Arbeitsgruppe

„Der öffentliche Dienst als attraktiver und moderner Arbeitgeber“

Vorsitz: Dr. Thomas de Maizière, Bundesminister des Innern
Ko-Vorsitz: Hans-Ulrich Benra, Stellvertretender Bundesvorsitzender dbb beamtenbund und tarifunion und Wolfgang Pieper, Mitglied des Bundesvorstands der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di



Foto: Jennifer Braun

1. AUFTRAG

Der selbst definierte Auftrag der Arbeitsgruppe (AG) lautet: Empfehlung konkreter Maßnahmen für öffentliche Arbeitgeber, mit denen die Fachkräftebasis im öffentlichen Dienst gesichert werden kann.

Hierzu sollten Projekte entwickelt werden, die

- die Verwaltungen bei ihrer Suche nach qualifizierten Nachwuchskräften unterstützen und die das Wissen und die Kompetenzen der Beschäftigten optimal fördern (Leitziel 1),
- den Beruf mit den individuellen, familiären Lebensentwürfen der Beschäftigten im Gleichgewicht halten (Leitziel 2),
- die Arbeitsfähigkeit der Beschäftigten erhalten (Leitziel 3).

Übergeordneter Anspruch ist, die Leistungsfähigkeit des Staates und seiner Verwaltungen als einen zentralen Standortfaktor für Deutschland unter den demografischen Vorgaben abzusichern.

Dieser Auftrag entspricht dem Ziel des Koalitionsvertrages der Regierungsparteien im Bund für die 18. Legislaturperiode, der für den öffentlichen Dienst eine „demografievorsorgende Stellen- und Personalpolitik“ fokussiert. Aus diesem Grund nahm die AG zum einen haushaltsrechtliche Instrumente in den Blick und erweiterte ihre Agenda zum anderen um den Punkt „Konzept für eine gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit für die Arbeitgeber aus Bund, Ländern und Kommunen“. Damit wurden zugleich die Forderungen der Sozialpartner nach weiteren Investitionen für qualifiziertes Personal im öffentlichen Dienst aufgegriffen.

2. RAHMENBEDINGUNGEN

Wirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Lage

Die wirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen Deutschlands blieben in dem Zeitraum, in dem die Arbeitsgruppe gearbeitet hat, erfreulicherweise stabil – mit positiver Tendenz. So wuchs die allgemeine Nachfrage nach Arbeitskräften aufgrund des Wirtschaftswachstums in Deutschland. Und obwohl sich die demografische Lage in Deutschland im Verlauf der 18. Legislaturperiode unter anderem aufgrund der Migrationsbewegung nach Deutschland verändert hat, so wird nach wie vor angenommen, dass das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland bis 2035 zurückgehen wird.[1] Somit bleibt die Fachkräftesicherung spiegelbildlich zum allgemeinen Arbeitsmarkt auch für den öffentlichen Dienst langfristig ein Schlüsselthema aufgrund der verstärkten Altersabgänge der „Babyboomer“ in den kommenden 10 bis 15 Jahren – zumindest in einzelnen Berufsbereichen.

Personalbestand und -struktur

Zum 30. Juni 2015[2] arbeiteten insgesamt rd. 4,65 Millionen Beschäftigte bei Bund, Ländern und Kommunen. Das sind etwa 10,8 Prozent aller Erwerbstätigen in der Bundesrepublik Deutschland. Damit ist der Personalbestand im öffentlichen Dienst insgesamt – grob betrachtet – in dem Zeitraum zwischen 2012 und 2015 leicht um 28.000 Beschäftigte gestiegen. Er schwankt aber aufgrund veränderter Einstellungspolitik je nach Aufgabenbereich und unterschiedlich in Bund, Ländern und Kommunen.

Zum Stichtag 30. Juni 2015 lag das Durchschnittsalter bei 44,7 Jahren inklusive der Berufs- und Zeitsoldaten (ohne Soldaten: 45,1 Jahre). Bis zu dem Zeitpunkt, in dem die Babyboomer in den Ruhestand gehen, wird das Durchschnittsalter weiter steigen.

3. ZENTRALE ERGEBNISSE IM ÜBERBLICK

Drei Ziele – 16 Projekte

Seit Herbst 2012 hat die AG – bzw. haben die Mitglieder der AG und der ihr zuarbeitenden fünf Unterarbeitsgruppen

[1] Fuchs, Johann; Söhnlein, Doris; Weber, Brigitte et al. (2016): Ein integriertes Modell zur Schätzung von Arbeitskräfteangebot und Bevölkerung. In: IAB-Forschungsbericht 10/2016

[2] Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Wiesbaden 2016

– zu den drei Leitzielen insgesamt 16 Projekte ausgearbeitet. Allesamt wurden erfolgreich realisiert oder werden als Daueraufgabe weiterverfolgt: So wurden entweder neue Handlungsinstrumente entwickelt, rechtliche Rahmenbedingungen verbessert oder aber Praxishilfen erstellt.

✓ Innovationen:

Innovativ ist der ausgearbeitete Vorschlag, einen demografievorsorgenden Stellenpool zu schaffen, der dann mit (zunächst) 500 Stellen im Bundeshaushalt 2016 verankert wurde.

Ein weiterer „neuer" Schritt in Richtung demografievorsorgende Personalpolitik ist mit dem Papier Empfohlene Eckpunkte für eine Personalbedarfsanalyse erfolgt, auf das sich die Bundesressorts auf Empfehlung der AG verständigt haben. Damit lassen sich die Personalbedarfe aufgrund der Altersabgänge bestimmen.

Und erstmalig haben sich die öffentlichen Arbeitgeber aus Bund, Ländern und Kommunen in einem gemeinsamen Dachportal zusammengeschlossen: Unter dem Slogan Arbeiten im öffentlichen Dienst: durchstaaten.de stellen sie sich als attraktive Arbeitgeber vor und verlinken übersichtlich zu ihren dezentralen Stellenportalen (siehe www.durchstaaten.de).

✓ Rechtliche Änderungen angestoßen:

Zu den rechtlichen Initiativen zählt unter anderem das Projekt Ausbau von Langzeitkonten: Mithilfe eines Langzeitkontos kann die individuelle Arbeitszeit von Beschäftigten flexibilisiert werden, indem Zeitguthaben, die über die regelmäßige Wochenarbeitszeit hinausgehen, in einem bestimmten Umfang angespart und zu einem späteren Zeitpunkt wieder entnommen werden. Durch Änderung der Arbeitszeitverordnung Ende 2014 steht es nun allen Bundesressorts offen, diese Langzeitkonten pilotweise einzurichten.

✓ Praxisunterstützung:

Die Vielzahl der Projekte zielt vor allem darauf, die Arbeitswirklichkeit in den Verwaltungen positiv zu verändern. So wurden Praxishilfen entwickelt in Form von Handlungsleitfäden, als Praxisordner oder Eckpunktepapiere, die über das Demografie-Portal allgemein zugänglich sind.

Zusammenarbeit

Durch diesen konkreten, projektbezogenen Output war die Zusammenarbeit für alle Seiten profitabel:

- für den Bund, weil auf ihn die Projekte, die auch von den Ländern und Kommunen vorgeschlagen wurden, in erster Linie zugeschnitten wurden,
- für die Länder, weil die im Bund eingeführten Instrumente umgekehrt Anregungen für eigene Maßnahmen sind,
- für die Kommunen, für die es im Wettbewerb um Nachwuchskräfte im besonderen Interesse liegt, auch überregional als attraktiver Arbeitgeber wahrgenommen zu werden,
- für die Gewerkschaftsseite, die an den verwaltungsinternen Prozessen beteiligt wurde, um sich konstruktiv mit eigenen Ideen für die Beschäftigten einzubringen.

4. PROJEKTERGEBNISSE IM EINZELNEN

4.1 Leitziel 1: Fachkräftebasis sichern – demografievorsorgende Stellen- und Personalpolitik

Projekt: Ressortweite Personalbedarfsanalysen

- Die in der AG vertretenen Bundesressorts haben gemeinsam mit den Gestaltungspartnern empfohlene Eckpunkte für eine Personalbedarfsanalyse entwickelt. Mithilfe dieser Personalbedarfsanalysen lässt sich bestimmen, in welchen Aufgabenbereichen Personal aufgrund der Altersabgänge wann und mit wem nachbesetzt werden muss. Damit können die Ressorts nun behördenspezifisch und eigenverantwortlich sowohl ihre jeweiligen Altersstrukturen ermitteln als auch ihre mittelfristigen Personalbedarfe aufgrund der Altersabgänge erkennen.
- In einem zweiten Schritt wurde die Methodik für Altersstrukturanalysen zusätzlich um die Komponente „Jobfamilie" erweitert. Durch die einheitliche standardisierte Zuordnung zu Jobfamilien ist es möglich, den Nachbesetzungsbedarf für die konkrete Tätigkeit nicht nur

innerhalb einer Behörde berufsgruppengenau zu bestimmen, sondern auch ressortweit zu überblicken. Als Methodik hierfür empfiehlt die AG den Ressorts die Nutzung der Berufsklassifikation der Bundesagentur für Arbeit (KldB2010), deren Praxistauglichkeit pilotweise getestet wurde.

- Um die Durchführung einer Altersstrukturanalyse und die Zuordnung von Jobfamilien zu erleichtern, hat die AG den Ressorts einen Leitfaden zur Verfügung gestellt, in dem das Vorgehen im Einzelnen erläutert wird (Link zum Leitfaden im Demografie-Portal).

Projekt: Demografievorsorgende Stellenpolitik

- Die AG hat in ihrem Projekt die Einrichtung eines zentralen Stellenpools zur Demografievorsorge vorgeschlagen, mit dem den Bundesressorts temporär Planstellen und Stellen zur Einstellung von qualifiziertem Nachwuchs- und Fachpersonal in Mangelbereichen zur Verfügung gestellt werden.

- Dieser Stellenpool wurde im Bundeshaushalt 2016 verankert und stellt insgesamt 500 neue Planstellen zur Sicherung der Fachkräftebasis und zur Gewinnung qualifizierten Nachwuchses im öffentlichen Dienst bereit. Seitdem können Ressorts beim Bundesministerium der Finanzen Anträge auf Zuweisung bei nachgewiesenem Personalbedarf stellen, entweder für sogenannte Mangelberufe oder für Nachwuchskräfte mit verwaltungsspezifischen Qualifikationen. Nach Ablauf der Stellenzuweisung fällt die betreffende Planstelle automatisch in den Pool zurück.

- Dieses haushaltsrechtliche Instrument macht es ohne zusätzliche finanzielle Mittel möglich, trotz der Altersabgänge Erfahrungswissen zu sichern. So können durch den Stellenpool beispielsweise Dienstposten temporär doppelt besetzt werden, indem nachgefragte Nachwuchskräfte eingestellt werden, bevor die Wissensträger in den Ruhestand treten. Darüber hinaus kann einem Wissensträger, der aufgrund eines befristeten Vertrages ausscheiden müsste, bevor eine Planstelle frei wird, eine Beschäftigungsperspektive geboten werden. Schließlich können durch den Stellenpool u.a. die Aus-und Fortbildungskapazitäten von Behörden gefördert werden, wenn deutliche, über dem Durchschnitt liegende Altersabgänge drohen.
  Voraussetzung für die Zuweisung von Planstellen aus dem Demografiepool ist, dass der Antragsteller vorher eine Bedarfsermittlung unter Anwendung der anerkannten Methoden für Altersstrukturanalysen und darauf aufbauender, quantitativer und qualitativer Personalanalysen durchgeführt hat.

- Flankierend dazu wurden auf Vorschlag der AG die Ausbildungskapazitäten an der Hochschule des Bundes mit dem Bundeshaushalt 2016 aufgestockt: So konnte die eigene Nachwuchsausbildung für die Studiengänge „Allgemeine und Innere Verwaltung“ und „Verwaltungsinformatik“ bedarfsgerecht forciert werden.

Projekt: Gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit von Bund, Ländern und Kommunen

- Die AG hat eine gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit der öffentlichen Arbeitgeber aus Bund, Ländern und Kommunen befürwortet.

- Erreicht werden soll, den öffentlichen Dienst mit einem insgesamt positiven Image zu verknüpfen und ihn in der Öffentlichkeit als Arbeitgeber auffindbarer werden zu lassen. Damit wirbt der öffentliche Dienst gemeinsam und in seiner ganzen Breite für sich. Zudem kann ein positives Image trotz aller Unterschiedlichkeit und Konkurrenzsituation untereinander flächendeckender und nachhaltiger verbreitet werden, als das allein im Wettbewerb mit privaten Arbeitgebern möglich ist.

- Das ausgearbeitete Konzept sieht unter dem Slogan Arbeiten im öffentlichen Dienst – jetzt: durchstaaten.de folgende Maßnahmen vor:

- Website (Dachportal) für die öffentlichen Arbeitgeber aus Bund, Ländern und Kommunen, die zu einer Vielzahl von dezentralen Stellenangeboten im öffentlichen Dienst verlinkt und über die Rahmenbedingungen einer Tätigkeit dort informiert (www.durchstaaten.de).

- Nutzung eines den Internetauftritt bewerbenden Signets, das von den öffentlichen Arbeitgebern möglichst flächendeckend genutzt und werbewirksam platziert wird.

- Bevor in weiteren Stufen über den Ausbau des Dachportals entschieden wird, soll der Erfolg (Nutzung) dieser Seite zunächst gemessen und zum finanziellen wie personellen Aufwand ins Verhältnis gesetzt werden.

Projekt: Einführung eines systematischen Wissenstransfers

- Die AG hatte als Ziel vorgegeben, den systematischen Wissenstransfer in den Behörden einzuführen. Ziel war und ist es, Wissensverluste aufgrund der verstärkten Altersabgänge zu vermeiden.

- Deshalb hat die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung verschiedene Instrumente zum Wissenstransfer untersucht, ihr Qualifizierungsprogramm „Personalentwicklung“ um dieses Thema erweitert und unterstützt nun die Behörden beim Aufbau eines systematischen Wissenstransfers.

Projekt: Ausbau berufsbegleitender Qualifizierungsmaßnahmen

- Das Vorhaben, berufsbegleitende Qualifizierungsmaßnahmen weiter auszubauen, wurde ebenfalls umgesetzt:
  - Die Hochschule des Bundes (HS Bund) hat einen Fernstudiengang (Verwaltungsmanagement) für den Aufstieg von Beamtinnen und Beamten sowie Tarifbeschäftigten in den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst etabliert.
  - Die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAköV) bietet den MEGA-Studiengang (Master of European Governance and Administration) nunmehr als berufsbegleitenden Studiengang an.

Projekt: Vermittlung von Schlüsselkompetenzen

- Auch die Empfehlung, Schlüsselkompetenzen in der Aus- und Fortbildung durch Anpassung der Curricula und bestehender Fortbildungskonzepte zu stärken, wurde realisiert:
  - Die HS Bund hat die Vermittlung von Schlüsselkompetenzen in die Curricula ihrer Studiengänge aufgenommen.
  - Die BAköV hat nun ein großes Spektrum an Seminaren zur Vermittlung der wichtigen Kommunikations-, Kooperations- und Sozialkompetenzen im Programm.

Projekt: Förderung des informellen Lernens

- Eine Handlungshilfe, mit der das informelle und selbstgesteuerte Lernen am Arbeitsplatz gefördert werden kann, liegt seit April 2015 vor und ist unter www.bakoev.bund.de abrufbar.

4.2 Leitziel 2: Familienfreundliches Arbeiten

Projekt: Führen in Teilzeit

- Die Handlungsempfehlung für die Personalstellen, durch die das Führen in Teilzeit in den Verwaltungen gefördert werden soll, liegt seit Sommer 2015 vor. Hierin werden die geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen festgehalten, die unterschiedlichen Modelle beschrieben, notwendige flankierende Unterstützungsmaßnahmen und personalorganisatorische Fragestellungen aufgezeigt sowie vorhandene Praxiserfahrungen bilanziert.

- Die Handlungsempfehlung trägt somit vor allem dazu bei, die Akzeptanz für ein Führen in Teilzeit zu erhöhen.

- In dem Projektzeitrum ist die Anzahl der Teilzeitbeschäftigten in Leitungsfunktionen in den obersten Bundesbehörden gestiegen.[3]

- Die zukünftigen Entwicklungen werden in den regelmäßigen Berichten der Bundesregierung als Daueraufgabe weiterverfolgt.

Projekt: Mehr Zeitsouveränität durch mobiles Arbeiten

- Strategisches Ziel der AG zum familienfreundlichen Arbeiten ist es, den Beschäftigten mehr Zeitsouveränität zu ermöglichen. Empfohlen wurde daher, das mobile Arbeiten in der Bundesverwaltung auszubauen (das heißt ohne fest eingerichteten PC mit mobilem Endgerät außerhalb der Dienststelle).

- Mittlerweile ist das mobile Arbeiten flächendeckend in den obersten Bundesbehörden eingeführt (elf im Dauerbetrieb mit Dienstvereinbarungen sowie in sechs Ressorts als Pilotprojekt). Weitere Dienstvereinbarungen sind in Planung.

- Bestehende Dienstvereinbarungen werden im Ressortkreis ausgetauscht und im Demografie-Portal veröffentlicht.

Projekt: Flexible Teilzeit

- Geprüft wurde, ob die Begrenzung der regelmäßigen täglichen Arbeitszeit bei Teilzeit (bezogen auf § 4 Satz 1 Arbeitszeitverordnung - AZV) aufgehoben werden kann. Ziel ist es, die Arbeitszeitgestaltung für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu flexibilisieren, ohne den Dienstbetrieb zu beeinträchtigen.

[3] Von 106 Teilzeitbeschäftigten in Führungsfunktionen (Stichtag 30. Juni 2011; Gleichstellungsstatistik des Bundes 2011) auf 178 in 2015 (Stichtag 30. Juni 2015, Gleichstellungsindex 2015)

- Mit Änderung des § 4 Satz 3 AZV Ende 2014 können die Dienststellen nun die regelmäßige tägliche Arbeitszeit im Rahmen der für die Dienststelle geltenden Rahmenarbeitszeit individuell festlegen. Den weiterhin geltenden rechtlichen Rahmen für die regelmäßige tägliche Arbeitszeit setzen unverändert die EU-Arbeitszeitrichtlinie (13 Stunden) und das Arbeitszeitgesetz (10 Stunden).

Projekt: Ausweitung Familienservice

- Die AG hatte empfohlen, Familienservice-Leistungen, die seit Februar 2013 schon für alle obersten Bundesbehörden bestehen, auch den Beschäftigten in den Geschäftsbereichen zu ermöglichen. Geboten werden sowohl Beratungs- und Vermittlungsleistungen für die Betreuung von Kindern (auch für Ferienzeiten und im Notfall) als auch für die Notfallbetreuung von pflegebedürftigen Angehörigen. Die Kosten für die Beratungs- und Vermittlungsleistungen trägt der Dienstherr. Nach Abschluss des Vergabeverfahrens profitieren seit Sommer 2015 nun auch die Beschäftigten in den Geschäftsbereichsbehörden von dem Familienservice.

4.3 Leitziel 3: Arbeitsfähigkeit der Beschäftigten erhalten

Projekt: Langzeitkonten

- Im Rahmen eines Pilotprojekts war es von 2011 bis Ende 2014 nach der Arbeitszeitverordnung (AZV) den Beschäftigten zweier Ressorts bereits möglich, Zeitguthaben, die über die regelmäßige Wochenarbeitszeit hinausgehen auf Langzeitkonten anzusammeln und bis 2016 wieder abzubauen. Die AG hatte empfohlen, dieses Pilotprojekt weiterzuentwickeln.

- Ende 2014 wurde § 7a AZV mit folgendem Inhalt neu gefasst:
  - Öffnung des Pilotprojekts für weitere interessierte Ressorts,
  - Verlängerung der Ansparphase auf bis zu fünf Jahre,
  - Maximale Ansparung von 1.400 Stunden (u.a. 3 Stunden erhöhte Wochenarbeitszeit),
  - Flexibilisierung der Entnahmephase über 2016 hinaus,
  - gleitender Übergang in den Ruhestand im Teilzeitmodell.

- Der Einführungsprozess in den Ressorts wird aufgrund der vorgesehenen Evaluierung weiter begleitet.

Projekt: Systematisches Betriebliches Gesundheitsmanagement (sBGM)

- Bereits im Sommer 2014 wurde das Vorhaben „Eckpunkte für ein Rahmenkonzept für die Weiterentwicklung des systematischen Betrieblichen Gesundheitsmanagements“ (sBGM) umgesetzt. Es dient als fachliche Unterstützung der Bundesbehörden. Ausgearbeitet wurden die Eckpunkte von einer Arbeitsgruppe des Ressortarbeitskreises Gesundheit in enger Zusammenarbeit mit den Vertretern der Sozialpartner DGB, ver.di und dbb unter fachlicher Begleitung der Unfallkasse des Bundes (heute: Unfallversicherung Bund und Bahn).

  - Darauf aufbauend hat diese AG im Sommer 2015 eine Praxishilfe für die Durchführung von Gesundheitsanalysen für die Behörden erstellt.

- Darüber hinaus wurde beschlossen, weitere Praxishilfen für die Behörden zur Weiterentwicklung des Betrieblichen Gesundheitsmanagements vom Ressortarbeitskreis Gesundheit erarbeiten zu lassen.

Projekt: Praxisordner „Kein Stress mit dem Stress“

- Der Praxisordner Kein Stress mit dem Stress – Lösungen und Tipps für gesundes Führen im öffentlichen Dienst wurde im Frühjahr 2016 in einer Neuauflage mit zahlreichen Praxisbeispielen aus den Verwaltungen herausgegeben. Vorbild dafür war die gleichnamige Handlungshilfe, die für Führungskräfte in der Privatwirtschaft viele praxisnahe Lösungen bereithält. Sie richtet sich mit zahlreichen Tipps an alle Führungskräfte – nicht nur an „Personaler“.

Projekt Anerkennende und wertschätzende Verwaltungskultur

- Die AG hat sich dem Thema Wertschätzung mit dem Ziel gewidmet, ein möglichst breites Verständnis für die Bedeutung einer wertschätzenden Haltung sowie eines wertschätzenden Verhaltens im Arbeitsalltag zu fördern.

- Dazu wurde ein Eckpunktepapier erarbeitet, das wesentliche Aspekte von Wertschätzung aufzeigt, mögliche Handlungsfelder zusammenstellt und Empfehlungen ausspricht, wie eine wertschätzende Kultur in einer Behörde jeweils gefördert und gelebt werden kann.