an bestimmten Berufsgruppen festzustellen und zu eruieren, welche Kriterien den Arbeitsplatz „öffentlichen Dienst“ für diese Berufsgruppen attraktiv machen.

Die „allgemeinen Maßnahmen“, auf die im Folgenden eingegangen wird, dienen daher zunächst dazu, besser Rahmenbedingungen zu schaffen, um darauf aufbauend Konzepte für jede einzelne Berufsgruppe zu entwickeln.

6.2 Allgemeine Maßnahmen

6.2.1 Schaffung von mehr Flexibilität

Generell muss das Personalsystem des öffentlichen Dienstes in Deutschland flexibler werden. Wie dargestellt wandeln sich die Einstellungen und Hintergründe zum Arbeitsleben rasch und nur wenn der öffentliche Dienst in der Lage ist, sich diesen Änderungen anzupassen, kann er zukünftig für Arbeitnehmer attraktiv sein. In der jetzigen Form sind aufgrund von zahlreichen Rechtsnormen Arbeitsbedingungen vorgegeben, die zwar nicht durchgängig negativ, allerdings zu unbeweglich sind.

In der Schweiz und auch in Großbritannien waren die Personalsysteme weniger strikt, wurden aber dennoch weiter gelockert. Nunmehr werden nur noch Rahmenbedingungen vorgegeben, während die Detailregelung je nach Bedarf, der von zeitlichen, branchen- oder marktspezifischen Gegebenheiten abhängig sein kann, geändert werden können.

Nur eine Reduktion der bestehenden flächendeckenden Detailregelungen könnte in Deutschland zu einem erhöhten Maß an Flexibilität führen.

6.2.2 Lockerung des Laufbahnmodells

Das Laufbahnmodell ist, zumindest in der derzeitigen Form, nicht attraktiv. Es müssen Möglichkeiten geschaffen werden, Positionen nach Eignung und Leistung zu besetzen. Damit könnten auch Personen für bestimmte Positionen in Frage kommen beziehungsweise sich bewerben, die nach den heutigen laufbahnrechtlichen Anforderungen nicht die Chance dazu hätten. Umgekehrt sollte dementsprechend auch die Möglichkeit bestehen, Personen, die die Anforderungen bestimmter Positionen nicht erfüllen können, zurückzustufen, das heißt, auf entsprechend geeigneteren Positionen arbeiten

zu lassen. Kurz gefasst geht es prinzipiell darum, einen öffentlichen Dienst zu schaffen, in dem nicht mehr nur die Ausbildung zählt, sondern die Anforderungen des konkreten Amtes.¹²⁹

Wie diese Öffnung rechtlich und organisatorisch erfolgt, ist hinsichtlich der Frage der Arbeitsbedingungen selbst zunächst einmal weniger bedeutend. Neben dem eher radikalen Ansatz, die Laufbahnen als solche komplett abzuschaffen, könnte das Ziel beispielsweise auch durch eine Reduzierung der Laufbahnen oder durch eine Öffnung der Laufbahnen untereinander erreicht werden. Fest steht jedenfalls, dass der öffentliche Dienst erheblich an Attraktivität, sowohl für Personen mit als auch ohne Public Service Motivation hinsichtlich des Kriteriums „Vielseitige und anspruchsvolle Aufgaben und generelle Karrieremöglichkeiten“ gewinnen würde.

6.2.3 Erhöhung der Durchlässigkeit zur Privatwirtschaft und zu internationalen Institutionen

Verstärkt gefördert werden müssen die Möglichkeiten, die berufliche Karriere abwechslungsreich zu gestalten. Dies kann nur gelingen, wenn sich der öffentliche Dienst am Arbeitsmarkt ebenso geöffnet präsentiert wie die Privatwirtschaft. Immer stärker wird die traditionelle Abgrenzung von privatem und öffentlichem Sektor durchbrochen. Auch der Personalaustausch zwischen den Bereichen muss daher viel üblicher und leichter werden.¹³⁰ Wie dies im Einzelnen geschieht, ist nur im Zusammenhang mit der Entwicklung des Laufbahnmodells und auch der Lohnentwicklung zu betrachten. Würde nämlich das strikte Laufbahnmodell und die Erfahrungsstufen gelockert werden, so könnten potenzielle Arbeitnehmer direkt in der Stufe einsteigen, die der Position und der wahrgenommenen Tätigkeit tatsächlich entspricht. Um Personal aus der Wirtschaft zu gewinnen, sind mittlerweile eingeschränkt Ansätze

¹²⁹ vgl. Lehner, Franz (2002): Thesen zur Organisation und Steuerung öffentlicher Aufgaben. Online im Internet, URL: <http://www.regierungskommission.nrw.de/imnrw/pdf/le190102.pdf>, übernommen am 13.07.2009, S. 7.

¹³⁰ vgl. Lehner, Franz (2002): Thesen zur Organisation und Steuerung öffentlicher Aufgaben. Online im Internet, URL: <http://www.regierungskommission.nrw.de/imnrw/pdf/le190102.pdf>, übernommen am 13.07.2009, S. 7.

vorhanden, indem außerhalb des öffentlichen Dienstes gesammelte Erfahrungen angerechnet werden können.

Würde das Laufbahnmodell dagegen komplett entfallen, dann könnten sich die Löhne ausnahmslos auf die Anforderungen an den Arbeitnehmer und seine erbrachten Leistungen beziehen, analog der Privatwirtschaft.

Es sollte allerdings auch in der anderen Richtung, namentlich beim Wechsel vom öffentlichen Dienst in die Privatwirtschaft oder zu internationalen Organisationen die gleiche Öffnung geschaffen werden. Zwar scheint dies im ersten Moment eine „Gefahr“ zu sein, weil das Personal somit ungehindert den öffentlichen Dienst verlassen könnte und die öffentlichen Arbeitgeber in dem Fall schwer kalkulierbare Personalbewegungen befürchten werden. Langfristig gesehen und auch am Beispiel der Schweiz bestätigt würde eine derartige Öffnung positive Auswirkungen haben. Der Personalwechsel würde nämlich nicht nur einseitig, sondern in beide Richtungen erfolgen, so dass von einer ausgeglichenen Personalanzahl ausgegangen werden kann (Abbildung 10).

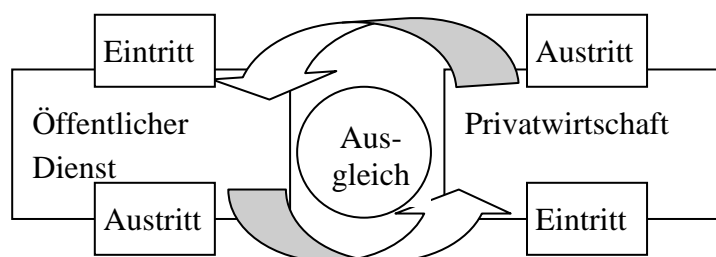


Abbildung 10: Ausgleich des Personalaustauschs zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft, eigene grafische Darstellung

Es kann erwartet werden, dass der öffentliche Dienst damit aufgewertet und auf eine Stufe mit der Privatwirtschaft gestellt wird, indem keine Notwendigkeit besteht, Personal zwanghaft an sich zu binden, sondern der öffentliche Dienst vielmehr selbst durch die Qualität seiner Arbeitsplätze überzeugt und Personal anzieht.

6.2.4 Stärkere Anerkennung des Leistungsprinzips

Auch nach dem neuen TVöD und dem DNeuG ist weiterhin vorgesehen, dass Mitarbeiter, die länger im öffentlichen Dienst tätig sind, also „mehr Erfahrung haben“, auch höher eingruppiert sind beziehungsweise besoldet werden. Zwar wird dies nicht mehr direkt mit dem Alter oder Dienstalter verbunden, aber eine reine Vergütung

nach Leistung erfolgt auch (noch) nicht. In der Regel wird es natürlich so sein, dass erfahrene Mitarbeiter bestimmte Positionen besser besetzen können, weil sie die anfallenden Aufgaben aufgrund des wachsenden betrieblichen Wissens besser bewältigen und somit „mehr leisten“ können. Insofern ist das Prinzip der Erfahrungsstufen im Ansatz richtig. Außerdem werden daneben leistungsabhängige Lohnanteile oder Leistungszulagen gezahlt, die dann tatsächlich von der erbrachten Leistung des Einzelnen abhängen. Dennoch bleibt das Problem bestehen, dass ein Teil der erfahrenen, aber weniger leistungsstarken Mitarbeiter höher Positionen einnehmen und eine bessere Vergütung erhalten können im Vergleich zu einem leistungsstarken jungen Kollegen. Das ist eine Problematik, die sich auch nach Einführung neuer Elemente weiter fortsetzt und aus Sicht potenzieller Arbeitnehmer nicht attraktiv ist. Deshalb muss das Leistungsprinzip weiter ausgebaut werden.

Würde das System komplett offen gestaltet werden, indem es weder Laufbahngrenzen noch Erfahrungsstufen gäbe, dann wäre ein Einsatz des Personals unbeschränkt möglich, weil die Postenbesetzung lediglich danach erfolgen könnte, welcher Arbeitnehmer als am besten geeignet erscheint. Anhand von Stellenbeschreibungen könnte der Schwierigkeitsgrad der zu erledigenden Aufgaben festgelegt und eine Art „Grundgehalt“ zugeordnet werden, welches je nach dann tatsächlich erbrachter Leistung erhöht oder gegebenenfalls sogar abgesenkt wird. Dieses Modell umzusetzen bringt allerdings neben den rechtlichen Begrenzungen im öffentlichen Dienst auch andere Problematiken mit sich und erfordert die Erfüllung bestimmter Voraussetzungen:

1. Die komplette Abschaffung des Laufbahnmodells bei Beamten beziehungsweise seiner analogen Anwendung auf Beschäftigte ist, obwohl vor dem Hintergrund der Personalgewinnung sinnvoll und grundsätzlich geeignet, aus heutiger Sicht politisch sehr unwahrscheinlich. Dieser Schritt bedürfte nämlich einer radikalen Änderung des Dienstrechts bei Beamten und zumindest ein gründliches Umdenken beim der Eingruppierung von Beschäftigten.

2. Ein nur auf den Fähigkeiten und der Leistung beruhender Personaleinsatz und die entsprechende Festsetzung der Vergütung setzen voraus, dass zum einen die Anforderungen an eine Stelle eindeutig festgeschrieben sind, und zwar auch im Zusammenhang mit der zugehörigen Position. Das hat zur Folge, dass ein Arbeitnehmer nicht mehrere Jahre auf der gleichen Position arbeiten und wäh-

renddessen befördert werden kann, es sei denn, die Aufgaben der Stelle ändern sich. Nur so kann aber gewährleistet sein, dass der Arbeitnehmer auch nach Leistung vergütet wird, denn andernfalls ist es nicht nachvollziehbar, warum die gleiche Tätigkeit zu einem früheren Zeitpunkt niedriger und zu einem späteren Zeitpunkt höher bewertet wird. Indem Stellen heutzutage so „herumgeschoben“ werden, wie es gerade benötigt wird, und dem Personal beziehungsweise dessen Laufbahn angepasst wird, passiert nämlich genau dies. Eine feste Verknüpfung von Stelle und Position würde derartiges Vorgehen verhindern.

Weitere Voraussetzung ist, dass ein sinnvolles und durchgängiges Zielsystem aufgebaut wird, um die erbrachten Leistungen zu bewerten. Beachtet werden muss dabei, dass die Mitarbeiter das System möglichst als gerecht und objektiv empfinden.

Allerdings ist die vollständige Abschaffung des Laufbahnsystems auch nicht erforderlich. Wie am Beispiel der Schweiz erkennbar, kann das Leistungsprinzip auch durch ein Laufbahnsystem gewährleistet sein, wenn dies sehr durchlässig gestaltet ist. Wichtig ist, dass Leistung anerkannt wird. Der Ausbau des Leistungssystems wird den öffentlichen Dienst für Arbeitnehmer attraktiver gestalten.

6.2.5 Höhe des Gehalts

Die Höhe des Gehalts sollte sich generell an der Teuerungsentwicklung und der Lohnentwicklung der Privatwirtschaft orientieren, nicht der Höhe nach, aber dem Niveau des Anstiegs nach, damit keine Verschlechterung der Reallöhne eintritt. Grundsätzlich kann eine Erhöhung der Gehälter auf das Niveau der Privatwirtschaft nicht das Ziel sein, da Arbeitnehmern mit Public Service Motivation andere Faktoren als wichtiger ansehen. In einzelnen Bereichen, insbesondere dort, wo Personen ohne Public Service Motivation eingesetzt werden oder besonders große Konkurrenz hinsichtlich der Personalgewinnung zur Privatwirtschaft besteht, sollte eine Erhöhung in Betracht gezogen werden. Dabei muss folgendes beachtet werden: Bei Beibehaltung des Laufbahnprinzips und der Erfahrungsstufen in heutiger Form können sich Schwierigkeiten ergeben bezüglich der Begründung entsprechender Maßnahmen. Andere Bereiche werden es möglicherweise als ungerecht empfinden, wenn in bestimmten Bereichen Personal ohne sachliche Gründe in höheren Erfahrungsstufen einsteigen darf. Deshalb wird vorgeschlagen, den Personalbedarf in prekären Bereichen, insbesondere dort, wo eine Public Service Motivation nicht zu vermuten ist, über Zulagen

zu decken, ähnlich dem Schweizer Modell der „Arbeitsmarktzulage“.

6.3 Maßnahmen zur Gewinnung von IT-Personal

Der Schwerpunkt der Attraktivitätsfaktoren für IT-Personal liegt auf den Kriterien „Höhe des Gehalts“, „Karrieremöglichkeiten“ sowie „Sicherheit“ (3.3.1). Daher ist es in diesem Bereich sinnvoll, die Gehälter anzuheben. Derzeit geschieht dies indirekt über die Möglichkeit, neues Personal oder Personal, bei dem „Abwanderung“ droht, in eine höhere Erfahrungsstufe einzuordnen. Dieses Vorgehen ist aus den genannten Gründen (6.2.5) nicht zweckmäßig. In Anlehnung an das System in der Schweiz sollte eine Arbeitsmarktzulage geschaffen werden, allerdings nicht nur, um Personal zu halten, sondern auch, um Personal zu gewinnen. In der Schweiz können derartige Zulagen bis zur Höhe von 20% gezahlt werden. Weil hierdurch eine Annäherung an das Gehalt in der Privatwirtschaft stattfindet, könnte im Gegenzug vom Arbeitnehmer ein größeres zeitliches Engagement erwartet werden. Laut einer Umfrage reicht die Arbeitszeit von IT-Personal im öffentlichen Dienst auch bisher schon bis zu 70 Stunden pro Woche.¹³¹ Um mit einer Erhöhung der Arbeitszeit aber nicht das IT-Personal zu benachteiligen, welches flexible Arbeitszeitmodelle schätzt und deshalb im öffentlichen Dienst arbeitet, wird folgendes Modell vorgeschlagen: Arbeitnehmer in diesem Bereich sollten zwischen zwei Optionen wählen können:

1. Normalarbeitszeit bei „Normalgehalt“ beziehungsweise Teilzeitarbeit mit entsprechendem Gehalt,
2. Höhere Wochenarbeitszeit bei Normalgehalt plus Arbeitsmarktzulage.

In welcher Größenordnung dies bezüglich der Arbeitszeit und der Zulage geschieht, soll hier nicht detailliert festgelegt werden. Das sollte der jeweiligen Behörde selbst überlassen bleiben. Der Vorteil dieses „Optionsverfahrens“ wäre zugleich, dass sich Arbeitnehmer anderer Bereiche auf diese Weise nicht benachteiligt fühlen.

¹³¹ vgl. Meyer, Angela (2003): Wer verdient wie viel? Online im Internet, URL: <http://www.heise.de/ct/Ergebnisse-der-c-t-Gehaltsumfrage--/artikel/124984>, übernommen am 08.07.2009.

Der Aspekt der Karrieremöglichkeiten bezieht sich zunächst einmal generell auf jegliches im IT-Bereich ausgebildetes Personal, insbesondere jedoch auf Fachhochschulabsolventen, deren Karrierechancen zurzeit im öffentlichen Dienst erheblich schlechter sind als in der Privatwirtschaft.¹³² Dies kann natürlich mehrere Ursachen haben, zum Beispiel dass im öffentlichen Dienst möglicherweise lediglich eine begrenzte Anzahl höherer Stellen im IT-Bereich beziehungsweise innerhalb einer Behörde zur Verfügung steht. Jedenfalls ist mit Sicherheit eine Ursache die derzeitige Ausgestaltung des Laufbahnprinzips, welche es trotz Eignung und Leistung nicht zulässt, einen Posten zu bekleiden, wenn der erforderliche Bildungsabschluss nicht vorgelegt wird oder „es noch nicht an der Zeit“ ist, weil das entsprechende (Dienst-)Alter noch nicht erreicht ist. Bezüglich des Kriteriums „Karrieremöglichkeiten“ kann daher Ansatzpunkt nur sein, vom Laufbahnmodell abzuweichen und eine Tendenz in Richtung Positionsmodell zu schaffen. Eine solche Maßnahme müsste aber nicht nur IT-spezifisch, sondern grundsätzlich angegangen werden, um die Attraktivität des öffentlichen Dienstes zu erhöhen (6.2.2).

Der Aspekt der „Sicherheit des Arbeitsplatzes“ ist bisher im Vergleich zur Privatwirtschaft bereits relativ stark ausgeprägt, was dem öffentlichen Dienst in Hinsicht auf die Personalgewinnung einen Wettbewerbsvorteil verschafft. Besonders im IT-Bereich scheinen allerdings oft befristete Einstellungen vorgenommen zu werden; dieser Punkt wird im Abschlussbericht des BMI deutlich.¹³³ Ob aus Gründen vorhandener Stellenpläne oder etwa aus Gründen der Vorsicht, weil befristetes Personal „einfacher loszuwerden“ ist, so verfahren wird, soll hier nicht näher untersucht werden. Offensichtlich ist es aber so, dass Arbeitsplätze attraktiver sind, wenn sie unbefristet angeboten werden können. Daher wird vorgeschlagen, dass Arbeitsplätze generell unbefristet ausgeschrieben werden, es sei denn es handelt sich tatsächlich um zeitlich begrenzte Arbeitseinsätze,

¹³² Bundesministerium des Inneren (2008): Abschlussbericht. Abfrage zur Situation bei der Gewinnung von IT-Fachpersonal, nicht veröffentlicht, siehe Anlage 2, S. 18.

¹³³ Bundesministerium des Inneren (2008): Abschlussbericht. Abfrage zur Situation bei der Gewinnung von IT-Fachpersonal, nicht veröffentlicht, siehe Anlage 2, S. 18.

wie etwa ein bestimmtes Projekt.¹³⁴ Um weiterhin die Möglichkeit zu haben, Fehlbesetzungen zu beenden und bei mangelnder Leistung anderes Personal auszuschreiben oder einzusetzen, sollte nach dem Schweizer Modell die Möglichkeit geschaffen werden, bei anhaltender Schlechtleistung nach gesetzlichen Regelungen eine Kündigung auszusprechen.

Es wird empfohlen, ein solches Modell generell für alle Arbeitnehmer einzuführen, da es ein Leistungsdenken widerspiegelt, der Behörde die Möglichkeit gibt, bei Fehlverhalten oder Fehlleistung nachdrücklich Einfluss auf den Arbeitnehmer nehmen zu können und dennoch ein hohes Maß an Arbeitsplatzsicherheit gewährleistet. Natürlich kann ein solches Modell kurzfristig bei den Arbeitnehmern Verunsicherung hervorrufen. Langfristig jedoch kann von einer positiven Wirkung ausgegangen werden, weil motiviertes und leistungsfähiges Personal leistungsabhängige Behandlung im öffentlichen Dienst honorieren wird und so die Attraktivität des öffentlichen Dienstes gesteigert werden kann.

6.4 Maßnahmen zur Gewinnung von Forschungspersonal

Besonders hohen Stellenwert hinsichtlich der Arbeitsplatzattraktivität haben für Forschungspersonal die Autonomie, der Aufgabeninhalt selbst, die technische Ausstattung sowie die (internationalen) Karrieremöglichkeiten. Der Aufgabeninhalt selbst kann nicht beeinflusst werden, da er in der Regel mit der jeweiligen öffentlichen Einrichtung verknüpft ist, die das Forschungspersonal beschäftigt. Allenfalls könnte eine bessere Vermarktung stattfinden.

Die Autonomie, insbesondere innerhalb der Grundlagenforschung, ist für Forschungspersonal oft der eigentlich Grund, in den öffentlichen Dienst einzutreten, weshalb sie unbedingt gestärkt beziehungsweise nicht weiter eingeschränkt werden sollte. Im Rahmen von anwendungsorientierter, prüfungsbegleitender oder ähnlich praxisbezogener Forschung muss natürlich der Forschungsrahmen abgesteckt sein. Weitere Einschränkungen sind aber nicht sinnvoll. Als Einschränkungen sind hierbei auch Zielvorgaben aller Art zu

¹³⁴ Diese Bedingung ist zwar gesetzlich auch vorgeschrieben. In der Praxis wird jedoch erfahrungsgemäß auch Personal langfristig „befristet“ eingestellt (wobei die befristeten Verträge oft minimal modifiziert und

betrachten, da sie dem Forschungspersonal eine bestimmte Richtung vorgeben und dies an sich den Forschungsgrundsätzen widerspricht. Auch quantitative Vorgaben, die sich nicht auf den Forschungsinhalt beziehen, etwa eine bestimmte Anzahl an Publikationen pro Jahr, schränken das Forschungspersonal zum einen ein und sind zum anderen auch keine verlässlichen Größen, um Ziele aufzustellen und anschließend eine Zielkontrolle durchzuführen. Deshalb ist sich diesbezüglich der Forderung von Osterloh/Frey anzuschließen, das Ausmaß regelmäßiger Evaluationen von Forschungspersonal zu reduzieren.¹³⁵ Evaluationen von Institutionen, welche zur Verteilung von Ressourcen notwendig sind, sollten vorrangig prozess- und nicht outputorientiert durchgeführt werden, da Output innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens häufig nicht messbar ist oder sich erst auf langfristige Sicht einstellt. Mit einer erhöhten Autonomie können die Voraussetzungen geschaffen werden, dass die Attraktivität des öffentlichen Dienstes für kreative Forscher erhalten bleibt oder zunimmt.

Die (internationalen) Karrieremöglichkeiten werden neben der Leistung des Forschers bestimmt durch das Renommee der Forschungseinrichtung selbst und der Durchlässigkeit zu anderen Systemen, das heißt vor allem von und zu ausländischen Forschungseinrichtungen. Die Möglichkeit, in verschiedenen Einrichtungen tätig zu sein und auch international Erfahrung zu sammeln, ist für motiviertes und karriereorientiertes Forschungspersonal sehr bedeutend und sollte daher gefördert werden. Es geht dabei nicht darum, gutes Personal an andere Institutionen zu „verlieren“, sondern zu gewinnen durch das Bieten sehr guter Bedingungen. Dazu gehört, dass es angestellten und verbeamteten Arbeitnehmern erleichtert wird, von anderen Institutionen kommend in den öffentlichen Dienst ein- oder zu anderen Institutionen wechselnd auszutreten. Für angestellte Arbeitnehmer wurden bereits durch EU-Vorschriften oder bilaterale Abkommen teilweise derartige Voraussetzungen geschaffen, wobei allerdings im Bereich der Betriebsrenten und der Zusatzversorgung noch keine Lösung vorhanden ist. Hauptsächlich ist aber für verbeamtetes Forschungspersonal die Mobilität beschränkt, weshalb in Anlehnung an die deutsche Hoch-

dann jeweils verlängert werden), um Personal trotz nicht eingerichteter Stellen beschäftigen zu können.

¹³⁵ vgl. Osterloh, Margit/Frey, Bruno S. (2008): Anreize im Wissenschaftssystem, S. 24.

schulrektorenkonferenz¹³⁶ vorgeschlagen wird, eine Mitnahmefähigkeit von Versorgungsanwartschaften zu schaffen.

Besonderen Wert sollte außerdem auf die technische Ausstattung der öffentlichen Institutionen gelegt werden. Es ist anzunehmen, dass sich das qualifizierteste Forschungspersonal dort bündelt, wo eine moderne technische Ausstattung vorhanden ist. Die derzeitige technische Ausstattung in öffentlichen Forschungseinrichtungen und Universitäten soll an dieser Stelle nicht detailliert wiedergegeben werden. Im Überblick gestaltet sich die Situation so, dass außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, beispielsweise diese des Bundes, grundsätzlich sehr gut ausgestattet sind;¹³⁷ hier muss darauf geachtet werden, dass dieser Standard erhalten bleibt. Bei den Universitäten stellt sich die Lage differenzierter dar. Während einige aufgrund ihres Status als „Eliteuniversität“ oder Ähnlichem besondere Förderung erhalten, fallen für eine Vielzahl von Universitäten gerade ausreichend Mittel ab, um die Forschung mit einem veralteten Bestand an Ausstattung „am Laufen zu halten“.¹³⁸ Die Entscheidung, ob flächendeckend eine Förderung der Forschung erfolgen soll oder nur „leuchtturmartig“, ist jedoch eine politische und soll daher nicht erörtert werden. Fest steht jedenfalls, dass Investitionen in die technische Ausstattung von Forschungseinrichtungen grundsätzlich als wirksamer zu beurteilen sind als Investitionen rein in das Gehalt von Forschungspersonal. Insofern wird generell vorgeschlagen, das Arbeiten in der Forschung mit modernster tech-

¹³⁶ vgl. Hochschulrektorenkonferenz (2009): Mobilität von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern in Europa. Online im Internet, URL: http://www.hrk.de/de/download/dateien/Entschliessung_Mobilitaet.pdf, übernommen am 02.07.2009, S. 4.

¹³⁷ zur besseren technischen Ausstattung außeruniversitärer Forschungseinrichtungen gegenüber den Universitäten vgl. Kröll, Walter (2002): Sollen die außeruniversitären Forschungseinrichtungen in die Hochschulen integriert werden? Online im Internet, URL: <http://www.helmholtz.de/aktuelles/reden/artikel/4/4190/>, übernommen am 31.07.2009.

¹³⁸ zu den zunehmend unterschiedlichen Bedingungen im Forschungsbereich der Universitäten vgl. Hartmann, Michael (2006) im Interview mit dem Heise Verlag, „Eliteuniversitäten sind Ausdruck der gesellschaftlichen Spaltung“ Online im Internet, URL: <http://www.heise.de/bin/tp/issue/r4/dl-artikel2.cgi?artikelnr=23772&mode=html&zeilenlaenge=72>, übernommen am 31.07.2009.

nischer Ausstattung zu gewährleisten und dadurch Anreize für eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst zu schaffen.

Der interviewte Forschungsreferent wies darauf hin, dass insbesondere im Mittelbau, das heißt, auf den mittleren Personalebene im Forschungsbereich, Probleme dahingehend bestehen, einen Anreiz bieten zu können.¹³⁹ Qualifiziertes Personal bewirbt sich in der Regel für leitende Funktionen oder Professuren, Doktoranden und Postdoktoranden besetzen Assistenzstellen, regelmäßig aber nur für den Beginn ihrer beruflichen Aktivität, weshalb es schwierig ist, den Mittelbau langfristig zu besetzen ohne bestehende Anreize. Dafür werden zwei Maßnahmen vorgeschlagen:

1. Grundsätzlich sollten bei allen Institutionen, zu deren gesetzlichen Aufgaben die Forschung zählt, unbefristete Stellen für Forschungspersonal eingerichtet werden. Auch wenn es sich um projektbezogene Forschungsarbeit handelt, ist die Einrichtung unbefristeter Stellen vorteilhaft, weil damit besser Personal gewonnen werden kann, welches nicht die Absicht hat, nach Promotion oder Ähnlichem die Einrichtung zu verlassen, so das vorhandene Wissen weiter genutzt werden kann und nicht neu aufgebaut werden muss.
2. Ähnlich dem Schweizer Modell der Eidgenössischen Technischen Hochschulen sollte gezielt ein Plan erstellt werden, um den akademischen Mittelbau zu fördern. Insbesondere die Erstellung von Laufbahn- oder ähnlichen Entwicklungskonzepten für Assistenten, Oberassistenten und wissenschaftliche Mitarbeiter würde die Attraktivität dieser Stellen hinsichtlich des Faktors „Karieremöglichkeiten“ erhöhen.

Die Höhe des Gehalts spielt nur soweit eine Rolle, als dass es dem Forschungspersonal als angemessen und gerecht gegenüber ähnlichen Berufsgruppen erscheinen sollte. Generell ist jedoch aus den genannten Gründen eine Investition in die technische Ausstattung sinnvoller. Eine Erhöhung des Gehalts wird möglicherweise in Einzelfällen notwendig sein, wenn sich zum Beispiel nach mehrmaliger Ausschreibung kein geeignetes Personal finden lässt. In dem Fall sollte die Erhöhung auf dem bei IT-Personal vorgesehenen Modell basieren, einer Arbeitsmarktzulage.

¹³⁹ vgl. Interview in Anlage 1.

6.5 Maßnahmen zur Gewinnung von Personal mit der Fähigkeit, im europäischen Kontext zu arbeiten

Personal mit der Fähigkeit, im europäischen Kontext zu arbeiten, wird in der Regel bereits berufstätig sein (3.3.3). Unabhängig davon, ob diese potenziellen Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft oder bei internationalen Organisationen tätig sind, kommt es also darauf an, den Wechsel in den öffentlichen Dienst so einfach wie möglich zu gestalten. Laut einer Umfrage unter deutschen Arbeitnehmern, die international tätig waren und nach Deutschland zurückkehren, sind je ein Drittel an Stellen im öffentlichen Dienst, in der Privatwirtschaft und in beiden Bereichen interessiert.¹⁴⁰ Um dieses Potenzial zu nutzen muss die Öffnung des öffentlichen Dienstes für solches Personal gestärkt werden, vor allem durch Information der Behörden, die entsprechendes Personal benötigen und, wo es sich anbietet, durch Vermittlung. Bezüglich des Einstiegs in die Privatwirtschaft gibt es ein Netzwerk der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, über das Kontakte vermittelt werden können.¹⁴¹ Für den öffentlichen Dienst wäre die Einrichtung eines solchen Netzwerkes ebenfalls sinnvoll, damit die am öffentlichen Dienst Interessierten leichter Zugang zu Informationen und Kontaktdaten haben und sich über das Netzwerk gegebenenfalls auch informell persönlich austauschen können. Auch für die Behörden selbst wäre dies von Vorteil, weil sie auf diese Weise Stellenanzeigen gezielt platzieren könnten.

Generell sind für Personen mit der Fähigkeit, im europäischen Kontext zu arbeiten, die Kriterien „internationales Arbeiten und internationale Karrieremöglichkeiten“ und „vielseitige und anspruchsvolle Aufgaben“ die wichtigsten Arbeitsbedingungen. Um internationales Arbeiten und internationale Karrieremöglichkeiten

¹⁴⁰ vgl. Diskussionsbeitrag von Varnhagen, Monika (2008) in: Auswärtiges Amt: Gruppendiskussion: Reintegration in den nationalen Arbeitsmarkt. Online im Internet, URL: http://stiftungskolleg.org/downloads/news/Konferenz_dt_Beschaeftigte_in_IO.pdf, übernommen am 02.07.2009, S. 13.

¹⁴¹ vgl. Diskussionsbeitrag von Hornung-Drauss, Renate (2008) in: Auswärtiges Amt (2008): Gruppendiskussion: Reintegration in den nationalen Arbeitsmarkt. Online im Internet, URL: http://stiftungskolleg.org/downloads/news/Konferenz_dt_Beschaeftigte_in_IO.pdf, übernommen am 02.07.2009, S. 13.

zu bieten, sollten die Stellen für dieses Personal auch so ausgelegt sein, dass nicht nur die Arbeitgeber von dem Wissen des erfahrenen Personals profitiert, sondern dass der Arbeitnehmer selbst auch die Möglichkeit hat, seine Fähigkeiten auszubauen. Dazu sollten hinreichende Gelegenheiten, wie die Mitarbeit in internationalen oder europäischen Projektgruppen, Praktika oder befristete Personalaus-tausche mit europäischen Einrichtungen oder sonstigen Einrichtungen im Ausland, geboten werden.

6.6 Umsetzbarkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen und mögliche Kritikpunkte

6.6.1 Rechtliche Umsetzbarkeit

Die vorgeschlagenen Maßnahmen bedingen eine Änderung des derzeitigen Arbeits-, Dienst- und Tarifrechts für den öffentlichen Dienst. Insbesondere die Frage, ob erfolgreiche Modelle anderer Staaten auf das deutsche System übertragbar sind, wird oft verneint mit der Begründung, dass die Basis eine ganz andere wäre und dies vor allem mit dem Grundgesetz¹⁴² (GG) nicht vereinbart werden könne. Es wird argumentiert, dass unvorhersagbar ist, was passiert, wenn „spezifische Elemente des Beamtentums abgeschafft und Bedienstete für eine spezifische Stelle statt für eine Laufbahn eingestellt werden, nicht mehr über standardisierte und formalisierte Einstellungsverfahren, keinen Eid ablegen, im Falle schlechter Leistung entlassen werden können, zeitlich befristete Verträge erhalten und in gleicher Weise sozialversichert sind wie die Beschäftigten auch“.¹⁴³

Kritiker weisen darauf hin, dass beispielsweise in der Schweiz für die Abschaffung des Beamtentums keine Änderung der Bundesverfassung erforderlich gewesen sei und die Bundesverfassung auch keine mit dem deutschen Recht vergleichbaren Bestimmungen enthält, wonach das Berufsbeamtentum institutionell garantiert wird

¹⁴² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1)

¹⁴³ vgl. Demmke, Christoph (2005): Sind öffentliche Bedienstete anders, weil sie öffentliche Bedienstete sind? Online im Internet, URL: http://www.eupan.eu/UserFiles/File/LuxPres/02_de.doc, übernommen am 07.07.2009, S. 3.

(Art. 33 Abs. 5 GG in Verbindung mit Art. 33 Abs. 4 GG).¹⁴⁴ Aus diesem Grund konnte das Beamtentum in der Schweiz ohne größere rechtliche Hindernisse abgeschafft werden; dies sei aber in Deutschland nicht der Fall.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen lassen den Beamtenstatus bewusst unangegriffen, da nach einzelnen Attraktivitätskriterien untersucht wurde und nicht nach statusrechtlichen Fragen. Ob und inwieweit das Berufsbeamtentum eingeschränkt werden sollte, wird zu großen Teilen politisch beeinflusst und war nicht Gegenstand dieser Arbeit. Fest steht jedenfalls, dass die Arbeitsplatzsicherheit an sich eine positive Wirkung auf die Attraktivität des öffentlichen Dienstes hat. Diese wäre aber grundsätzlich auch durch unbefristete Anstellungen im Angestelltenverhältnis gewährleistet.

Erforderlich sind allerdings, um die genannten Maßnahmen durchzusetzen, Änderungen im Laufbahnrecht sowie im Besoldungs- und Tarifrecht. Erste Neugestaltungen sind durch das DNeuG und den TVöD erfolgt. Das lässt den Schluss zu, dass in diesen Bereichen weitere Rechtsanpassungen in der Richtung ebenfalls ohne größere Schwierigkeiten erfolgen könnten. In dieser Hinsicht sind die vorgeschlagenen Maßnahmen rechtlich umsetzbar.

6.6.2 Sinnhaftigkeit des Leistungsprinzips in der öffentlichen Verwaltung

Das Leistungsprinzip in der öffentlichen Verwaltung anzuwenden, stößt immer wieder auf Kritik. Bezüglich der Forderung nach dem Ausbau des Leistungsprinzips stellt Derlien die These auf, dass eine Modernisierung, die auf quantitativer Leistungsmessung und Leistungsentlohnung ausgerichtet ist, mit dysfunktionalen Konsequenzen rechnen müsse. Sie sei schwer realisierbar und stelle theoretisch einen historischen Regress dar, da sie eher an die Mechanismen des Industriezeitalters anknüpfe als an die moderne Infor-

¹⁴⁴ vgl. Trotzewitz, Sabine (2003): Die Abschaffung des Beamtentums in der Schweiz zum 01.01.2002, Online im Internet, URL: http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/1.5/PBGD/Archiv_Veroeffentlichungen_der_13.WP/Berufsbeamtentum/Abschaffung_des_Berufsbeamtentums_in_der_Schweiz_Jan2003.pdf, übernommen am 23.01.2009, S. 15.

mationsgesellschaft.¹⁴⁵ Derlien führt aus, dass die Fähigkeit von Performance-related-Pay-Systemen, die gewünschten Ziele zu erreichen, bereits im privaten Sektor umstritten ist. Rost/Osterloh kamen in ihrer Untersuchung ebenfalls zum Ergebnis, dass Pay-for-Performance-Systeme nicht die beabsichtigten Ziele erreichen und sogar kontraproduktiv sind.¹⁴⁶ Zum einen werden quantitative Ziele, sobald einmal gesetzt, so losgelöst verfolgt, dass die eigentliche Zielrichtung verloren geht oder dem längerfristigen Ziel sogar entgegenwirkt. Zum anderen können extrinsische Anreize, besonders wenn sie als kontrollierend empfunden werden, vorhandene intrinsische Motivation reduzieren.

Hierzu soll folgendes festgehalten werden: Die Bezahlung nach Leistung bedarf natürlich verschiedener Voraussetzungen, wie etwa eines durchgängigen Zielsystems, welches vom Outcome über den Output bis zum einzelnen Mitarbeiter heruntergebrochen werden kann und wobei der einzelne Mitarbeiter neben der Individualleistung zum Beispiel auch über eine „Globalleistung“ der gesamten Behörde entlohnt wird. Es wird davon ausgegangen, dass dies möglich ist.

Das Leistungsprinzip beruht außerdem nicht allein auf der Leistungsentlohnung. Es geht auch darum, Leistung im Rahmen der Stellenbesetzung anzuerkennen. Fast jeder Vorgesetzte weiß, welche seiner Mitarbeiter die Leistungsträger sind. Es geht also darum, dies auch rechtlich fundiert anerkennen zu können. Natürlich, und das ist der Hauptaspekt in Verbindung mit der Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber, soll nach außen, vor allem gegenüber potenziellen Arbeitnehmern kommuniziert werden, dass Leistung sich im öffentlichen Dienst lohnt. Unter diesen Gesichtspunkten ist der Ausbau des Leistungsprinzips sinnvoll.

¹⁴⁵ vgl. Derlien, Hans-Ulrich (2004): Retrograde Modernisierung: Bürokratisches Leistungsprinzip und Managerialistisches Belohnungssystem. Online im Internet, URL: http://www.uni-bam-berg.de/fileadmin/uni/fakultaeten/sowi_lehrstuehle/verwaltungswissenschaft/vw2/BRA3.pdf, übernommen am 05.07.2009, S. 1.

¹⁴⁶ vgl. Rost, Katja/Osterloh, Margit (2008): Management Fashion Pay-for-Performance, S. 14.

6.6.3 „Managerialismus“ versus „Moral des öffentlichen Dienstes“

Es findet sich bisweilen die Auffassung, dass eine Modernisierung des öffentlichen Dienstes, insbesondere die Angleichung an privatwirtschaftliche Verhältnisse, die „Managerialisierung“ nicht zum System des öffentlichen Dienstes passe, da dieser von Grund auf anders strukturiert ist und die starke Formalisierung durchaus einen Sinn macht. Kritiker führen an, dass eine Privatisierung der Arbeitsverhältnisse einen Rückgang der Loyalität gegenüber der Organisation zur Folge hätte und dass darüber hinaus ein solcher Trend die Mobilität zwischen öffentlichem und privatem Sektor erhöhen und zu einer geringeren Kontinuität und Stabilität führen würde.¹⁴⁷ Der Erfolg einer leistungsbezogenen Bezahlung, eine Dezentralisierung des Personalmanagements und die Möglichkeit einer Entlassung von Beschäftigten hätten folgende nachteilige Effekte: das Gefühl einer nicht ordnungsgemäßen Bezahlung, eine stärkere Frustration, eine geringere Arbeitsmotivation und einen Mangel an Loyalität und Kohärenz.¹⁴⁸ Röber spricht von Anzeichen für eine „Lockerung der Sitten“, die sich unter anderem so niederschlagen, dass öffentliche Bedienstete viel stärker als früher auf ihren persönlichen materiellen Vorteil bedacht und damit wesentlich anfälliger für „finanzielle Versuchungen“ sind.¹⁴⁹ Es wird befürchtet, dass „alte Werte“ wie Uneigennützigkeit, Aufrichtigkeit und persönliche Untadeligkeit in den Hintergrund gedrängt oder sogar zerstört werden, wenn die Rationalität öffentlichen Handelns immer stärker auf ökonomische Entscheidungskriterien ausgerichtet wird.¹⁵⁰ Es sollte in diesem Zusammenhang in der Tat nicht die

¹⁴⁷ vgl. Demmke, Christoph (2005): Sind öffentliche Bedienstete anders, weil sie öffentliche Bedienstete sind? Online im Internet, URL: http://www.eupan.eu/UserFiles/File/LuxPres/02_de.doc, S. 3.

¹⁴⁸ vgl. Demmke, Christoph (2005): Sind öffentliche Bedienstete anders, weil sie öffentliche Bedienstete sind? Online im Internet, URL: http://www.eupan.eu/UserFiles/File/LuxPres/02_de.doc, S. 3.

¹⁴⁹ vgl. Röber, Manfred (2008): „Managerialisierung“ als Herausforderung für die Integrität der öffentlichen Verwaltung. Online im Internet, URL: http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2008/2209/pdf/ethik_btr01.pdf, übernommen am 05.07.2009, S. 1 f.

¹⁵⁰ vgl. Röber, Manfred (2008): „Managerialisierung“ als Herausforderung für die Integrität der öffentlichen Verwaltung. Online im Internet, URL:

Frage ausgeblendet werden, ob es wirklich gewollt ist, zukünftig durch die Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes verstärkt Personal ohne Public Service Motivation zu gewinnen. Wie Rost/Osterloh beschreiben, ziehen nämlich „Pay-for-Performance“-Systeme verstärkt extrinsisch motivierte Personen an, was als „Self-Selection-Effect“¹⁵¹ bezeichnet wird.

Wirtschaftliches Handeln selbst ist aber nicht das eigentliche Ziel der öffentlichen Verwaltung. Die öffentliche Verwaltung erbringt Leistungen für das Gemeinwohl, „eine schwer fassbare, inoperable Größe“,¹⁵² ist also an Sachzielen orientiert und soll lediglich dabei wirtschaftlich handeln.

Röber kommt hinsichtlich der Tendenz zur „Managerialisierung“ jedenfalls zum Ergebnis, dass daraus keine generelle Gefährdung der „alten Werte“ abzuleiten sei.¹⁵³ Dieser Standpunkt erscheint überzeugend. Dafür spricht allein schon die Tatsache, dass die skandinavischen Staaten, aber auch Großbritannien und Neuseeland, die derartige Reformen durchgeführt haben, nach dem Korruptionsindex von Transparency International nicht sehr korruptionsanfällig sind und sogar einen besseren Rangplatz als Deutschland einnehmen.¹⁵⁴ Auch Zaugg et al. bestätigen, dass der Wertewandel nicht unbedingt mit einer Abnahme der beruflichen Motivation verbunden ist. Vielmehr könne eine Verschiebung der wertenspezifischen Gewichtung mit einer zunehmenden Pluralisierung beobachtet werden, wodurch intrinsisch motivierte Ziele wie Selbstentfaltungsmöglichkeiten, Entscheidungsfreiheiten, Ab-

http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2008/2209/pdf/ethik_btr01.pdf,
übernommen am 05.07.2009, S. 7.

¹⁵¹ vgl. Rost, Katja/Osterloh, Margit (2008): Management Fashion Pay-for-Performance, S. 7.

¹⁵² vgl. Brede, Hartmut (2001): Grundzüge der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, S. 161.

¹⁵³ vgl. Röber, Manfred (2008): „Managerialisierung“ als Herausforderung für die Integrität der öffentlichen Verwaltung. Online im Internet, URL:
http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2008/2209/pdf/ethik_btr01.pdf,
übernommen am 05.07.2009, S. 19 f.

¹⁵⁴ vgl. Transparency International (2005): Transparency International Corruption Perceptions Index 2005. Berlin: 2005. Online im Internet, URL:
http://www.transparency.de/uploads/media/05-10-05_CPI_2005_PressKITFinal.pdf,
übernommen am 31.07.2009, S. 6 ff.

wechslung durch projektorientierte Tätigkeiten an Bedeutung gewinnen und somit eine positive Wirkung auf die öffentliche Verwaltung haben.¹⁵⁵ Deshalb ist nicht zu befürchten, dass der Wertewandel und die „Managerialisierung“ sich nachteilig auf die öffentliche Verwaltung auswirken, auch wenn zukünftig Personal ohne Public Service Motivation eingestellt wird.

7 Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund des zukünftig knapper werdenden Personalangebots ist der öffentliche Dienst mehr denn je darauf angewiesen, von potenziellen Arbeitnehmern als attraktiv wahrgenommen zu werden, um seinen zukünftigen Personalbedarf zu decken. Zunehmend orientiert sich der öffentliche Dienst auch im Personalmanagement an privatwirtschaftlichen Methoden, weil davon ausgegangen wird, dass die öffentliche Verwaltung im Prinzip gleich agiert wie die Privatwirtschaft. Sie erstellt mithilfe von Ressourcen Leistungen zur Deckung fremder Bedürfnisse, teilweise gegen Entgelt. Daraus allein kann aber nicht abgeleitet werden, dass die gleichen Instrumente auch gleich erfolgreich sind. Speziell in Fragen der Personalgewinnung sind nämlich Faktoren zu berücksichtigen, die zum einen nicht statisch sind, sondern sich von Zeit zu Zeit ändern können, und die sich deutlich von der Privatwirtschaft unterscheiden. Deshalb ist es nicht sinnvoll, einzelne Elemente, die in der Privatwirtschaft offensichtlich für die Personalgewinnung nützlich sind, einfach auf den öffentlichen Dienst zu übertragen. Zielsysteme, „Pay-for-Performance“ und der Ansatz, bei „schlechter Marktlage“ höhere Gehälter zu zahlen, werden nicht in dem Maße Erfolge in allen Bereichen, das heißt bei allen Berufsgruppen, erzielen können wie in das in der Privatwirtschaft der Fall ist. Deshalb ist von einem flächendeckenden Einsatz derartiger Anreizsysteme abzusehen. Es hat sich vielmehr gezeigt, dass sich die Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber nicht generell am Vorhandensein bestimmter Arbeitsbedingungen festmachen lässt, sondern individuell unterschiedlich empfunden wird. Allerdings wurde nachgewiesen, dass zwischen der motivationalen Grundeinstellung und der Berufswahl und den Arbeitsbedingungen, die für attraktiv

¹⁵⁵ vgl. Zaugg, Robert J. Et al. (2001): Nachhaltiges Personalmanagement. Online im Internet, URL: http://www.empiricon.ch/web/downloads/pblc/nachhaltiges_personal_management_2001.pdf, übernommen am 13.01.2009, S. 3.

gehalten werden, ein Zusammenhang besteht. Folglich ist es möglich, gezielt Arbeitsbedingungen zu schaffen, die von bestimmten Personengruppen bevorzugt werden, um eben diese potenziellen Arbeitnehmer für sich zu gewinnen. Das bedeutet aber gleichfalls, dass es notwendig ist, von dem derzeit starren Modell des Personalsystems des öffentlichen Dienstes abzuweichen, um je nach Bedarf Anreize setzen zu können. Es ist daher notwendig, mehr Flexibilität zu schaffen, insbesondere durch die Lockerung des Laufbahnmodells, die Erhöhung der Durchlässigkeit zur Privatwirtschaft und zu internationalen und europäischen Institutionen, die stärkere Anerkennung des Leistungsprinzips und die Gewährleistung, dass der Reallohn nicht absinkt. Erst wenn diese Grundvoraussetzungen geschaffen sind, kann das System auf die individuellen Bedürfnisse einzelner Personen- und Berufsgruppen eingehen. In den öffentlichen Dienst werden grundsätzlich mehr Personen mit Public Service Motivation als ohne Public Service Motivation eintreten. Es wurde gezeigt, dass für Personen mit Public Service Motivation anspruchsvolle und vielseitige Aufgaben und die generellen Karrieremöglichkeiten, die Sicherheit des Arbeitsplatzes und das Gleichgewicht zwischen Beruf und Privatleben die wichtigsten Kriterien sind. Die Höhe des Gehalts hat wesentlich geringere Bedeutung als die Sinnhaftigkeit, mit der erbrachten Arbeit einen Beitrag für die Gesellschaft beitragen zu können. Aus diesem Grund ist die Arbeit in öffentlichen Institutionen schon per se ein Attraktivitätsfaktor. Eine Erhöhung der Gehälter würde demzufolge nicht dazu führen, mehr Personal zu gewinnen, sondern nur anderes, namentlich Personen ohne Public Service Motivation, wobei, soweit die Gehälter nicht über denen der Privatwirtschaft liegen, selbst das ungewiss ist.

Bezüglich der untersuchten Personengruppen konnten folgende Erkenntnisse gewonnen werden: IT-Personal ist eine der Berufsgruppen, die nicht traditionell dem öffentlichen Dienst zugerechnet werden und bei denen Public Service Motivation grundsätzlich eher nicht zu vermuten ist. Es hat sich gezeigt, dass die Höhe des Gehalts sowie die Karrieremöglichkeiten besonderen Wert aus Sicht dieser Berufsgruppe haben, weshalb eine Angleichung an privatwirtschaftliche Verhältnisse in diesem Fall durchaus die Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber steigern würde.

Für Forschungspersonal ist dagegen in der Regel der inhaltliche Aspekt des Arbeitens wichtig. Es wurde festgestellt, dass besonders die relativ hohe Autonomie und die technischen Möglichkeiten des

Arbeitsplatzes die ausschlaggebenden Kriterien für eine Entscheidung zum Eintritt in den öffentlichen Dienst sind. Deshalb wird vorgeschlagen, insbesondere im Bereich der Grundlagenforschung nicht mit Pay-for-Performance-Systemen zu arbeiten und Investitionen eher hinsichtlich der technischen Ausstattung als hinsichtlich der Personalgehälter zu tätigen.

Für Personen mit der Fähigkeit, im europäischen Kontext zu arbeiten, ist die wichtigste Arbeitsbedingung, dass sie ihre Fähigkeiten auch nutzen und ausbauen können, indem sie ihr Wissen nicht nur theoretisch dem Arbeitgeber zur Verfügung stellen, sondern sie weiterhin praktische Erfahrungen sammeln können, wozu außerdem die Durchlässigkeit der Personalsysteme verschiedener Staaten und auch zur Privatwirtschaft Voraussetzung ist. Dies sollte durch verschiedene Maßnahmen gewährleistet werden, um die Attraktivität des öffentlichen Dienstes für diese Personengruppe zu steigern.

Diese Ergebnisse lassen es zu, für jede Berufsgruppe spezielle Maßnahmen zur besseren Personalgewinnung zu entwickeln.

Im Übrigen muss festgehalten werden, dass die Kriterien, nach denen potenzielle Arbeitnehmer ihren Arbeitgeber wählen, von denen abweichen, nach denen im weiteren Berufsleben die Attraktivität des Arbeitgebers bewertet wird. Die Gründe dafür sind, dass Arbeitsbedingungen teilweise erst nach Eintritt in die Organisation bekannt werden, wie zum Beispiel die Arbeitsatmosphäre und das kollegiale Umfeld, oder sich Schwerpunkte aus persönlichen Gründen im Laufe der Zeit ändern. Deshalb sei vermerkt, dass zur Gewinnung von Personal teilweise andere Anreize gesetzt werden müssen als zur erfolgreichen Bindung an die Organisation.

8 Ausblick

In welchem Umfang sich die Problematik der Personalgewinnung mittelfristig und besonders langfristig gesehen darstellen wird, lässt sich nur ungefähr feststellen. Zwei Größen werden Einfluss haben, und zwar das Personalangebot auf dem Arbeitsmarkt beziehungsweise der Personalbedarf des öffentlichen Dienstes aus quantitativer Sicht und die Entscheidung der Arbeitnehmer für einen Arbeitgeber. Erstere Größen können genau messbar angegeben werden, während letztere Größe, da menschliches Verhalten grundsätzlich schwer vorhersagbar ist, nur von derzeit erkennbaren Tendenzen abgeleitet werden kann. Möglicherweise entwickelt sich bei den potenziellen Arbeitnehmern ein neues Bewusstsein für gesellschaft-

liche und ethische Werte, woraus eine höhere Anzahl an Personen mit Public Service Motivation resultieren könnte und in dem Fall mit weniger großen Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung zu rechnen sein würde. Möglicherweise verstärken sich materielle Sichtweisen weiter, so dass intensiver mit materiellen Anreizen gearbeitet werden muss und die Gewinnungslage sich für den öffentlichen Dienst drastisch zuspitzt.

Insofern kann eine solche Prognose nicht beanspruchen, die zukünftige Situation exakt vorauszuberechnen. Es gibt jedoch zwei Aspekte, die dafür sprechen, das Thema Personalgewinnung als ernstzunehmende Problematik zu begreifen und durch weitere Untersuchungen Voraussagen treffen und Maßnahmen vorbereiten zu können:

1. Die Personalgewinnungssituation ist bereits zurzeit in mehreren Bereichen prekär, in einzelnen Bereichen sogar sehr schwierig. Einen großen Anteil daran hat die Tatsache, dass der öffentliche Dienst für bestimmte Personengruppen nicht attraktiv genug ist. Welche Merkmale für diese empfundene Unattraktivität verantwortlich sind, wurde in der Arbeit erläutert und für drei Berufsgruppen gesondert dargestellt.

2. Allein die objektive Feststellung des knapper werdenden Personalangebots ist Anstoß genug, wenigstens Untersuchungen über dessen Folgen und eventuelle Maßnahmen anzustellen. Auch wenn die Bundesregierung bisher „keine Anlass für die Annahme eines generellen Engpasses bei der Personalgewinnung“¹⁵⁶ sieht, was schon sehr bemerkenswert ist, so ist es doch auch unabhängig von diesen Prognosen über das Ausmaß des Engpasses von großem Vorteil für den öffentlichen Dienst, wenn diesem die Motivationslage potenzieller Arbeitnehmer bekannt ist und er sich darauf einstellen kann. Das gehört schon allein zur Aufgabe einer modernen Verwaltung, neben dem Aspekt, dass die Personalgewinnung damit verbessert werden kann.

Weitergehende Studien, im speziellen mit umfangreichen Absolventenbefragungen, ähnlich den Studien des Eidgenössischen Per-

¹⁵⁶ vgl. Deutsche Bundesregierung (2008): Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage verschiedener Abgeordneter – Drucksache 16/8231, Online im Internet, URL: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/084/1608460.pdf>, übernommen am 05.07.2009, S. 3.

sonalamtes¹⁵⁷ oder der Deutschen Gesellschaft für Personalführung¹⁵⁸ und zusätzlich mit detaillierten Untersuchungen nach Berufsgruppen sollten von daher unbedingt in Angriff genommen werden. Nur so kann sich das Personalsystem des öffentlichen Dienstes weiterentwickeln und bleibt nicht in unzeitgemäßen Prinzipien verhaftet.

¹⁵⁷ vgl. Hirsbrunner, Daniel (2008): Bundesverwaltung als Arbeitgeberin. Image und Positionierung im Arbeitsmarkt. Online im Internet, URL: http://www.sdbb.ch/dyn/bin/178849-178859-1-3_bundesverwaltung_als_arbeitgeberin_-_image_und_positionierung.pdf., übernommen am 16.12.2008.

¹⁵⁸ vgl. Schleiter, André/Armutat, Sascha (2004): Was Arbeitgeber attraktiv macht. Online im Internet, URL: <http://www.dgfp.de/media/content-downloads/316/arbeitgeber.pdf>., übernommen am 15.07.2009.

9 Thesen

1. Der öffentliche Dienst in seiner heutigen Form mit allen seinen starren Detailregelungen des Arbeits- und Dienstrechts weist ein hohes Maß an Unflexibilität auf und ist dadurch als Arbeitgeber nur bedingt attraktiv. In einer Arbeitsmarktsituation mit zunehmend knapperem Angebot an Arbeitskräften wird damit die Deckung des Personalbedarfs der öffentlichen Arbeitgeber gefährdet.
2. Arbeitnehmer stellen unterschiedliche Anforderungen an die Arbeitsbedingungen, um die Attraktivität eines Arbeitgebers zu bewerten, weshalb ein pauschales Anreizsystem im öffentlichen Dienst nicht sinnvoll ist.
3. Welche Arbeitsbedingungen für den einzelnen Arbeitnehmer wichtig sind, hängt von seiner motivationalen Grundeinstellung sowie seiner Berufsgruppe ab. Es ist sinnvoll, die Arbeitsbedingungen berufsgruppenspezifisch anzupassen, um die Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber zu erhöhen.
4. Um berufsgruppenspezifisch oder situationsspezifisch, etwa bei konjunkturbedingter Änderung der Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt, geeignete Arbeitsbedingungen schaffen oder ändern zu können, ist mehr Flexibilität im Personalsystem des öffentlichen Dienstes erforderlich. Diese kann nur durch die Lockerung des Laufbahnmodells, die Erhöhung der Durchlässigkeit zur Privatwirtschaft und zu internationalen und europäischen Institutionen, eine stärkere Anerkennung des Leistungsprinzips und die Anpassung der Lohnentwicklung an die Teuerungsentwicklung erreicht werden.
5. Eine vollständige Anpassung der Arbeitsbedingungen in allen Bereichen des öffentlichen Dienstes an die Arbeitsbedingungen der Privatwirtschaft empfiehlt sich nicht, da zumindest ein Teil der potenziellen Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes anders motiviert ist.

Anlagen

Anlage 1 – Interview mit dem Forschungsreferenten eines Deutschen Bundesinstituts, geführt am 09.06.2009

Das Interview gibt die persönliche Meinung des Interviewpartners wieder und erhebt nicht den Anspruch, den Standpunkt der Institutsleitung wiederzugeben.

Als Forschungsreferent eines deutschen Bundesinstituts, können Sie eine Einschätzung abgeben, wie sich die Personalgewinnungssituation bei Forschungspersonal in den letzten Jahren geändert hat und welche Ursachen das gegebenenfalls haben könnte?

Die Situation der Personalgewinnung hat sich am Institut insbesondere für die Ärzte verschlechtert. Ursache sind vor allem die Auswirkungen des TVÖD. Im Bereich der Forschung hat dies zunächst nicht so einen großen Einfluss, da Ärzte am Institut grundsätzlich für Zulassungsaufgaben gesucht werden. Insgesamt ist es aber so, dass sich die viel schlechtere Bezahlung aufgrund des TVÖD auch in der Forschung bemerkbar macht bzw. bemerkbar machen wird. Das schätze ich deswegen so ein, weil der demografische Wandel dazu führt, dass immer weniger qualifiziertes Personal zur Verfügung stehen wird, also auch weniger hochqualifizierte Absolventen, und wir im Zuge der Konkurrenzsituation mit den Unis um diese Absolventen kämpfen werden. Dazu kann man auch sagen, dass die Unis aufgrund des Bologna-Prozesses in den letzten Jahren Ihre Hausaufgaben immer besser machen und dadurch attraktiver werden. Die Bezahlung ist nicht attraktiver, aber die Unis als solche sind attraktiver, das erschwert die Situation zusätzlich, so dass man meiner Meinung nach schon erkennen kann, dass es in Zukunft dahingehen wird, dass wir an Absolventen zukünftig vor allem Personal bekommen werden, bei dem persönliche Gründe eine größere Rolle spielen - z.B. heimatnah einen Arbeitsplatz zu finden - als das Interesse an einer wissenschaftlichen Karriere. Da das Institut aber karrierebewusste Spitzenkräfte einwerben möchte, sehe ich in Zukunft auf Grund der Konkurrenzsituation eben doch große Schwierigkeiten.

Wenn Sie berichten, die Universitäten werden für Forschungspersonal attraktiver, können Sie sagen, ob in den letzten Jahren

es möglicherweise Abwerbungsversuche gab von anderen Institutionen wie Universitäten?

So etwas gibt es in der Forschung, glaube ich, höchst selten. Ich habe das noch nie mitbekommen, da steht die Forschergemeinde doch eher auf dem Standpunkt: "Ich bin so gut, wer zu mir will, soll sich bei mir bewerben". Da ist die/der einzelne Spitzenwissenschaftler/in doch so von sich überzeugt, dass sie/er ein Abwerben nicht nötig hat. Aus denen, die sich bei ihr/ihm bewerben, sucht sie/er sich die Besten raus. Das machen wir ja auch nicht anders. Diesbezüglich ist die Situation dann doch noch nicht brenzlich genug.

Halten Sie denn generell die Arbeitsbedingungen für Forscher im öffentlichen Dienst für attraktiv?

Grundsätzlich ist, wenn ich jetzt die Unis in den öffentlichen Dienst mit einbeziehe, für eine/n Forscher/in, denke ich, der öffentliche Dienst der Arbeitsplatz der Wahl. Denn die/der Karriereforscher/in hat ein Forschungsziel vor Augen, das sie/er erreichen will. Und das ist ihr/sein persönliches Interesse, persönliches Ziel: Wie und wo kann sie/er das am Besten verwirklichen? Wenn ich Geld machen will, gehe ich in die Industrie. Dort kann man als Forscher/in auch Karriere machen. Das ist aber mehr ein Karrieresprung im Sinne von: Ich will viel Geld verdienen. Da bin ich nicht frei. Die Freiheit zu forschen, die habe ich im öffentlichen Dienst und deswegen ist der öffentliche Dienst per se erstmal natürlich klar der attraktivere Arbeitsplatz für Forscher/innen. Da aber hinsichtlich der finanziellen Situation die Schere ziemlich weit auseinander gegangen ist, ist es schwer zu sagen, wie sich das in Zukunft entwickeln wird. Wenn man meine persönliche Situation sieht: Ich bin hier vor zwei Jahren eingestellt worden im Institut, ich bin nach dem TVÖD bezahlt worden als Neueinsteiger, obwohl ich viele Jahre vorher schon im öffentlichen Dienst auch Forschung betrieben habe und auch öffentlich bezahlt worden bin. Wenn ich mich dann vergleiche mit Kollegen am Institut, die eben nie den öffentlichen Dienst verlassen haben, die sozusagen ihre Bestandssicherung haben, da kommen bei mir brutto mehr als zehntausend Euro weniger zustande. Das spielt natürlich eine Rolle.

Sie hatten kurz die Privatwirtschaft erwähnt. Sind Sie denn der Meinung, dass die Forscher im öffentlichen Dienst möglicherweise einen Vorteil gegenüber ihren Forscherkollegen in der

Privatwirtschaft haben hinsichtlich der Selbstbestimmung und der Freiheitsgrades ihrer Forschung?

Das würde ich definitiv bejahen. Das ist so. Da muss man allerdings dazu sagen, im Institut ist das natürlich weniger ausgeprägt als an einer Universität, weil das Institut ja eine Zulassungsbehörde ist, d. h. wir sind weisungsgebunden, das BMG (Bundesministerium der Gesundheit) kann uns gegebenenfalls vorschreiben, was wir zu tun und zu lassen haben. Die/Der Forscher/in an einer Universität ist in der Tat vollkommen frei - da gilt absolut der Grundsatz der Freiheit der Forschung. Das haben wir hier in der Art und Weise nicht verwirklicht, wobei das nur begrenzt ein Problem ist. Aber ganz vergleichbar ist es nicht.

Wenn wir jetzt mal andere öffentliche Institutionen, insbesondere die Universitäten, mit einbeziehen, kann man sagen, dass der Vorteil der Forschungsfreiheit möglicherweise finanzielle Nachteile des öffentlichen Dienstes ausgleicht?

Das ist mit Sicherheit so. Aber da muss man sich natürlich die Frage stellen: Bis zu welcher Schmerzgrenze geht das? Wenn ich mir den Generationenunterschied anschau: Ich bin ja selbst 47, ein oder zwei Generationen vor den jetzigen Absolventen. Zu unserer Zeit da war so die Maßgabe: Geld ist nichts, wir wollen uns selbst verwirklichen. Wenn ich mir die jungen Leute von heute anschau, ist das eher so, dass die sagen: Ich möchte auch Geld verdienen, das ist mir wichtig. Und dann spielt dieser große Unterschied im Verdienst zwischen öffentlichem Dienst und der Industrie, und der ist zum Teil riesig, mit Sicherheit eine Rolle.

Wie wichtig ist denn nach Ihrer Einschätzung für das Forschungspersonal im Allgemeinen das Gleichgewicht zwischen Privatleben und Karriere?

Da würde ich differenzieren, je nachdem welche Forscher/in man betrachtet. Die/Der allgemeine Absolvent/in, die/der zum Beispiel Biologie studiert hat, weil sie/ihn das Thema interessiert, aber nicht mit der Maßgabe unbedingt eine Forschungskarriere machen zu wollen, für die/den wird sicherlich das Ineinklangbringen von Privatleben und Karriere eine große Rolle spielen. Währenddessen ich aus meiner persönlichen Erfahrung einschätzen würde, dass für Spitzenforscher/innen, die wirklich karrierebewusst sind, die wirklich den Nobelpreis in Anführungsstrichen anpeilen, die Forschung

im Vordergrund steht, das ist dann das wichtigste. Alles andere kommt erst danach.

Was würden Sie generell sagen, welche Maßnahmen und Anreize sollte der öffentliche Dienst treffen um verstärkt Forschungspersonal, das gut ist, zu gewinnen?

Da kann ich jetzt eine Antwort geben, die gilt mit Sicherheit nicht nur für das Institut oder für Bundesbehörden, sondern auch für Unis. Das gilt für alle gleichermaßen. Ein großes Entwicklungsproblem der letzten 30 Jahre, ist die Abschaffung der festen Stellen im Mittelbau. Geblieben sind größtenteils nur noch die Professuren. Das führt dazu, dass an den Unis und auch bei uns immer dann, wenn die Leute etwas können, gehen müssen. Oder sie werden bei uns in die Zulassung transferiert, machen aber dann meist keine nennenswerte Forschung mehr. Wissenschaftler/innen machen auch am Institut im Zuge Ihrer Promotion und vielleicht noch als Postdoc ein paar Jahre Forschung, immer solange das auf einer befristeten stelle möglich ist, nach ein paar Jahren können Sie dann richtig was, dürfen aber schließlich nicht mehr befristet angestellt werden - und dann verlassen Sie zwangsweise die Forschung und bei uns geht es eben oftmals in Richtung Zulassung. Auch wir haben ja, auf dem Papier zumindest, keine festen Stellen in der Forschung. Eine große förderliche Maßnahme wäre somit sicherzustellen, dass man in Zukunft wissenschaftliche Expertise nicht immer wieder verliert. Ziel muss es sein wissenschaftliches Personal vermehrt fest in der Forschung anzustellen - das bedeutet, dass Stellen geschaffen werden müssten- um so über Personal zu verfügen, dass sich theoretisches und praktische Expertenwissen in der Forschung angeeignet hat und dies an andere weitergeben kann. Nur so kann die Einrichtung dieses Wissen auch im eigenen Bereich halten. Eine zweite wichtige Verbesserungsmöglichkeit betrifft die Bezahlung. Wenn man in Konkurrenz gehen will, da muss man an der Bezahlung was machen, und zwar mindestens so wie sich das die Ärzte an den Uni-Kliniken erkämpft haben. Und ein Drittes, wo der öffentliche Dienst sich gegenüber der Industrie einen Vorteil sich erkämpfen kann, ist die Möglichkeit für Frauen weitere besondere Maßnahmen zu verwirklichen. Im Institut könnte das z.B. bedeuten, dass man vielleicht doch einen Kindergarten am Institut hat. Dass man eben Karriere und Familie noch besser vereinbaren kann.

Dazu gehören ja auch Teilzeitarbeitsplätze, die jetzt am Institut, das muss man dazu sagen, eingerichtet sind.

Da ist das Institut sicherlich auch gut aufgestellt. Das Institut und die Bundesbehörden können aber vielleicht trotzdem noch mehr machen, obwohl sie in dieser Hinsicht schon jetzt bessere Bedingungen bieten als Betriebe. Betriebe schauen auch dort immer auf die Wirtschaftlichkeit und werden also nur so viel ausgeben, wie sich rechnet. Da kann der Bund vielleicht ein noch mehr in Vorleistung gehen und dadurch zumindest für Forscherinnen die Attraktivität erhöhen. Wenn es sich weiter so entwickelt, dass auch Männer die Verantwortung in der Familie wahrnehmen, wird es dann für die gesamte Familie attraktiver. Am Institut denke ich da z.B. an Eltern-Kind-Räume oder andere zusätzliche Maßnahmen die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern. Nichtsdestotrotz findet sich diesbezüglich am Institut - wie schon gesagt - aber auch jetzt schon keine schlechte Situation.

Zum Abschluss des Interviews möchte ich Sie noch bitten, kurz diese sieben Arbeitsplatzmerkmale in der Reihenfolge der Priorität anzugeben die Sie als repräsentativ für die Personengruppe der Forscher einschätzen.

1. Internationales Arbeiten/Karrieremöglichkeiten
2. Gehalt
3. vielseitige, anspruchsvolle Aufgaben
4. Sicherheit
5. flexible Arbeitszeiten/Gleichgewicht Privatleben und Karriere
6. Atmosphäre Arbeitsumfeld (Kollegialität etc.)
7. soziale/ethische Verantwortung

Vielen Dank für das Interview!

**Anlage 2 – Auszüge des Abschlussberichts. Abfrage
zur Situation bei der Gewinnung von IT-Personal
(nicht veröffentlicht)**



Abschlussbericht
Abfrage zur Situation bei
der Gewinnung von
IT-Fachpersonal

Oktober 2008

1 Managementzusammenfassung

Die Gewinnung von IT-Fachpersonal für den öffentlichen Dienst gestaltet sich wegen der aktuellen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und der demografischen Entwicklung zusehends schwieriger. Gleichzeitig steigt in den Behörden der Bedarf an qualifizierten IT-Kräften. Daher muss nach Möglichkeiten gesucht werden, die Beschäftigung im öffentlichen Dienst für IT-Fachpersonal attraktiver zu gestalten.

Zur besseren Bewertung der Situation hat das BMI eine Befragung in allen Ressorts durchgeführt. Hierdurch sollten zunächst der Ist-Zustand erhoben sowie ein Überblick über geplante Einstellungen im IT-Bereich und über die Art des benötigten Bedarfs erzielt werden.

Ziel dieses Berichtes ist die deskriptive Auswertung der Befragungsergebnisse, um Rückschlüsse auf die zukünftige Gewinnung von IT-Fachpersonal zu ziehen. Die Befragung wurde vom Referat IT 1 im BMI konzipiert und durchgeführt.

Die Erhebung startete im Dezember 2007 und leitete mit einem Fragebogen die Bewertung der Gewinnungssituation ein. Bezüglich des IT-Fachpersonals wurden in der Befragung als wichtige Bereiche Anzahlen von IT-Angestellten, Stellenbesetzungen, An- und Abwerbungen, die vorhandene Qualifizierung am Arbeitsmarkt, Motivationsgewinne durch den TVöD, Erfahrungen mit der IT-spezifischen Aus- und Weiterbildung im Bund und den allgemeinen Schwierigkeiten bei der Gewinnung von Gruppen des IT-Fachpersonals erfragt. Der erfragte Bewertungszeitraum betraf in unterschiedlicher Ausprägung die Jahre 2005 bis 2008. Bei zahlreichen Fragen wurde die spezifische Erfahrung und Zufriedenheit mit der Nutzung des TVöD und seiner Stufen für die Gewinnung von IT-Fachpersonal erfragt.

Die Qualität der Daten ist ausreichend für einfache deskriptive Auswertungen. Eine Hochrechnung, z.B. von Stellenanzahlen, ist nur bedingt außerhalb der antwortenden Stichprobe gültig, da keine Vollerhebung durchgeführt wurde. Relationale Aussagen, abgebildet als Trends, sind möglich.

Die Befragung hat folgende wesentliche Ergebnisse erbracht:

- Aus Sicht der Befragten unterstützt der TVöD die Gewinnung von IT-Fachpersonal nicht ausreichend bzw. teilweise schlechter als vorherige Regelungen.
- Die jährliche Anzahl zu besetzender und unbesetzter Stellen steigt in den befragten Behörden von 2005 zu 2006 und sinkt von 2006 zu 2007. Der Vergleich zwischen den Jahren 2005 und 2007 zeigt jedoch einen Trend zu steigenden Zahlen.

Die Verringerung der zu besetzenden und unbesetzten Stellen von 2006 zu 2007 hat ihre wesentliche Ursache in den erheblichen Veränderungen im BMVg.

- Die Anzahl der aus finanziellen Gründen abgesprungenen Bewerber ist in allen Entgeltgruppen angestiegen.
- Insgesamt wird von drei Vierteln der Befragten die jetzige Gewinnungssituation von IT-Fachkräften im Vergleich zu 2003/2004 als schlechter eingeschätzt. Dies liegt an den im Vergleich zu vorherigen Tarifverträgen als stärker einengend empfundenen Grenzen des TVöD, an Verschlechterungen für Neueinsteiger/innen sowie an den Tarifen für IT-Fachpersonal. Die Gehalts- und Karrieredifferenzen gegenüber der Wirtschaft sowie die erhöhte Personalnachfrage durch die Wirtschaft führen ebenfalls zu einer Verschlechterung der Gewinnungssituation. Unabhängig vom TVöD zeigen auch die demografischen Veränderungen beim IT-Fachpersonal und den Absolventen ihre Auswirkungen.
- Die Abwerbeversuche nehmen im Trend zu, wobei es punktuelle Schwerpunkte im ZIVIT und beim THW gibt. Die 78 erfolgreichen Abwerbungen in 2007 stellen im Jahresvergleich eine Zunahme seit 2005 dar, betreffen jedoch nur rund 1% der gemeldeten Stellen.
- Die Motivationskraft der Stufenzuordnung wird von ca. 80% der Beteiligten als im Einzelfall oder grundsätzlich hoch bezeichnet. Jedoch werden weitere finanzielle Anreize in Form außertariflicher Zulagen oder die Erhöhung der Durchlässigkeit der Laufbahngruppen als dringend notwendig erachtet.
- Für eine bessere Gewinnung von IT-Fachpersonal wird von den Antwortenden vor allem die verstärkte Außendarstellung auf Fachmessen und Job-Börsen favorisiert.
- Ungefähr 80% der Behörden gaben an, dass sie in den Jahren 2005 bis 2007 keine Teilnehmer/innen für die Weiterbildung Verwaltungsinformatik (einjährige bzw. viermonatige Weiterbildung) entsandt haben. Die Anzahl der Teilnahmen bei den restlichen 20% blieben im Schnitt bei unter 10 Teilnehmern/innen pro Jahr. Als Ursache dafür wurden vor allem ein Mangel an Bewerbern/innen sowie das Problem, die lange Abwesenheit zu überbrücken, gesehen. Jedoch wollen 50% der Befragten, dass die Studiengänge unter verbesserten Rahmenbedingungen (insbesondere Ersatz für abwesende Mitarbeiter/innen) neu aufgelegt bzw. erhalten bleiben und dass der Fokus stärker auf die IT-Fachkenntnisse (z. T. auch produktbezogen) gelegt wird sowie eine motivierende Verknüpfung mit Aufstiegsprogrammen erfolgt.

- Das Interesse an einem grundständigen Studiengang zum Verwaltungsinformatiker ist bei 35% der Befragten vorhanden. Anhand der Angaben ist für den Studiengang ein Bedarf von ca. 30 Plätzen pro Jahr absehbar. Die ablehnenden Antworten sind großteilig mit Wünschen nach „richtigen“ Diplom-Informatikern/innen bzw. einer Zusammenarbeit mit existierenden Hochschulen verbunden.
- Bezogen auf die Einschätzung der Gewinnungssituation werden grundsätzlich schwierige bis in Einzelfällen problematische Situationen in der Gewinnung von IT-Führungskäften, IT-Projektleitern/innen, IT-Systemarchitekten/innen und IT-Entwicklern/innen gesehen. Die Bewertung für die Gewinnung von IT-Betriebspersonal fällt im Mittel etwas besser aus, hier wird hauptsächlich von problematischen Einzelfällen berichtet. Als Gründe für die schwierige Gewinnungssituation werden die großen Gehaltsdifferenzen zur Wirtschaft und die mangelnden Karriereperspektiven im öffentlichen Dienst aufgeführt. Dass eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst an sich als unattraktiv bewertet wird, wird nur von 13 % der Befragten angegeben.

- Die angegebenen Gründe der Befragten zur Verschlechterung der Gewinnsituation seit 2003/2004 lassen sich folgenden vier Klassen zuordnen:

1. Die Begrenzungen und Verschlechterungen durch den TVöD selbst.
2. Den Vergleich mit der Wirtschaft, die besser bezahlt und einfachere Karrierewege erlaubt, auch für Mitarbeiter des gehobenen Dienstes.
3. Die alle Organisationen betreffenden Veränderungen am Personalmarkt durch die beginnende Ressourcenknappheit von Fachpersonal.
4. Die Probleme durch befristete Einstellungen, die zu wenige Anreize für Bewerber enthalten.

Gründe für die Verschlechterung der Gewinnungssituation von IT-Fachkräften	Kategorien für Gründe			
	Grund passt zur Kategorie: leer=passt gar nicht, 2= passt teilweise, 3=passt			
	Grenzen des TVöD	Vergleich mit Wirtschaft	Veränderungen am Personalmarkt	Befristete Einstellungen
Begrenzte Tarifstruktur des TVöD	3			
Erhebliche Verschlechterungen der Verdienstmöglichkeiten für Neueinsteiger durch TVöD	3			
Negative Auswirkungen durch die Einführung des TVöD (Wegfall der Jahresstufen)	3			
Schlechte Bezahlung nach TVöD	3			
Bessere Dotierung in der Wirtschaft		3		
höhere Attraktivität der Stellen in der Industrie und Wirtschaft (Bezahlung, Karrieremöglichkeiten insbesondere für FH-Absolventen / Bachelor)		3		
Gehaltsdifferenzen zur freien Wirtschaft		3		
schlechteres Image des öD		3		
Bessere Karrierechancen in der freien Wirtschaft		3		
Privatwirtschaft reagiert finanziell flexibel auf Bewerbermangel		3	2	
Trotz Maßnahmen zur Gewinnung von IT-Fachkräften sind die Einstiegsgehälter im Vergleich zur freien Wirtschaft noch zu gering		3	2	

Gründe für die Verschlechterung der Gewinnungssituation von IT-Fachkräften	Kategorien für Gründe			
	Grund passt zur Kategorie: leer=passt gar nicht, 2= passt teilweise, 3=passt			
	Grenzen des TVöD	Vergleich mit Wirtschaft	Veränderungen am Personalmarkt	Befristete Einstellungen
Erhöhte Nachfrage in der freien Wirtschaft			3	
Vernachlässigung mathematisch/naturwissenschaftlicher Förderungen an Gymnasien und damit keine ausreichende Anzahl an geeigneten Abiturienten für technisch/naturwissenschaftliche Studiengänge			3	
Fachkräftemangel hat sich aufgrund konjunktureller Entwicklung verstärkt			3	
sinkende Absolventenzahlen			3	
Wettbewerb hat sich verstärkt	2	2	3	
Demographische Veränderungen			3	
Besetzung von Ermächtigungen aufgrund Befristung mit hochqualifizierten Bewerbern schwer möglich	2			3
Zeitlich befristete Stellen bieten zu wenig Anreiz				3

Tabelle 6: Gründe für die Verschlechterung der Gewinnungssituation von IT-Fachkräften

- Die angegebenen Gründe der Befragten zur Verschlechterung der Gewinnsituation seit 2003/2004 lassen sich folgenden vier Klassen zuordnen:
 5. Die Begrenzungen und Verschlechterungen durch den TVöD selbst.
 6. Den Vergleich mit der Wirtschaft, die besser bezahlt und einfachere Karrierewege erlaubt, auch für Mitarbeiter des gehobenen Dienstes.
 7. Die alle Organisationen betreffenden Veränderungen am Personalmarkt durch die beginnende Ressourcenknappheit von Fachpersonal.
 8. Die Probleme durch befristete Einstellungen, die zu wenige Anreize für Bewerber enthalten.

4.5 Vorschläge Maßnahmen und Anreize

Frage: Welche Maßnahmen und Anreize könnten darüber hinaus zur Gewinnung von IT- Fachpersonal geschaffen werden?

Die Ausfüllquote liegt bei 47%.

Die folgende Tabelle enthält zusammengefasst die wesentlichen Vorschläge der Befragten eingeteilt in Maßnahmen und Anreize i.S. der obigen Fragen 4.3.4 und 4.3.5. Es wurde weitgehend der „Originalton“ der Texte beibehalten und stichpunktartig aufgeführt.

Verbesserungsvorschläge zu Maßnahmen und Anreizen	Maßnahme	Anreize
Indem das Fachpersonal selbst ausgebildet wird.	X	
Studienförderung durch die Vergabe von Stipendien	X	
Steigerung der Attraktivität des ö. D. in der Öffentlichkeit		X
Bessere Karrierechancen durch Durchlässigkeit der Laufbahnen, flexiblere Aufstiegs- und Einstiegsmöglichkeiten, Einrichtung von Fachkarrieren		X
Durchlässigkeit der Tarifverträge des Bundes (TVöD) und der Kommunen wieder herzustellen, damit gut qualifiziertes IT-Personal, das sich von den Kommunen zu den Behörden des Bundes bewirbt, hinsichtlich der neuen Eingruppierung keine Schlechterstellung erfährt.		X
Abschaffung der besonderen Eingruppierungsregelungen für IT-Personal im Teil II B der Vergütungsordnung, da diese völlig veraltet und praxisfern sind		X
Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie, privaten Interessen und Berufsleben, Flexibilisierung von Arbeitszeiten und -orten		X
Interessante Arbeitsplatzgestaltung, z.B. durch Auslandsprojekte		X
Leistungsgerechte, marktgerechte und attraktive Bezahlung		X
Schnellere Verbeamtungsmöglichkeiten, höhere tarifliche Einstufungen der Tätigkeiten		X

Verbesserungsvorschläge zu Maßnahmen und Anreizen	Maßnahme	Anreize
Anerkennung einschlägiger Berufserfahrung, die außerhalb der Bundesverwaltung gewonnen wurde		X
Attraktive Sonderregelungen schaffen für IT-Fachkräfte in den anspruchsvollen Themen Virtualisierung, Java, Datenbanken		X
Schaffung u. Weiterentwicklung von qualifizierten Arbeitsplätzen		X
Höhere Entgeltgruppen-Einstufung in neuer Entgeltordnung im Vergleich zur noch anzuwendenden Vergütungsordnung		X
Schaffung von mehr Dauerstellen und Beendigung des Stellenabbaus für die IT		X
Keine zeitlich befristete Stellen als Einstieg		X
Attraktive Zeitverträge bei begrenzten Aufträgen/Projekten		X

Tabelle 9: Vorschläge von Maßnahmen und Anreizen zur Verbesserung der Gewinnungssituation

- Es wurden fast ausschließlich Anreize zur Verbesserung der Gewinnungssituation durch die Befragten benannt, um die wahrgenommenen Anreizschwächen abzubauen.
- Die zwei vorgeschlagenen Maßnahmen zur Ausbildungs- und Stipendienförderung sollten geprüft werden.
- Die aufgeführten Anreize weisen auf ein starkes Defizit in der Bewertung der Anreizsituation von IT-Stellen im Vergleich zur Wirtschaft hin.
- Es gibt laut Aussagen der Befragten mangelnde Anreize beim Vergleich von Tarifverträgen von Bund/Länder/Kommunen untereinander. Insbesondere der Wechsel wird hier erschwerend aufgeführt.

6 Personalgewinnungssituation in ausgewählten IT- Bereichen

Frage: Wie gestaltet sich Ihrer Meinung nach die Personalgewinnung bei IT-Führungskräften, Projektleitern/innen, Systemarchitekten/innen, Entwicklern/innen und Betriebspersonal? Bitte vergeben Sie Noten von 1 = schwierig, 2= in Einzelfällen problematisch bis 3= eigentlich unproblematisch.

Die Ausfüllquote liegt zwischen 42-56%.

In der folgenden Abbildung sind die durchschnittlichen Antworten aufgeführt und absteigend geordnet.

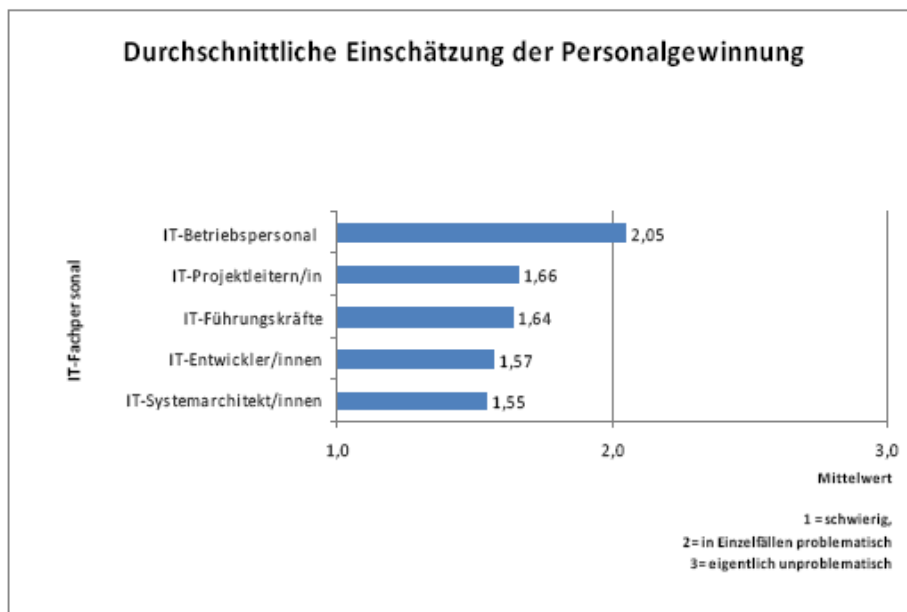


Abbildung 14: Durchschnittliche Einschätzung der Gewinnung von IT-Fachpersonal

- Keine Personalgruppe wurde im Mittel als unproblematisch bewertet.
- Nur in Einzelfällen problematisch wird die Gewinnungssituation beim IT-Betriebspersonal bewertet.
- Die Situation bei alle anderen vier Personalgruppen wird deutlich schlechter bewertet. In diesen Personalgruppen befinden sich einerseits spezielle IT-Anforderungen und höher bewertete Stellen.

Zu jeder der oben aufgeführten fünf Personalgruppen für IT-Kräfte wurde im Fragebogen die Bewertung zum Vorhandensein von vier Schwierigkeitsarten gewünscht.

Für alle IT-Kräfte wurden die Angaben zu den IT-Führungskäften, IT-Projektleitern, IT-Systemarchitekten, IT-Entwicklern und das IT-Betriebspersonal additiv zusammengeführt, um eine Gesamtbewertung zu haben.

Es wurden somit für die folgende Abbildung 286 Antworten aus den fünf Personalgruppen additiv zusammengefasst. In der folgenden Abbildung sind Anzahlen der genannten Schwierigkeiten additiv aufgeführt und absteigend geordnet. In den Antworten sind Mehrfachantworten möglich. Einige Behörden haben diese Möglichkeit genutzt.

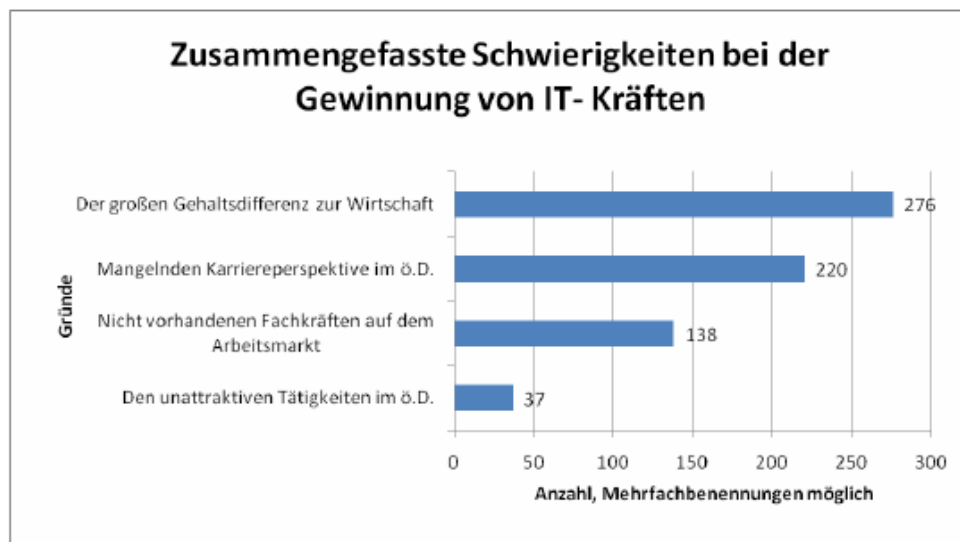


Abbildung 15: Gründe für die Schwierigkeiten bei der Gewinnung von IT-Fachpersonal

- Die grundsätzliche Rangfolge der Antworten ist bei allen fünf Personalgruppen für IT-Fachpersonal ähnlich und kann deswegen zusammengefasst dargestellt werden.

- Übergreifend über alle fünf Personalgruppen wird als größte Schwierigkeit die große Gehaltsdifferenz zur Wirtschaft angegeben, gefolgt von den mangelnden Karriereperspektiven und den nichtvorhandenen Fachkräften am Arbeitsmarkt. Die wenigsten antwortenden Behörden sehen die Schwierigkeit in den möglicherweise wahrgenommenen unattraktiven Tätigkeiten im Öffentlichen Dienst.

Literaturverzeichnis

- Ahlers, Elke Beschäftigungskrise im öffentlichen Dienst?, in: Hans Böckler Stiftung (Hrsg.): WSI-Mitteilungen, Ausgabe 02/2004. Online im Internet, URL: http://www.boeckler.de/pdf/wsimit_2004_02_ahlers.pdf, übernommen am 30.07.2009
- Alonso, Pablo/Lewis, Gregory B. Public Service Motivation and Job Performance: Evidence from the Federal Sector, in: American Society of Public Administration (Hrsg.): The American Review of Public Administration 2001 Nr. 31, Online im Internet, URL: <http://arp.sagepub.com/cgi/reprint/31/4/363>, übernommen am 23.02.3009
- Arbeitsgruppe „Wissens-& Werkplatz Schweiz“ Dilemmas und Hindernisse – und Chance, in: Forum Wissens-& Werkplatz Schweiz (Hrsg.): Wissensplatz Schweiz 2015. Online im Internet, URL: http://www.fwws.ch/dl/wissensplatz_de.pdf, übernommen am 08.07.2009
- Auswärtiges Amt Gruppendifkussion: Reintegration in den nationalen Arbeitsmarkt, in: Rundbrief für die Beschäftigten in internationalen und Europäischen Institutionen. Sonderausgabe zur 3. Konferenz für die Beschäftigten internationaler Organisationen und europäischer Institutionen am 09./10. Oktober 2008 in Berlin. Online im Internet, URL: http://stiftungskolleg.org/downloads/news/Konferenz_dt_Beschaeftigte_in_IO.pdf, übernommen am 02.07.2009
- Auswärtiges Amt Personalpolitische Fragen in internationalen Organisationen, in: Rundbrief für die Beschäftigten in internationalen und Europäischen Institutionen. Sonderausgabe zur 3. Konferenz für die Beschäftigten internationaler Organisationen und europäischer Institutionen am 09./10. Oktober 2008 in Berlin. Online im Internet, URL: http://stiftungskolleg.org/downloads/news/Konferenz_dt_Beschaeftigte_in_IO.pdf, übernommen am 02.07.2009
- Brede, Hartmut Grundzüge der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, München: Oldenbourg Verlag, 2001
- Buchholz, Kai/Gülker, Silke/Knie, Andreas/Simon, Attraktivität von Arbeitsbedingungen in der Wissenschaft im internationalen Vergleich: Wie erfolgreich sind die eingeleite-

- Dagmar ten wissenschaftspolitischen Initiativen und Programme? Studie im Rahmen der Ausschreibung „Schwerpunktsicherung zur Forschung und Innovation in Deutschland“, Berlin: Expertenkommission Forschung und Innovation der Bundesregierung 2009, Online im Internet, URL: <http://www.wzb.eu/gwd/wipo/pdf/EFI-Teil-A.pdf>, übernommen am 21.06.2009
- Buck, Hartmut Demographischer Wandel und öffentlicher Dienst. Dokumentation der Europäischen Expertenkonferenz. Bundesministeriums des Inneren, Bonn 2007, Online im Internet, URL: http://www.pm.iao.fhg.de/fhg/Images/20080318_demographischer_wandel_und_oeffentlicher_dienst_tcm342-125570.pdf, übernommen am 16.12.2008
- Bundesministerium der Finanzen Immer weniger Beschäftigte im Öffentlichen Dienst. Der Staat wird schlanker, 2008, Online im Internet, URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_53848/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Oeffentlicher_Gesamthaushalt/052_Der_Staat_wird_schlanker.html, übernommen am 23.06.2009
- Bundesministerium des Inneren Abschlussbericht. Abfrage zur Situation bei der Gewinnung von IT-Fachpersonal, Bonn: Bundesministerium des Inneren, 2008, nicht veröffentlicht, siehe Anlage 2
- Bundesministerium des Inneren Rundbrief: Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes, Maßnahmen zur Gewinnung von Fachkräften auf dem Gebiet der Informationstechnik, Berlin 10. Oktober 2005, Az.: DII2 – 210-2/16. Online im Internet, URL: http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/151244/publicationFile/13841/RdSchr_20051010_2.pdf, übernommen am 23.06.2009
- Bundesministerium des Inneren Rundbrief: Stufen der Entgelttabelle nach § 16 TVöD (Bund), Maßnahmen zur Gewinnung besonders qualifizierter Fachkräfte für Forschungseinrichtungen des Bundes, Berlin 30. November 2006, Az.: DII2 – 220 210-2/16. Online im Internet, URL: http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/151266/publicationFile/13870/RdSchr_20061130.pdf, übernommen am 23.06.2009
- Demmke, Christoph Sind öffentliche Bedienstete anders, weil sie öffentliche Be-

dienstete sind? Umfrage für die 44. Tagung der Abteilungsleiter/Generaldirektoren für den öffentlichen Dienst der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, Luxemburg, 2005. Online im Internet, URL: http://www.eupan.eu/UserFiles/File/LuxPres/02_de.doc, übernommen am 07.07.2009

Derlien, Hans-Ulrich

Retrograde Modernisierung: Bürokratisches Leistungsprinzip und Managerialistisches Belohnungssystem. Leicht überarbeitetes Manuskript eines Vortrages auf dem Symposium der Landesakademie für öffentliche Verwaltung Brandenburg „Was wird aus dem öffentlichen Dienst?“, 13. Mai 2004. Online im Internet, URL: http://www.uni-bam-berg.de/fileadmin/uni/fakultaeten/sowi_lehrstuehle/verwaltungswissenschaft/vw2/BRA3.pdf, übernommen am 05.07.2009

Derlien, Hans-Ulrich

Verwaltungsdienst im Wandel. Erster Entwurf für das Treffen der AG „Verwaltung im 21. Jahrhundert“ am 3./4. November 2000 am Forschungsinstitut der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Online im Internet, URL: http://www.uni-bam-berg.de/fileadmin/uni/fakultaeten/sowi_lehrstuehle/verwaltungswissenschaft/vw2/Verwaltungsdienst.pdf, übernommen am 23.06.2009

Deutsche Bundesregierung

Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage verschiedener Abgeordneter – Drucksache 16/8231. Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst, 10.03.2008, Online im Internet, URL: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/084/1608460.pdf>, übernommen am 05.07.2009

Deutsche Bundesregierung

Wortprotokoll Nr. 16/64, Öffentliche Anhörung am 07. April 2008 von Sachverständigen zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts. Online im Internet, URL: <http://www.bundestag.de/Ausschuesse/a04/anhoerungen/Anhoerung13/Protokoll.pdf>, übernommen am 07.07.2009

Druesne, Gérard/Mangenot, Michel/Demmke, Christoph

Ein neuer Raum für öffentliche Verwaltungen und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in einer erweiterten Union. Studie für die Minister des öffentlichen Dienstes der Mit-

- gliedsstaaten der Europäischen Union, Luxemburg, 2005. Online im Internet, URL: http://www.eupan.eu/UserFiles/File/LuxPres/01_A%20new%20Space%20for%20Public%20Administrations%20and%20Services%20of%20General%20Interest_de.pdf
- Eidgenössisches Finanzdepartement Informationen über das schweizerische Bundespersonalgesetz, in: Regierungskommission Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft. Anlagenband zum Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission, Bern 2000, Online im Internet, URL: <http://www.regierungskommission.nrw.de/imnrw/pdf/anlbd.pdf>, übernommen am 16.12.2008
- Haller, Reinhold Mitarbeiterführung in Wissenschaft und Forschung. Grundlagen, Instrumente, Fallbeispiele, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2007.
- Heeg, Susanne/Reusch, Nadine Öffentlicher Dienst, in: Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland 04/2008, Leipzig: Institut für Länderkunde, Online im Internet, URL: http://aktuell.nationalatlas.de/uploads/media/08_04_Beitrags.pdf, übernommen am 29.07.2009
- Heise Verlag Telepolis 10/2006, Online im Internet, URL: <http://www.heise.de/bin/tp/issue/r4/dl-artikel2.cgi?artikelnr=23772&mode=html&zeilenlaenge=72>, übernommen am 31.07.2009
- Hirsbrunner, Daniel Bundesverwaltung als Arbeitgeberin. Image und Positionierung im Arbeitsmarkt. SDBB Tagung vom 27. Oktober 2008. Eidgenössisches Personalamt, Online im Internet, URL: http://www.sdbb.ch/dyn/bin/178849-178859-1-3_bundesverwaltung_als_arbeitgeberin_-_image_und_positionierung.pdf., übernommen am 16.12.2008
- Hochschulrektorenkonferenz Mobilität von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern in Europa. Aufgaben und Forderungen. Empfehlung der 6. Mitgliederversammlung am 21.04.2009, Bonn, Online im Internet, URL: http://www.hrk.de/de/download/dateien/Entschliessung_Mobilitaet.pdf, übernommen am 02.07.2009

- Houston, David J. Public Service Motivation: A Multivariate Test, in: Journal of Public Administration Research and Theory, Oktober 2000, Online im Internet, URL: <http://jpart.oxfordjournals.org/cgi/reprint/10/4/713>, übernommen am 23.02.2009
- Johnson, Nevil Der öffentliche Dienst in Großbritannien: ein Prozess der stetigen Anpassung, in: Regierungskommission Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft. Anlagenband zum Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission, Oxford 2001, Online im Internet, URL: <http://www.regierungskommission.nrw.de/imnrw/pdf/anlbd.pdf>, übernommen am 16.12.2008
- Jost, Peter J. Organisation und Motivation. Eine ökonomisch-psychologische Einführung, 1. Auflage, Wiesbaden: Gabler Verlag, 2000
- KGSt Demographie – Herausforderung für das Personalmanagement, 11. KGSt-Personalkongress, in: Innovative Verwaltung 12/2008
- Klages, Helmut Motivation als Modernisierungsperspektive: Ergebnisse eines Forschungsprojekts über Führung und Arbeitsmotivation in der öffentlichen Verwaltung, 2. Auflage, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 1993
- Klenk, Markus Tarifentwicklung im Öffentlichen Dienst im Vergleich, 2009. Online im Internet, URL: <http://oeffentlicher-dienst.info/vergleich/entwicklung1/>, übernommen am 05.07.2009
- Köllner, Angela EU-Review: Vergütung im öffentlichen Dienst, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, 2006. Online im Internet, URL: http://bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000F0A-5B8369A8/bst/xcms_bst_dms_16859_16860_2.pdf, übernommen am 13.01.2009
- Kröll, Walter Sollen die außeruniversitären Forschungseinrichtungen in die Hochschulen integriert werden? Bonn: Helmholtz-Gemeinschaft, 2002, Online im Internet, URL: <http://www.helmholtz.de/aktuelles/reden/artikel/4/4190/>,

- übernommen am 31.07.2009
- Leendertse, Julia Ruhig die Seite wechseln, in: Deutsche Post AG (Hrsg.): 360°, Bonn, Ausgabe 11/2008. Online im Internet, URL: http://www.deutschepost.de/mlm.nf/dpag/images/0-9/360_grad/360grad_11_personalmanagement_2008.pdf,
übernommen am 08.07.2009
- Lehner, Franz Thesen zur Organisation und Steuerung öffentlicher Aufgaben, Düsseldorf: Regierungskommission Nordrhein-Westfalen, 2002. Online im Internet, URL: <http://www.regierungskommission.nrw.de/imnrw/pdf/le190102.pdf>,
übernommen am 13.07.2009
- Meyer, Angela Wer verdient wie viel? Ergebnisse der c't-Gehaltsumfrage. Online im Internet, URL: <http://www.heise.de/ct/Ergebnisse-der-c-t-Gehaltsumfrage--/artikel/124984>,
übernommen am 08.07.2009
- Milberg, Joachim Förderung des Nachwuchses in Technik und Naturwissenschaft. Berlin: Springer Verlag, 2009. Online im Internet, URL: http://www.acatech.de/fileadmin/user_upload/Baumstruktur_nach_Website/Acatech/root/de/Material_fuer_Sonderseiten/Nachwuchsgipfel/acatech_diskutiert_FOERDERUNG_DES_NATURWISSENSCHAFTLICHEN_NACHWUCHSES_DRUCK.pdf,
übernommen am 29.07.2009
- Murawski, Klaus-Peter Arbeitgeberin Kommune: Erfolgsfaktor Familienfreundlichkeit? KGSt-Forum 28.05.2008 in Bremen. Online im Internet, URL: http://www.gruenkom.de/pdf/080521_KGSt_Murawski.pdf?5e9c831b53ed55965d0bb1dcf3f3059d=afcb55f224f07b9b0b3a5b89c6c5926f,
übernommen am 07.07.2009
- Myers, Jerett „Public Service Motivation“ and performance incentives: a literature review, Oxford Policy Institute, 2008. Online im Internet, URL: http://www.publicservices.ac.uk/wp-content/uploads/publicservicemotivationandperformanceincentives_myersjune2008.pdf,
übernommen am 23.02.2009
- Osterloh, Margit/Frey, Bruno Anreize im Wissenschaftssystem, Zürich: Universität Zürich

und Center for Research in Economics, Management and the Arts 2008

- Personalrat der Universität Trier PR Info Nr. 1/2006. Online im Internet, URL: <http://www.uni-trier.de/fileadmin/organisation/personalrat/personalrat/2006-Info1.pdf>, übernommen am 30.07.2009
- PricewaterhouseCoopers Lohnvergleich ausgewählter Funktionen des Bundes mit vergleichbaren Funktionen der Privatwirtschaft. Das Wichtigste in Kürze, Studie im Auftrag des Eidgenössischen Personalamtes, Bern, 2005. Online im Internet, URL: http://www.epa.admin.ch/dokumentation/zahlen/00273/index.html?lang=de&download=M3wBPgDB_8ull6Du36WenojQ1NTTjaXZnqWfVpzLhmfh-napmmc7Zi6rZnqCkkIN1hH6EbKbXrZ6lhuDZz8mMps2gpKfo, übernommen am 15.07.2009
- Ritz, Adrian/Schneider, Andrea/Schweiger, Wolfgang Das Personalmanagement der öffentlichen Verwaltung im Spannungsfeld zwischen Leistungsorientierung und Mitarbeitendenmotivation. Empirische Ergebnisse aus der Schweizerischen Bundesverwaltung, 2008. Online im Internet, URL: http://www.sgvw.ch/d/fokus/Documents/080901_personalmanagement_ritz_schneider.pdf, übernommen am 23.02.2009
- Röber, Manfred „Managerialisierung“ als Herausforderung für die Integrität der öffentlichen Verwaltung, 2008. Online im Internet, URL: http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2008/2209/pdf/ethik_btr01.pdf, übernommen am 05.07.2009
- Rost, Katja/Osterloh, Margit Management Fashion and Pay-for-Performance, Universität Zürich, Institut für Organisation und Verwaltungswissenschaft, 2008
- Schleiter, André/Armutat, Sascha Was Arbeitgeber attraktiv macht. Studie im Rahmen eines Gemeinschaftsprojekts der Deutschen Gesellschaft für Personalführung und der Bertelsmann Stiftung, Düsseldorf: Deutsche Gesellschaft für Personalführung, 2004. Online im Internet, URL: <http://www.dgfp.de/media/content-downloads/316/arbeitgeber.pdf>, übernommen am 15.07.2009
- Schweizer Bundesamt für Statistik Schweizerische Lohnstrukturerhebung. Die Löhne 2006 im Überblick, Neuchâtel, 2008. Online im Internet unter: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/dienstleistungen/publikatio->

- [nen_statistik/publikationskatalog.Document.108491.pdf](#),
übernommen am 13.07.2009
- Seidel, Axel/Ovey, Joey-
David/Birk, Susanne Das Personalmanagement rückt stärker als bisher in den Fokus. Führungskräfteentwicklung in Zeiten des demographischen Wandels, in: Zukunftsreport MODERNER STAAT 2008. Die öffentliche Verwaltung im Jahr 2020, Innovative Verwaltung Special 3/2008
- Staatsanzeiger für Baden-
Württemberg bwWoche Nr. 50/2006, Online im Internet, URL:
https://fueak.bw21.de/PortalData/5/Resources/inhaltsbereich/0_mitteilungen_06/dienstrechtsreform/Beamtendienstrecht.pdf,
übernommen am 23.01.2009
- Statistisches Bundesamt Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes 2007, Fachserie 14 Reihe 6, erschienen: 23. Juli 2008
- Statistisches Bundesamt Personal im öffentlichen Dienst, Online im Internet, 2008,
URL:
<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/FinanzenSteuern/OeffentlicherDienst/PersonalOeffentlicherDienst/Aktuell,templateId=renderPrint.PublicServiceMotivation1>,
übernommen am 23.06.2009
- Statistisches Bundesamt Pressekonferenz „Verdienste und Arbeitskosten“ am 13. Mai 2009 in Berlin, Statement von Präsident Roderich Egeler. Online im Internet, URL:
http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pk/2009/Verdienste/statement_verdienste.property=file.pdf,
übernommen am 02.07.2009
- Sudjana, Sarah Leistungsanreize im öffentlichen Dienst. Ein Rechtsvergleich zwischen der Schweiz und Deutschland unter Berücksichtigung ökonomischer Aspekte, Bern: Haupt Verlag, 2007
- Thom, Norbert Aktuelle und zukünftige Herausforderungen des Personalmanagements. Folien zum SMI HR-Event Frühling 2007. Online im Internet, URL:
http://www.smionline.ch/cms/upload/pdf/Handouts%20Events/Prsentation_N.Thom.pdf,
übernommen am 30.01.2009
- Transparency International Transparency International Corruption Perceptions Index 2005. Berlin: 2005. Online im Internet, URL:
http://www.transparency.de/uploads/media/05-10-05_CPI_2005_PressKITFinal.pdf,
übernommen am

31.07.2009

Trotzewitz, Sabine

Die Abschaffung des Beamtentums in der Schweiz zum 01.01.2002, Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags NRW, 2003. Online im Internet, URL: http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.5/PBGD/Archiv_Veroeffentlichungen_der_13.WP/Berufsbeamtentum/Abschaffung_des_Berufsbeamtentums_in_der_Schweiz_Jan2003.pdf, übernommen am 10.07.2009

Zaugg, Robert J./Blum,
Adrian/Thom, Norbert

Nachhaltiges Personalmanagement. Spitzengruppenbefragung in europäischen Unternehmungen und Institutionen, Bern: Institut für Organisation und Personal der Universität Bern, 2001, Online im Internet, URL: http://www.empiricon.ch/web/downloads/pblc/nachhaltiges_personalmanagement_2001.pdf, übernommen am 13.01.2009

Zempel-Dohmen, Jeanette

Personalmarketing. Personal Recruitment, in: Schuler, Heinz/Sonntag, Karl-Heinz: Handbuch der Arbeits- und Organisationspsychologie, Göttingen: Hogrefe, 2007