

Luchterhand Verlag

Kawik/Adena/Heimann/Krause/Metzger/
Pflüger/Schäffer-Külz/Werner

Personalgewinnung, -bindung und -entwicklung im öffentlichen Dienst



Wolters Kluwer

Kawik / Adena / Heimann / Krause / Metzger / Pflüger /
Schäffer-Külz / Werner

Personalgewinnung, -bindung und -entwicklung im
öffentlichen Dienst

Kawik / Adena / Heimann / Krause / Metzger / Pflüger /
Schäffer-Külz / Werner

Personalgewinnung, -bindung und -entwicklung im öffentlichen Dienst

1. Auflage

Luchterhand Verlag

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Art. Nr. 68491000

www.wolterskluwer.de

Alle Rechte vorbehalten.

© 2022 Wolters Kluwer Deutschland GmbH, Wolters-Kluwer-Straße 1, 50354 Hürth.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Verlag und Autor übernehmen keine Haftung für inhaltliche oder drucktechnische Fehler.

Umschlagkonzeption: Martina Busch, Grafikdesign, Homburg-Kirrberg
Satz: NewGen Knowledge Works (P) Ltd., Chennai

Druck und Weiterverarbeitung: Wydawnictwo Diecezjalne i Drukarnia w Sandomierzu, Sandomierz, Polen

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem und chlorfreiem Papier.

Vorwort

Das vorliegende Sonderheft des Mannheimer Instituts für das Personalmanagement (MIP) hat sich dem Zukunftsthema »Personalgewinnung, -bindung und -entwicklung im öffentlichen Dienst« gewidmet. Das MIP wurde im Frühjahr 2020 an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung – Fachbereich Bundeswehrverwaltung in Mannheim gegründet. Es hat sich zum Ziel gesetzt, zur Weiterentwicklung von Lehre und Studium eine Plattform für einen steten Austausch zwischen Wissenschaft und Berufspraxis sowie anwendungsbezogene Forschungsvorhaben am Fachbereich Bundeswehrverwaltung zu etablieren. Aktuelle, relevante Themen und Fragestellungen des Personalmanagements sollen hierbei unter Beachtung der Rechtsprechung wissenschaftlich und zugleich problemorientiert mit hohem Praxisbezug aufbereitet werden.

In Zeiten des sich verstärkenden Fachkräftemangels wird sich auch zukünftig der Wettbewerb um die klügsten Köpfe verschärfen. Dies gilt zum einen zwischen dem öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft, zum anderen aber auch innerhalb des öffentlichen Dienstes. Hierauf muss ein modernes und dynamisches Personalmanagement des öffentlichen Dienstes reagieren und innovative Lösungen entwickeln. Nur ein Personalmanagement, welches sich an den Mitarbeitenden und zukünftigen Nachwuchskräften ausrichtet, kann dazu beitragen, weiterhin hochqualifiziertes Personal für den öffentlichen Dienst zu gewinnen. Dabei ist der öffentliche Dienst jedoch an rechtliche Vorgaben gebunden. Unter anderem beleuchtet diese Herr Prof. Dr. Kawik in seinem Beitrag »Die rechtlichen Grundlagen der Personalgewinnung, Personalbindung und Personalentwicklung im öffentlichen Dienst«.

Im Rahmen von Personalauswahl und Personalentwicklung werden mittlerweile auch im öffentlichen Dienst verstärkt Assessment-Center eingesetzt. In beiden Fällen versucht man mittels dieses Instrumentes herauszufinden, ob bei Kandidatinnen und Kandidaten die Potenziale vorhanden sind, eine bestimmte Position erfolgreich zu besetzen. In ihren beiden Beiträgen erläutert Frau Prof. Dr. Schäffer-Külz zunächst die Grundlagen und die aktuellen Entwicklungen, und beleuchtet anschließend diejenigen Qualitätsstandards und Normen der Assessment-Center, die Voraussetzung dafür sind, dass ein Assessment-Center valide Auswahlsergebnisse erzeugt.

Der Beitrag von Frau Dr. Pflüger »Bedeutung eines sinnvollen Onboardings für den Beamtennachwuchs im öffentlichen Dienst« verdeutlicht, dass persönliche Weiterentwicklungsmöglichkeiten erheblich zur Personalgewinnung, aber auch zur Personalbindung beitragen kann.

Herr Dr. Adena lenkt mit seinem Beitrag »Development-Center für Tarifbeschäftigte als Maßnahme der Personalentwicklung und Personalbindung in Vereinbarkeit mit Art. 33 Abs. 2 GG und § 5 TVöD« den Blick auch auf die zahlreichen Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst. Auch für diese Beschäftigungsgruppe bedarf es rechtskonformer Angebote seitens des Arbeitgebers für eine persönliche Weiterentwicklung.

Mit Blick auf den auch perspektivisch großen Personalbedarf des öffentlichen Dienstes,

appelliert Herr Krause in seinem Beitrag »Nachhaltiger Erfolg in der Personalgewinnung durch ein aktives Retention Management im öffentlichen Dienst« dafür, neben den Bemühungen zur Personalgewinnung verstärkt die Personalbindung in den Fokus zu stellen. Es ist eine der entscheidenden Zukunftsfragen des öffentlichen Dienstes, durch welche Maßnahmen es gelingen kann, einmal gewonnenes Personal langfristig an die Organisation zu binden.

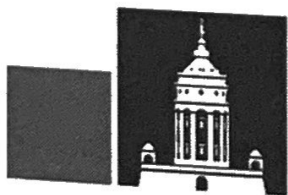
Dass die Digitalisierung auch vor dem Bewerbungsverfahren nicht Halt macht, analysiert Frau Werner in ihrem Beitrag »E-Recruiting im öffentlichen Dienst: Wünschenswerte Option oder unabwendbare Notwendigkeit?«.

Immer stärker in den Fokus von Recruitment-Versuchen gelangen Menschen mit Zuwanderungsgeschichte und deren Förderung. Herr Prof. Dr. Heimann untersucht hierbei in seinem Beitrag »Gedanken zur Förderung von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte im öffentlichen Dienst – am Beispiel des Landes Berlin« die verfassungsrechtlich zulässigen Möglichkeiten.

Dass der öffentliche Dienst nicht nur aus Beamtinnen und Beamten sowie Tarifbeschäftigten besteht, wird durch den Beitrag von Herrn Prof. Dr. Metzger verdeutlicht, der in seinem Beitrag »Die große Freiheit – zur rechtlichen Ausgestaltung des militärischen Dienstrechts« Personalgewinnung und -bindung aus militärischer Sicht analysiert. Der Beitrag beleuchtet hierbei Unterschiede zum Beamtenverhältnis, die sich zwar aus der verfassungsrechtlichen Ausgrenzung der Soldatinnen und Soldaten aus Art. 33 Abs. 5 GG entwickelt haben, deren Legitimation deshalb aber nicht unbestritten sein muss. Hier ist besonders hervorhebenswert, dass der Verfasser bundesweit der einzige Professor auf dem Gebiet des Wehrrechts ist.

Anhand der Beiträge wird deutlich, dass dieses Sonderheft die derzeit wesentlichen Herausforderungen auf dem Gebiet der Personalgewinnung, -bindung und -entwicklung aufgreift. Diese Gesichtspunkte werden auch in den kommenden Jahren das Personalmanagement des öffentlichen Dienstes erheblich prägen.

Mannheim, im Mai 2022



MIP

Mannheimer Institut für das
Personalmanagement der Bundeswehr

Michael Kawik
Siebo Adena
Hans Markus Heimann
Thomas Krause
Philipp-Sebastian Metzger
Stephanie Pflüger
Ute Schäffer-Külz
Alina Werner

Bearbeiterverzeichnis

Prof. Dr. Michael Kawik

Professor an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung – Fachbereich Bundeswehrverwaltung (Mannheim)

Dr. Siebo Adena

Dozent an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung – Fachbereich Bundeswehrverwaltung (Mannheim)

Prof. Dr. Hans Markus Heimann

Professor an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung – Fachbereich Allgemeine Innere Verwaltung (Brühl)

ROAR Thomas Krause, M.A.

Dozent an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung – Fachbereich Allgemeine Innere Verwaltung (Brühl)

Prof. Dr. Philipp-Sebastian Metzger

Professor an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung – Fachbereich Bundeswehrverwaltung (Mannheim)

Dr. Stephanie Pflüger

Dozentin an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung – Fachbereich Bundeswehrverwaltung (Mannheim)

Prof. Dr. Ute Schäffer-Külz

Professorin an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung – Fachbereich Bundeswehrverwaltung (Mannheim)

Ass iur. Alina Werner

Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung – Fachbereich Bundeswehrverwaltung (Mannheim)

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Bearbeiterverzeichnis	VII
Kapitel 1 Rechtliche Grundlagen.	1
I. Einführung	2
II. Zum Begriff des öffentlichen Dienstes.	4
1. Aufgaben des öffentlichen Dienstes	4
2. Privatisierungen, Ausgliederung aus dem öffentlichen Dienst und Beteiligung privater Unternehmen.	5
3. Definition des öffentlichen Dienstes	6
4. Der öffentliche Dienst in Zahlen	8
III. Personalgewinnung, Personalbindung und Personalentwicklung als Instrumente der Planung und Deckung des Personalbedarfs	9
1. Zum Begriff Personalplanung	9
2. Personalgewinnung, Personalbindung und Personalentwicklung .	12
IV. Zum Nachdenken	15
Kapitel 2 Assessment Center	18
I. Einleitung	18
II. Begriffsabgrenzung, historische Entwicklung und aktueller Einsatz	20
III. Assessment Center in der Personalentwicklung	23
IV. Development-Center als Variante des Assessment Centers.	25
V. Fazit	26
Kapitel 3 Assessment Center: Qualitätsstandards und Normen ...	28
I. Einleitung	29
II. Gütekriterien	30
III. Mögliche Fehlerquellen	33
1. Fehlerquellen in der Konzeptionsphase	33
2. Fehlerquellen in der Durchführungsphase	34
3. Fehlerquellen in der Auswertungsphase	36
IV. Standards zur Durchführung eines professionellen Assessment Centers	36
1. Konzeptionsphase	38
a) Zielsetzung und Auftragsklärung	38
b) Anforderungsanalyse	38
c) Auswahl und Entwicklung der Aufgaben	40
d) Entwicklung des Beobachtungs- und Bewertungssystems	42

Inhaltsverzeichnis

2.	Durchführungsphase	
a)	Auswahl und Training der Beobachter	44
b)	Auswahl der Teilnehmer	44
c)	Logistische Organisation und Durchführung	45
3.	Auswertungsphase	46
a)	Erstellung des Gesamturteils	46
b)	Rückmeldung an die Kandidaten	46
c)	Evaluation	47
V.	Fazit	47
		48

Kapitel 4 Bedeutung eines sinnvollen Onboardings für den		
Beamtennachwuchs im öffentlichen Dienst		50
I.	Einleitung	50
II.	Personalgewinnungsschwierigkeiten im öffentlichen Dienst eruiert durch eine Studie einer Unternehmensberatung	51
III.	Derzeit gute Bewerberlage – auch infolge der Pandemie und weltpolitischer Ereignisse	52
IV.	Prinzip der Bestenauslese bei der Personalrekrutierung im öffentlichen Dienst – Kaum ein geeigneter Filter zur Feststellung genuiner Motivation für einen Dienst im Interesse des Staates bzw. der Öffentlichkeit	53
V.	Zweifel an der Selektionskraft des Lebenszeitprinzips	54
VI.	Nachhaltige Motivation kein primäres Selektionskriterium im Bewerbungsverfahren	54
VII.	Gezielter Onboardingprozess als Mittel zur Bindung von Bewerbern mit ungewisser Langzeitmotivation	55
VIII.	Onboarding beginnt mit Preboarding	55
IX.	Nächste Phase des Onboardings	56
X.	Herausarbeiten der gesellschaftlichen Relevanz des Tätigwerdens für den Dienstherrn	57
XI.	Vorteile des Beamtentums herausarbeiten	57
XII.	Vertrauensbasis der Studierenden untereinander stärken	58
XIII.	Rolle der Dozenten	58

Kapitel 5 Development-Center für Tarifbeschäftigte als Maßnahme der Personalentwicklung und Personalbindung in Vereinbarkeit mit Art. 33 Abs. 2 GG und § 5 TVöD		60
I.	Einleitung	61
II.	Begriff des Development-Centers	62
III.	Rechtliche Grundlagen der Personalentwicklung für Tarifbeschäftigte ..	63
1.	Art. 33 Abs. 2 GG	63
a)	Rechtliche Vorgaben	63
b)	Vereinbarkeit des Development-Centers für Tarifbeschäftigte mit Art. 33 Abs. 2 GG	64

2.	§ 5 TVöD	66
a)	Rechtliche Vorgaben	66
b)	Vereinbarkeit des Development-Centers für Tarifbeschäftigte mit § 5 TVöD.....	67
IV.	Beispiel: ZDv A-1340/15 »Personalentwicklung für Tarifbeschäftigte« .	68
V.	Regelung eines Development-Centers für Tarifbeschäftigte in einer Verwaltungsvorschrift	69
VI.	Development-Center als Personalbindungsmaßnahme	69
VII.	Zusammenfassung.	70

Kapitel 6 Nachhaltiger Erfolg in der Personalgewinnung durch ein aktives Retention Management im öffentlichen Dienst

I.	Einleitung.	73
II.	Grundlagen der Personalbindung	74
1.	Retention Management – Begriffliche Einordnung	74
2.	Mitarbeiterbindung durch Commitment.	74
III.	Personalbindung in der Personalstrategie.	76
IV.	Wege zur Stärkung einer Mitarbeiterbindung	77
1.	Mitarbeiterbindung – Stellschrauben identifizieren	78
2.	Mitarbeiterbindung – Rolle der Führungskraft	79
a)	Personalbindung durch zufriedenstellende Arbeitsinhalte	79
b)	Personalbindung durch gute Kommunikation	81
3.	Mitarbeiterbindung – Weitere Aspekte	82
a)	Alterssicherung	82
b)	Familienfreundlicher Arbeitgeber	82
c)	Gesundheitsförderung	83
4.	Zusammenfassung.	83

Kapitel 7 E-Recruiting im öffentlichen Dienst: Wünschenswerte Option oder unabwendbare Notwendigkeit?

I.	Einleitung.	87
II.	Was versteht man unter »E-Recruiting«?	89
III.	Vorteile des digitalen Recruiting-Prozesses: effizient, schnell und transparent.	91
1.	Stellenausschreibung	91
2.	Bewerberansprache	91
3.	Screening (Bewerbervorauswahl)	92
4.	Selection (Bewerberauswahl)	92
IV.	Nachteile: Ethische sowie rechtliche Bedenken	93
1.	Diskriminierung bei Einsatz von KI („AGG-Risiko“)	93
2.	Datenschutz	93
3.	Cybersicherheit	95
4.	Mitbestimmungsrecht des Personalrates.	95

Inhaltsverzeichnis

V. E-Recruiting im öffentlichen Dienst: Eine aktuelle Bestandsaufnahme .	96
VI. Fazit	101

Kapitel 8 Gedanken zur Förderung von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte im öffentlichen Dienst – am Beispiel des Landes Berlin	106
I. Einleitung	106
II. Zwei Wege zur Steigerung des Anteils von Menschen mit Migrationsgeschichte im öffentlichen Dienst.	106
III. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Personalauswahl	106
1. Art. 33 Abs. 2 GG als Entscheidungsmaßstab	107
2. Zum Vergleich: Quoten zugunsten von Frauen	107
3. Kollidierende Rechte zur Rechtfertigung von Eingriffen in Art. 33 Abs. 2 GG	108
4. Weitere Schwierigkeiten einer Quote zugunsten von Menschen mit Migrationsgeschichte.	109
IV. Fazit: Diskriminierungsfreie Personalauswahl als sinnvollerer Weg.	110
	111

Kapitel 9 Die große Freiheit – zur rechtlichen Ausgestaltung des militärischen Dienstrechts	112
I. Verfassungsrechtliche Vorgaben.	113
1. Wehrdienstaufgaben als hoheitsrechtliche Befugnisse.	113
2. Zugang zum Wehrdienstverhältnis.	114
3. Wehrdienstverhältnis und Berufsbeamtentum	116
4. Deckung des Personalbedarfs durch die Wehrverwaltung des Bundes.	117
II. Zur aktuellen Ausgestaltung	118
1. Wehrdienstverhältnisse	118
a) Vielfalt der Wehrdienstverhältnisse	118
b) Wehrdienstverhältnis als Schadenkompensation	119
2. Personalbindung innerhalb der Laufbahnen.	120
a) neue Mannschaftsdienstgrade	122
b) Anwärterbesoldung	123
3. Personalführung – Verwendungsgrundsätze	125
a) Verwendung ohne Ausschreibung	125
b) Verwendungsflexibilität statt Ämterstabilität	126
III. Anlage 1: Vergleichende Berechnungen gem. BBesG Anlage IV, V, VIII und IX (Stand: 01.04.2022):.	127
1. Beamtenanwärter mittlerer Dienst: Anwärtergrundbetrag 1.307,34 €.	127
2. Feldwebelanwärter im Dienstgrad Schütze.	127

Kapitel 1 Rechtliche Grundlagen

Übersicht	Rdn.
I. Einführung	1
II. Zum Begriff des öffentlichen Dienstes	7
1. Aufgaben des öffentlichen Dienstes	7
2. Privatisierungen, Ausgliederung aus dem öffentlichen Dienst und Beteiligung privater Unternehmen	8
3. Definition des öffentlichen Dienstes	12
4. Der öffentliche Dienst in Zahlen	18
III. Personalgewinnung, Personalbindung und Personalentwicklung als Instrumente der Planung und Deckung des Personalbedarfs	22
1. Zum Begriff Personalplanung	23
2. Personalgewinnung, Personalbindung und Personalentwicklung	33
IV. Zum Nachdenken	50

Schrifttum:

Adena, Siebo, Personalentwicklung für Tarifbeschäftigte und Beamtinnen und Beamte der Bundeswehr, Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung, 2020, S. 190–192; Bismarck, Otto von, Die gesammelten Werke (Friedrichsruher Ausgabe), Bd. 1: Briefe, hrsg. von Windelband/Frauendienst, 1933, S. 159 f.; Gourmelon, Andreas/Hoffmann Boris, Stellenbesetzungs- und Auswahlverfahren treff- und rechtssicher gestalten – rechtliche, psychologische und ökonomische Aspekte; 2. Aufl. 2021; Hermanowski, Richard, Zur Lage der Personalwirtschaft des öffentlichen Dienstes, DÖV 2019, S. 991 ff.; Jung Jörg, Die Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes, 1971; Kawik, Michael, Konkurrenzen von Beamten, Arbeitnehmern und Soldaten im Stellenbesetzungsverfahren des öffentlichen Dienstes Teil I, Recht im Amt 2018 S. 11 – 20; ders., Konkurrenzen von Beamten, Arbeitnehmern und Soldaten im Stellenbesetzungsverfahren des öffentlichen Dienstes Teil II, Recht im Amt 2018 S. 11 – 20 und 49 – 58; ders., Dienstpostenbündelung und Beförderungsgeschehen, UBWV 2020, S. 250–255; Kawik/Dechmann/Krause/Pflüger, Beamtenrecht, 2020; ders./Pflüger, Stephanie, Konkurrentenstreitigkeit: Neuere Tendenzen und Wertungswidersprüche bei Konkurrentenklagen im Beamtenrecht, ZBR 2021, S. 145–156; Marburger, Dietmar, Die Zukunft des Öffentlichen Dienstes, DÖD 2021, S. 149 – 155; Mc Kinsey, Die Besten, bitte. Wie der öffentliche Sektor als Arbeitgeber punkten kann, Online-Abruf unter: https://www.mckinsey.de/-/media/mckinsey/locations/europe%20and%20middle%20east/deutschland/news/presse/2019/2019-04-03%20die%20besten%20bitte/20190402_die%20besten%20bitte_studie%20fachkrftemangel%20ffentlicher%20sektor.ashx (letzter Abruf 14.02.2022); Model, Otto/Creifelds, Carl (Hrsg.), Staatsbürger-Taschenbuch, 34. Aufl. 2018; Personalwirtschaft.de, Öffentlicher Dienst wird als Arbeitgeber attraktiver, Online-Abruf unter: <https://www.personalwirtschaft.de/recruiting/artikel/oeffentlicher-dienst-wird-als-arbeitgeber-attraktiver.html> (letzter Zugriff: 10.02.2022); Peters, Hans, Öffentliche und staatliche Aufgaben in: Festschrift für Hans Carl Nipperdey zum 70. Geburtstag, 1965, hrsg. von Dietz/Hübner, Band II; Richardi, Reinhard/Dörner, Hans-Jürgen/Weber, Christoph, Personalvertretungsrecht, 5. Aufl. 2020; Schaub, Günter/Koch, Ulrich, Arbeitsrecht von A-Z, 26. Aufl. 2022 (online Fassung/Beck-Online); Schwarz, Michael, Strukturentscheidungen des Beamtenrechts, DÖV 2021, S. 1045 – 1055; Wichmann, Manfred/Langer, Karl-Ulrich, Öffentliches Dienstrecht, 8. Aufl. 2017; Ziekow, Eike, Ein Vorschlag zur Implementierung des

Bologna-Prozesses in das derzeitige Laufbahnrecht als Personalgewinnungs- und -bindungsinstrument, 2022; 13. *Studierendensurvey an Universitäten und Fachhochschulen*, Studiensituation und studentische Orientierungen, S. 18 f: Die 13. Erhebung zur Studiensituation und zu den studentischen Orientierungen an Universitäten und Fachhochschulen, WS 2015/16.

I. Einführung

- 1 Die Bedeutung eines effektiven, verlässlichen und den Bürgern zugewandten öffentlichen Dienstes ist für ein erfolgreiches Staatswesen nicht hoch genug zu bewerten. Dabei wird es häufig so sein, dass den Bürgern nicht auffällt, wenn ihre Anträge zügig bearbeitet werden, ihre Stadt sicher und sauber ist, die Schulen für eine gute Ausbildung sorgen, ausreichend Finanzmittel für die Bewältigung aller Aufgaben des Staates etwa in der Daseinsvorsorge zur Verfügung stehen. Sicherlich fällt es den Bürgern aber auf, wenn all diese Dinge nicht wie erwartet, häufig in aller Stille aber effektiv und zielgerichtet erledigt werden. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, bedarf es eines besonders qualifizierten und motivierten Personalkörpers, der sich diesen Aufgaben widmet.
- 2 Bei den oben beschriebenen Aufgaben handelt sich um öffentliche Aufgaben, die von besonders motivierten und qualifizierten Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu bewältigen sind. Hierbei handelt es sich keineswegs um eine neue Erkenntnis. So soll bereits Bismarck festgehalten haben: »Mit schlechten Gesetzen und guten Beamten (Richtern) lässt sich immer noch regieren, bei schlechten Beamten aber helfen uns die besten Gesetze nichts«.¹ Dies lässt sich in etwa wie folgt zusammenfassen: Da in einer Demokratie der Staat allen Bürgern gehört, ist diesen daran gelegen bestmöglich, also von den Besten im Sinne des Art. 33 Abs. 2 GG, verwaltet zu werden.²
- 3 Die besondere Herausforderung liegt jedoch darin, dieses besonders motivierte und qualifizierte Personal zu gewinnen. Dies ist in Zeiten einer guten wirtschaftlichen Gesamtsituation und der demographischen Situation in Deutschland keine einfache Aufgabe. Die öffentlichen Arbeitgeber und die Dienstherren konkurrieren mit der Privatwirtschaft um die besten Köpfe. Schon die Personalgewinnung ist keine einfache Aufgabe. Hat man aber geeignete Beschäftigte gewonnen, so ergibt sich eine weitere Herausforderung. Diese besten Köpfe gilt es auch an sich zu binden. Dies kann etwa dann gelingen, wenn man den Beschäftigten eine ihren Bedürfnissen angemessene berufliche Personalentwicklung anbieten kann. Dies kann in der Schaffung von Förderungs- bzw. Beförderungsmöglichkeiten liegen, wird allein wohl aber nicht genügen. Viele Beschäftigte suchen auch nach Tätigkeiten, die sie interessant und sinnvoll erachten. Auch die gesamte Arbeitsumgebung muss den Bedürfnissen und Wünschen der Beschäftigten entsprechen.

¹ *Bismarck an Hermann Wagener*, 30.06.1850, in: Bismarck. Die gesammelten Werke (Friedrichsruher Ausgabe), Bd. 1: Briefe, S. 159, 160.

² *Schwarz*, Strukturentscheidungen des Beamtenrechts, DÖV 2021, S. 1047.

Als ein relevantes Element der Personalbindung wird häufig die Verbeamtung gesehen. Dies lässt sich etwa gut anhand der Entwicklungen zur Verbeamtung von Lehrern nachvollziehen. So hat zum Beispiel Berlin im Jahr 1995 beschlossen, dass künftig Lehrkräfte nicht mehr verbeamtet werden. Aufgrund einer Klagewelle wurde 1999 beschlossen, davon wieder abzusehen.³ Im Jahr 2004 wurde aus § 6 Abs. 1 des Landesbeamtengesetzes Berlin »zur Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse gehört auch die Lehrtätigkeit an öffentlichen Schulen und die Lehr- oder Forschungstätigkeit an öffentlichen Hochschulen« gestrichen.⁴ Interessanterweise beabsichtigt aber nunmehr auch Berlin, die Möglichkeit der Verbeamtung von Lehrkräften wieder einzuführen. Begründet wird dies laut dem Koalitionspapier für die Legislaturperiode 2021–2026 mit der Notwendigkeit des Personalaufwuchses. Im Grunde geht es also um eine Verbesserung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit im Konkurrenzkampf mit den anderen Ländern. Im Koalitionspapier heißt es dazu: »Zur Gewinnung, Aus- und Fortbildung von pädagogischem Fachpersonal werden wir alle Möglichkeiten ausschöpfen, die einen nachhaltigen Personalaufwuchs ermöglichen. Dazu gehört auch eine Verbeamtung von Lehrer*innen«.⁵ Diesen Weg sind andere Bundesländer, die die Verbeamtung von Lehrern kritisch sahen, bereits früher gegangen.⁶ So sind nun in allen Bundesländern die Verbeamtungen von Lehrern im Grundsatz möglich. Dies gilt somit nunmehr auch für die ostdeutschen Bundesländer.

Dieses auf Lebenszeit gedachte Beschäftigungsverhältnis ist zum einen mit gewissen Vorteilen verbunden, zum anderen nimmt die tatsächliche Mobilität (soweit es um

3 Vieth-Entus, Senat bleibt hart: Junglehrer werden nicht verbeamtet, Der Tagesspiegel, <https://www.tagesspiegel.de/berlin/schule/schule-senat-bleibt-hart-junglehrer-werden-nicht-verbeamtet/1434392.html> (letzter Abruf: 15.03.2022).

4 Vgl. Senatsverwaltung für Justiz: Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin, 60. Jahrgang, Nr. 12 vom 16.03.2004: Vierundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Landesbeamtenrechts vom 09.03.2004.

5 Koalitionsvertrag zwischen Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) Landesverband Berlin und Bündnis 90/Die GRÜNEN Landesverband Berlin und DIE LINKE. Landesverband Berlin für die Legislaturperiode 2021–2026; https://www.berlin.de/rbmskzl/regierende-buergermeisterin/senat/koalitionsvertrag/berlin_koavertrag_2021_2026.pdf (letzter Abruf: 11.03.2022).

6 In Thüringen ist die Verbeamtung von Lehrern mit dem Kabinettsbeschluss der Landesregierung vom 28.02.2017 ab dem 01.08.2017 wieder eingeführt worden, siehe dazu: https://bildung.thueringen.de/fileadmin/lehrkraefte/verbeamtung/2021-11-17_FAQ_Verbeamtung.pdf (letzter Abruf 12.03.2022); Sachsen hat im Jahr 2018 eine zunächst vorübergehende Möglichkeit der Verbeamtung von Lehrern geschaffen. Nach § 144a LBG Sachsen können Lehrkräfte an den öffentlichen Schulen nur im Zeitraum vom 01.01.2019 bis zum 31.12.2023 in das Beamtenverhältnis berufen werden. Diese Befristung gilt nicht für Schulleiter und stellvertretende Schulleiter. Gesetz zur Änderung beamten-, besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften zur Umsetzung der Verbeamtung von Lehrkräften im Freistaat Sachsen vom 11.12.2018 (SächsGVBl. S. 714); auch in Sachsen-Anhalt können Lehrer verbeamtet werden, siehe dazu Verordnung über die Laufbahnen des Schuldienstes im Land Sachsen-Anhalt (Schuldienstlaufbahnverordnung – SchulDLVO LSA); seit 01.08.2014 stellt das Land auch Lehrerinnen und Lehrer als Beamtinnen und Beamte in den Schuldienst siehe

einen Wechsel der Beamten in die Privatwirtschaft geht) der Beschäftigten stark ab. Mit dem Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis entstehen bedeutsame Fragen, etwa im Hinblick auf die Versorgung im Alter. Dies wird einige Beamte, die sich mit dem Gedanken tragen, den öffentlichen Dienst zu verlassen, von einer solchen Entscheidung abhalten. Doch ist dies sicherlich kein ausreichendes Instrument für die Bildung eines qualifizierten und motivierten Personalkörpers, der motiviert seinen Aufgaben nachgeht. Zudem muss auch festgehalten werden, dass Aufgaben der Staatsverwaltung in dem oben beschriebenen Sinne nicht nur von Beamten erledigt werden. Die Dualität des öffentlichen Dienstes wird schon aus dem Art. 33 Abs. 4 GG deutlich. Zwar sind hoheitliche Aufgaben in der Regel den Beamten zu übertragen, doch können diese im Einzelfall auch von Tarifbeschäftigten erfüllt werden. Entscheidend ist jedoch, dass zahlreiche Aufgaben, wie sie oben beschrieben wurden, keineswegs als hoheitlich zu betrachten sind.

- 6 Zusammenfassend kann dabei aber festgehalten werden, dass, aufgrund des sich stetig verschärfenden Wettbewerbs um qualifizierte Nachwuchskräfte, sich der öffentliche Dienst verstärkt sowohl der Gewinnung neuen Personals als auch der Bindung und Weiterentwicklung bestehenden Personals widmen muss und daher auch neue Maßnahmen, welche die Attraktivität des öffentlichen Dienstes steigern, treffen muss.⁷

II. Zum Begriff des öffentlichen Dienstes

1. Aufgaben des öffentlichen Dienstes

- 7 Insoweit bedarf es noch eines Blickes auf den Begriff des öffentlichen Dienstes, wird doch aus den obigen Ausführungen deutlich, dass Beschäftigung im öffentlichen Dienst nicht einem Selbstzweck dient. Hierzu gilt, dass die Organisation, Verwaltung sowie die Bewältigung aller damit zusammenhängenden öffentlichen Aufgaben in einem hoch komplexen Gebilde, wie es ein jeder und insbesondere unser moderner Staat ist, eine existentielle Aufgabe ist.⁸ Der öffentliche Dienst hat den Auftrag, diese öffentlichen Aufgaben zu bewältigen. Als öffentliche Aufgaben lassen sich dabei solche Aufgaben beschreiben, die im öffentlichen Interesse und nicht nur im Interesse Einzelner ggf. auch einzelner Gruppe liegen.⁹ Dies wird auch aus Art. 20 Abs. 1 GG deutlich. Nach Art. 20 Abs. 1 GG wird die Bundesrepublik als »sozialer Bundesstaat« verpflichtet, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen. Mithin wird die Ausrichtung auf soziale Gerechtigkeit, soziale Sicherheit und den Schutz der Schwächeren festgelegt.

dazu <https://www.lehrer-in-mv.de/lehrkraefte/verbeamtung> (letzter Abruf 12.03.2022); auch in Brandenburg können Lehrer verbeamtet werden, siehe dazu <https://mbjs.brandenburg.de/bildung/lehrerin-lehrer-in-brandenburg/einstellungen-in-den-schuldienst.html> (letzter Abruf 12.02.2022).

7 Siehe *Marburger*, Die Zukunft des Öffentlichen Dienstes, DöD 2021, 149.

8 *Kawik*, Konkurrenzen von Beamten, Arbeitnehmern und Soldaten im Stellenbesetzungsverfahren des öffentlichen Dienstes Teil I, Recht im Amt 2018, S. 11.

9 Vgl. dazu *Peters*, Öffentliche und staatliche Aufgaben, in: FS für Nipperday, Band II, S. 878.

Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, sind öffentliche Aufgaben unter anderem Aufgaben der Eingriffs-, der Leistungs- sowie der Bedarfsverwaltung. Diese Aufgaben werden von Angehörigen des öffentlichen Dienstes erfüllt. Dabei setzt sich der öffentliche Dienst aus unterschiedlichen Status- und Berufsgruppen zusammen. Für alle gilt jedoch, dass öffentliche Ämter ausschließlich nach den Kriterien der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung, also durch eine Bestenauslese, vergeben werden sollen. Art. 33 Abs. 2 GG, der Grundsatz der Bestenauslese, gilt für alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, ungeachtet der konkreten Ausgestaltung des Anstellungsverhältnisses.¹⁰ Insoweit haben die Bürger gewissermaßen einen Anspruch darauf, dass sowohl Beamte als auch Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst nach dem oben beschriebenen Grundsatz ausgewählt und eingestellt werden.¹¹

2. Privatisierungen, Ausgliederung aus dem öffentlichen Dienst und Beteiligung privater Unternehmen

Zu beachten ist jedoch, dass es keineswegs so ist, dass öffentliche Aufgaben ausschließlich von Angehörigen des öffentlichen Dienstes wahrgenommen werden. Solche Aufgaben bzw. Funktionen können auch in den Händen privater Unternehmen liegen. 8

Hier kann es zum einen um private bzw. privatrechtlich organisierte Betriebe, die auch als Teil der Daseinsvorsorge verstanden werden können, gehen (so z.B. bei Schwimmbädern oder Theatern). Hier kann es aber auch dazu kommen, dass bestimmte Aufgaben, die zuvor durch den Staat erledigt wurden, einfach in das Privatrecht ausgegliedert werden. Grundsätzlich ist dabei zu betonen, dass es im Ermessen des Staates liegt, wie er öffentliche Aufgaben erledigen lassen will. Dieses Ermessen hat jedoch Grenzen und ist bis zu einem gewissen Grad auch von der Eigenart und dem Gewicht der einzelnen Aufgabe abhängig. Es besteht hier eine breite Skala von Möglichkeiten, die vom freien Beruf mit öffentlich-rechtlichen Auflagen bis zu Berufen reicht, die gänzlich in die unmittelbare Staatsorganisation einbezogen sind, also »öffentlicher Dienst« im eigentlichen Sinne darstellen.¹² 9

Darüber hinaus fanden und finden immer wieder Ausgliederungen aus der Staatsverwaltung statt. Dies führt dazu, dass bestimmte Aufgaben von Einrichtungen wahrgenommen werden, die privatrechtlich organisiert sind. Eine gewisse Begrenzung der Gestaltungsmöglichkeiten bildet hierbei das Grundgesetz. Nach der Wertung des Grundgesetzes (Art. 33 Abs. 4 GG, Funktionsvorbehalt) sind hoheitliche Aufgaben in der Regel den Beamten überlassen. Solche Aufgaben können also nicht in privatrechtlich organisierte Bereiche ausgegliedert werden, da Beamte regelmäßig nur in 10

10 *Kawik*, Konkurrenzen von Beamten, Arbeitnehmern und Soldaten im Stellenbesetzungsverfahren des öffentlichen Dienstes Teil I, Recht im Amt 2018, S. 17.

11 Vgl. *Wichmann/Langer*, Öffentliches Dienstrecht, Rn. 17.

12 BVerfG, Beschl. v. 05.05.1964 – 1 BvL 8/62, BVerfGE 17, 371–381; *Burghart*, in: *Leibholz/Rinck*, Grundgesetz, Art. 33 GG Rn. 16.

dienstherrnfähigen, also öffentlich-rechtlichen Einrichtungen tätig sein können (vgl. dazu § 2 BBG und § 2 BeamStG).¹³

- 11 Geht es aber nicht um hoheitliche Aufgaben, so ist eine solche Ausgliederung möglich. In diesem Kontext kann etwa auf eine jüngere Entwicklung hingewiesen werden, die zur Gründung der Autobahn-GmbH geführt hat. Die Autobahn GmbH übernimmt ab dem 01.01.2021 die Ausführung von Planung, Bau, Erhaltung und Betrieb sowie Finanzierung und vermögensmäßige Verwaltung der Bundesautobahnen. Die Gründung der Autobahn GmbH ist eine komplexe Umorganisation im Hinblick auf die Verwaltung der Bundesautobahnen. Mit dieser Ausgliederung bzw. Umorganisation der Straßenbauverwaltung sind spannende Entwicklungen soweit es um das Personal geht, welches bisher im Auftrag der Länder bzw. des Bundes tätig war, verbunden. Obwohl die Beschäftigten der GmbH öffentliche Aufgaben wahrnehmen, können sie nicht mehr als Angehörige des öffentlichen Dienstes betrachtet werden.¹⁴ Interessant ist, dass vor diesem Hintergrund noch eine Behörde benötigt wird, die die hoheitlichen Aufgaben im Kontext der Straßenbauverwaltung wahrnimmt. Diese Aufgaben obliegen dem Fernstraßenbundesamt.

3. Definition des öffentlichen Dienstes

- 12 Festzuhalten bleibt, dass eine allgemeingültige Definition des öffentlichen Dienstes zu finden durchaus schwerfällt. Eine Abgrenzung kann im organisatorischen, materiellen oder formellen Sinne erfolgen. Organisatorisch versteht man unter dem öffentlichen Dienst die Gesamtheit aller Behörden, Organe und sonstigen Einrichtungen. Materiell ist die Tätigkeit gemeint, die die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben im Interesse der Allgemeinheit beinhaltet.¹⁵
- 13 Um diese Schwierigkeit zu umgehen, kann auf einen formellen Ansatz zurückgegriffen werden. Der öffentliche Dienst wird gemäß § 2 Beamtenstatusgesetz (BeamStG) nicht durch die Art der Tätigkeit, sondern durch die Zugehörigkeit zu einer juristischen Person des öffentlichen Rechts bestimmt. Unabhängig von allen anderen Fragen wird derjenige zum öffentlichen Dienst gezählt, der in einer ständigen Beschäftigung im Dienst einer juristischen Person des öffentlichen Rechts unter Eingliederung in ihre Organisation steht.¹⁶ Eine entsprechende Definition lässt sich dabei etwa auf § 8 Abs. 3 Satz 2 Abgeordnetengesetz (vgl. auch § 15 Abs. 2 Arbeitsplatzschutzgesetz) entnehmen: Öffentlicher Dienst ist danach die Tätigkeit im Dienste des Bundes,

¹³ Nicht verschwiegen werden soll, dass es wohl auch zahlreiche andere Fragen gibt, wie etwa die nach dem tatsächlichen Mehrwert solcher Entscheidungen, der nicht in jedem Fall einleuchtend ist (Bsp. Autobahn GmbH).

¹⁴ Die der Autobahn GmbH zugewiesenen Beamten des Bundes und der Länder bleiben natürlich im öffentlichen Dienst- und Treueverhältnis zu ihrem Dienstherrn und damit Angehörige des öffentlichen Dienstes, doch gilt dies nicht für die übrigen Beschäftigten der GmbH, dazu noch später.

¹⁵ Siehe dazu *Jung*, Die Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes, S. 26 f.

¹⁶ *Kawik/Dechmann/Krause/Pflüger*, Beamtenrecht, Rn. 4.

eines Landes, einer Gemeinde oder anderer Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts oder ihrer Verbände mit Ausnahme der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften und ihrer Verbände. Vor diesem Hintergrund sind zunächst Beamte und Arbeitnehmer, die für eine juristische Person des öffentlichen Rechts tätig sind (früher Angestellte und Arbeiter), aber auch Berufsrichter und Berufssoldaten Angehörige des öffentlichen Dienstes.

Soweit es um Fragen der Personalgewinnung, Personalbindung und Personalentwicklung geht, so sind für all diese Berufsgruppen durchaus vergleichbare Tendenzen anzunehmen. Die öffentlichen Arbeitgeber wünschen sich Personal zu gewinnen, welches den Anforderungen des Art. 33 Abs. 2 GG gerecht werden kann. Doch konkurrieren sie um die besten Köpfe mit der Privatwirtschaft, die in Teilen flexibler auf die Personalnot reagieren kann. Die Beschäftigung im öffentlichen Dienst ist – soweit es um die Beamten geht – durch die gesetzlichen Vorgaben (etwa das Laufbahnrecht) sehr stark eingengt. Schon an dieser Stelle sei angemerkt, dass etwa auch sehr qualifizierte Bewerber nicht eingestellt werden können, wenn sie die formalen Laufbahnvoraussetzungen nicht erfüllen. In der Theorie bestehen flexiblere Möglichkeiten, wenn es um den Abschluss von Arbeitsverträgen geht. 14

Doch ist zu betonen, dass die öffentlichen Arbeitgeber an Tarifverträge für den öffentlichen Dienst gebunden sind. In der Praxis können also so gut wie keine vertraglichen Vereinbarungen unter Umgehung des Tarifvertrages vorgenommen werden. Übertarifliche Leistungen können nur vereinzelt angedacht werden. Dem steht der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG, § 7 BHO) entgegen. Insoweit sind die Versuche der öffentlichen Arbeitgeber in Form von Maßnahmen zur Gewinnung und Bindung von Fachkräften, die besonders gesucht werden, zwar vorhanden, doch in ihrer Wirkung durchaus eingeschränkt. Ein Beispiel hierfür sind etwa die Fachkräftezulagen und die Möglichkeit der Vorweggewährung von Stufen in der Vergütung für besonders gesuchte Beschäftigte in der Informationstechnik, Ingenieure und Ärzte.¹⁷ Hierbei bleibt es zweifelhaft, ob diese Maßnahmen im Einzelfall im Konkurrenzkampf mit erfolgreichen Unternehmen aus der Privatwirtschaft genügen. 15

Der oben beschriebenen Definition zufolge gehören auch Soldaten und Richter zum Personalkörper des öffentlichen Dienstes im weiteren Sinne. Zwar konzentrieren sich die Ausführungen hier grundsätzlich auf den öffentlichen Dienst im engeren Sinne, also die Beamten und Arbeitnehmer, doch ergeben sich vergleichbare Probleme auch für Soldaten und Richter. So ist auch der Soldatenberuf sehr stark durch gesetzliche Regelungen eingengt. 16

Zudem ergeben sich Besonderheiten vor dem Hintergrund, dass es im militärischen Bereich nicht darum gehen kann, alle Soldaten auf Lebenszeit zu beschäftigen. Dies würde die Altersstruktur einer schlagkräftigen Verteidigungsarmee nicht abbilden 17

17 Maßnahmen zur Gewinnung und Bindung von Fachkräften, hier: Fachkräftezulage und Vorweggewährung von Stufen Rundschreiben vom 13.12.2018 – D5–31002/421.

können. Spannend wird es auch, wenn es um Richter geht. Zwar handelt es sich hier bei um eine relativ geringe Anzahl von Bediensteten, doch wird jedem einleuchten, dass insbesondere diese Personengruppe ganz besonders qualifiziert sein muss. Soweit es um finanzielle Anreize geht, wird es der Justiz im Regelfall kaum möglich sein mit erfolgreichen Kanzleien oder etwa Beratungsunternehmen in finanzieller Hinsicht zu konkurrieren. Hier müssen also andere Faktoren, wie etwa das Ansehen, die Sicherheit, die relative Freiheit und andere betont werden, um die Tätigkeit attraktiv zu gestalten.

4. Der öffentliche Dienst in Zahlen

- 18 Im öffentlichen Dienst waren 2020 knapp 5 Millionen Menschen tätig (4,968 Millionen). Davon sind ca. 1,7 Millionen Beamte und Richter. Die größte Gruppe mit ca. 3,1 Millionen bilden die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes, hinzu kommen die Berufs- und Zeitsoldaten mit ca. 172.000.¹⁸
- 19 Festzuhalten ist also, dass die öffentlichen Arbeitgeber eine herausragend große Bedeutung haben, wenn es um die Gesamtzahl aller Beschäftigten bzw. aller Erwerbstätigen in Deutschland geht. Zählt man zu den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes noch jene dazu, die bei Einrichtungen in privater Rechtsform, jedoch mit überwiegender öffentlicher Beteiligung, tätig sind, kann für das Jahr 2019 festgehalten werden, dass gemessen an den 38,3 Millionen abhängig Erwerbstätigen sich für den Bereich der öffentlichen Arbeitgeber ein Anteil von rund 16 % ergibt.¹⁹
- 20 Es handelt sich also um eine sehr große Anzahl an Beschäftigten. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels wird dabei sehr deutlich werden, wie schwer es sein wird, die notwendige Anzahl an Beschäftigten zu gewinnen und an sich zu binden. Doch nicht nur der Umstand, dass es immer weniger junge Bewerber gibt, wird für den öffentlichen Dienst zum Problem. Hinzu kommt, dass der vorhandene Personalkörper nicht zu den Jüngsten gehört.
- 21 Um es mit einfachen Worten zu sagen: Auf den öffentlichen Dienst kommt eine Welle von Pensionierungen und Übergängen in die Rente zu, die die Personalnot vergrößern. Nach einer Untersuchung von McKinsey & Company²⁰ wird bis 2030 mehr als jeder dritte Beschäftigte im öffentlichen Dienst altersbedingt ausscheiden. Vor dem Hintergrund der bereits jetzt existierenden Personallücken könnte dies dazu führen,

18 Siehe dazu Destatis: Beschäftigte nach Art des Dienst- oder Arbeitsvertragsverhältnisses, 30.06.2020, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Tabellen/beschaeftigungsbereiche.html;jsessionid=8886CBF011C9382F59B86266F3288DC5.live711> (letzter Abruf: 12.02.2022).

19 Siehe dazu Destatis, Datenreport 2021 – Kapitel 4: Wirtschaft und öffentlicher Sektor, S. 146; abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2021-kap-4.pdf?__blob=publicationFile (letzter Abruf: 13.03.2022).

20 Siehe dazu *Mc Kinsey*, Die Besten, bitte. Wie der öffentliche Sektor als Arbeitgeber punkten kann, S. 7, 17 (Referenz Nr. 7).

dass im Jahr 2030 um die 16 % Dienstposten und Stellen unbesetzt bleiben werden.²¹ Dieser Umstand ist dabei sowohl den öffentlichen Arbeitgebern bzw. Dienstherren als auch den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes sehr wohl bekannt. Insoweit spricht der Bundesvorsitzende des DBB vor dem Hintergrund der Notwendigkeit einer Modernisierung der Verwaltung nicht zu Unrecht davon, dass es kein Erkenntnisproblem, sondern ein Umsetzungsproblem gebe.²²

III. Personalgewinnung, Personalbindung und Personalentwicklung als Instrumente der Planung und Deckung des Personalbedarfs

Am Anfang aller Überlegungen zum Personal im öffentlichen Dienst steht die Frage nach dem eigentlichen Personalbedarf. Wie bereits deutlich geworden, ist der Bedarf so, dass schon von Personalnot gesprochen werden kann. Eine solche doch recht alarmistisch klingende Aussage bedarf jedoch einer genauen Betrachtung. Ausgangspunkt aller Überlegungen muss daher eine sachgerechte Personalplanung bzw. Personalbedarfsplanung sein. 22

1. Zum Begriff Personalplanung

Unter Personalplanung wird die Methode zur Planung einer möglichst weitgehenden Übereinstimmung zwischen künftigen Arbeitsanforderungen und dem einsetzbaren Personal verstanden; sie erfordert wie jede Planung regelmäßig einen kontinuierlichen Soll/Ist-Vergleich der Planungsziele mit den vorhandenen personellen Ressourcen und den zu erwartenden Veränderungen.²³ Die Personalplanung ist eine Prognose, die unter Berücksichtigung aller maßgeblichen Faktoren mit hinreichender Wahrscheinlichkeit den Bedarf an Personal für einen bestimmten Zeitraum zu ermitteln versucht. Sie umfasst neben der Personalbedarfsplanung auch die Personalentwicklungsplanung und die Personaleinsatzplanung.²⁴ 23

Über die Personalbedarfsplanung wird also ermittelt, ob der Nettopersonalbedarf positiv (Personalknappheit) oder negativ (Personalüberschuss) ist. Daraus ergibt sich, ob der Personaldeckungsplan als Personalbedarfsplan oder Personalfreisetzungsplan ausgestaltet ist.²⁵ Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen scheint es eher selten, dass Personal freigesetzt werden muss. Demgegenüber erfasst die Planung der Personalentwicklung die Frage, wie das Personal der Beschäftigten innerhalb der Dienststelle ausgeschöpft werden kann.²⁶ Diese Planung ist nach § 87 Abs. 1 BPersVG auf der Ebene der Behörde eine Angelegenheit, bei der der Personalrat angehört werden muss. 24

²¹ Ebenda.

²² Siehe dazu <https://www.dbb.de/artikel/silberbach-oeffentlicher-dienst-ist-am-scheideweg.html> (letzter Abruf: 14.03.2022).

²³ *Schaub/Koch*, ArbR A-Z, Stichwort: Personalplanung.

²⁴ BVerwG, Beschl. v. 23.01.2002 – 6 P 5/01.

²⁵ *Richardi/Dörner/Weber/Benecke*, BPersVG, § 78 Rn. 53.

²⁶ *Richardi/Dörner/Weber/Benecke*, BPersVG, § 78 Rn. 54.

Die Personalgewinnung, die Personalbindung und auch die Personalentwicklung werden in den kommenden Jahren, nicht zuletzt auch wegen des zunehmenden Fachkräftemangels, eine erhebliche Herausforderung für das Personalmanagement des öffentlichen Dienstes darstellen.

Die damit einhergehenden wesentlichen Herausforderungen auf dem Gebiet der Personalplanung/Personalwirtschaft werden in diesem Handbuch anhand der relevanten Themen und Fragestellungen wissenschaftlich und praxisorientiert aufgearbeitet – stets unter Beachtung der gesetzlichen Grundlagen sowie der Auswertung der aktuellen Rechtsprechung.

Folgende Schwerpunktthemen werden behandelt:

- rechtliche Grundlagen der Personalgewinnung, -bindung und -entwicklung im öffentlichen Dienst als Grundlage für ein modernes und dynamisches Personalmanagement;
- Grundlagen, aktuelle Entwicklung, Qualitätsstandards und Normen von Assessment-Centern;
- Onboarding für den Beamtennachwuchs im öffentlichen Dienst und damit verbundene Weiterentwicklungsmöglichkeiten;
- Development-Center für Tarifbeschäftigte;
- Retention Management im öffentlichen Dienst;
- E-Recruiting im öffentlichen Dienst;
- Recruitment-Versuche von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte und die verfassungsrechtlich zulässigen Möglichkeiten der Förderung;
- die rechtliche Ausgestaltung des militärischen Dienstrechts.

Die Autoren und Autorinnen dieses Werks sind Hochschullehrende/wissenschaftliche Mitarbeiter der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung und im Team des Mannheimer Instituts für das Personalmanagement der Bundeswehr.

www.wolterskluwer.de



Wolters Kluwer