



Thesenpapier

Personalgewinnung im Öffentlichen Dienst

Nutzung von Potenzialen und non-formalen
Kompetenzen

Juli 2021

NEXt e. V.
Netzwerk: Experten für die digitale Transformation der Verwaltung



Grundsätzliches

Maßgeblich für **erfolgreiche Digitalisierung** ist eine auf Innovationen beruhende **schnelle Umsetzung von Digitalisierungsaktivitäten**. Erfolg wird an der Schnelligkeit gemessen, mit der die jeweiligen Innovationszyklen umgesetzt werden.

Erfolgreiches Verwaltungshandeln wird bislang weniger an der Schnelligkeit, sondern vielmehr **an den Ergebnissen gemessen**. Hier ist vielmehr die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns ein entscheidendes Kriterium. Nach diesem Grundsatz sind alle **Verwaltungsmaßnahmen an Gesetz und Recht gebunden**. Durch die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns wird sichergestellt, dass niemand, keine Behörde und kein Verwaltungsbeamter, von den durch eine Rechtsnorm getroffenen zwingenden Regelungen abweicht. Dies ist nachvollziehbar und wohl begründet, denn dadurch wird in der Folge die **Bevorzugung oder Benachteiligung Einzelner in Form von willkürlichen Entscheidungen verhindert**. Das gesamte Verwaltungshandeln richtet sich an den für alle geltenden gleichen und rational begründeten „Spielregeln“ - den Gesetzen, Verordnungen usw. - aus. Dieses „**bürokratische Verwaltungshandeln**“ **sichert die rationale Form der legalen Herrschaft** (Max Weber). Verwaltungshandeln beruht daher stets auf **allgemeinverbindlichen Regeln**, respektive deren rechtskonformer Umsetzung (Vorrang des Gesetzes). Dadurch wird **Verwaltungshandeln** nicht nur **transparent**, sondern gleichermaßen **gerichtlich überprüfbar**.

Änderungen in diesem Bereich sind kraft Natur der Sache aufwändig und komplex. Das Verwaltungshandeln beruht auf einem vom Gesetzgeber durchdachten Prinzip, das grundgesetzlich verankert ist (Art. 20 Abs. 3 GG). **Ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln setzt Gleichbehandlung voraus**, also die Sicherstellung, dass das Umsetzen willkürlicher und persönlicher Interessenlagen ausgeschlossen ist (Gleichbehandlungsgrundsatz).

Darüber hinaus muss es stets einer unabhängigen gerichtlichen Überprüfung standhalten können und ist vom Erfordernis der **pflichtgemäßen Ermessensausübung** geprägt.

Verwaltungshandeln ist daher nur begrenzt „smart“ und „agil“. Es orientiert sich stets entlang der geltenden rechtlichen Grundlagen, deren **Änderungen regelmäßig nur in langwierigen, komplexen Verfahren möglich** sind. Umso wichtiger ist es daher, dass dort, wo Änderungen möglich erscheinen, ein gemeinsames Verständnis besteht, diese auch herbeizuführen.

These 1: Ein Antagonismus

Es gibt einen grundsätzlichen Antagonismus zwischen den Anforderungen der Digitalisierung und traditionellem Verwaltungshandeln, also der Geschwindigkeit der Digitalisierung vs. Stabilität und Kontinuität der Verwaltung und der Komplexität eines Änderungsprozesses.

Dieser Antagonismus wird sich angesichts des in Art 20 Abs. 3 GG verankerten Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nie in Gänze auflösen lassen. Das **Verwaltungshandeln muss stets überprüfbar und transparent bleiben** und darf insbesondere nicht mit Recht und Gesetz im Widerspruch stehen.

Digitalisierung hingegen orientiert sich insbesondere am Bedarf und **schreitet schnell voran**. Digitalisierung im öffentlichen Sektor wird auf Grund der bestehenden Vorgaben nie das gleiche Tempo aufnehmen können, wie dies in der - in ihrem Handeln weitaus freieren - Privatwirtschaft gegeben ist.

Der dargestellte Antagonismus bedeutet nicht, dass öffentliche Verwaltungen grundsätzlich unflexibel agieren. Insbesondere in der herrschenden Corona-Krise haben Einrichtungen des öffentlichen Sektors bewiesen, dass sie **im Rahmen ihrer gesetzlichen Möglichkeiten flexibel auf schwierige Situationen reagieren können**.

Ein **offenes Mindset** auf allen Seiten muss und wird darüber hinaus dazu beitragen, dass auch im öffentlichen Sektor wichtige Schritte –

hin zur Digitalisierung – ermöglicht werden. Dies kann und wird nur funktionieren, wenn sich alle am Prozess beteiligten Stellen in dieser Hinsicht einig sind. Dies schließt insbesondere die Politik, den Gesetzgeber, die öffentliche Hand und die Treiber der Digitalisierung ein – **Fortschritt kann nur gemeinsam erzielt werden**, gemeinsame Ziele sind entscheidend. Diese Ziele wiederum müssen dergestalt sein, dass sie einen **breiten Konsens** und dadurch **Akzeptanz** finden. Spartenlösungen erscheinen daher ungeeignet, die Regelung speziell definierter Einzelthemen hingegen wirkt bei näherer Betrachtung vielversprechend.

These 2: Es gibt kein one-size-fits-all

Dieser Antagonismus ist systemimmanent und nicht auflösbar, solange man eine „one fits all“-Lösung verfolgt.

Aufgrund der Besonderheiten der Digitalisierung, respektive der erforderlichen Digitalisierungsaktivitäten, **kann „traditionelles Verwaltungshandeln“**, welches auf alle Bereiche angewendet werden soll, die **Besonderheiten der Digitalisierung nicht ausreichend berücksichtigen**.

Eine solche **„one fits all“-Lösung** würde einerseits die anzustoßenden Änderungsprozesse und damit die **Verwaltung überfordern**, andererseits den **Bedürfnissen der Digitalisierung nicht hinreichend Rechnung tragen** können. Zu viele Kompromisse müssten gefunden werden.

Es muss daher das gemeinsam verfolgte Ziel sein, **Regeln zu formulieren, die speziell auf die Bereiche zugeschnitten sind**, die unmittelbar **mit der Digitalisierung verbunden** sind. Auf diese Weise kann dann in der Folge tatsächlich auch den Bedürfnissen der Digitalisierung entsprochen werden. Außerdem könnten, sofern sich neue Anforderungen ergeben, diese speziellen Regeln schneller der neuen Lage angepasst werden, um der neuen Lage und den geänderten Anforderungen zu genügen.

These 3: Ein Dualismus

Der Antagonismus ist nur bedingt aufzulösen, indem man für bestimmte Bereiche, die unmittelbar mit der Digitalisierung verbunden sind, Verwaltungsregeln etabliert, die auf die Anforderungen der Digitalisierung zugeschnitten sind. Es gilt also, den Antagonismus in einen Dualismus zu verwandeln.

Es muss ein gemeinsamer, ressortübergreifender, die Wirtschaft einschließender Grundkonsens darüber herrschen, dass man sowohl **den Anforderungen der Digitalisierung nachkommen** muss, um in der Zukunft bestehen zu können, gleichermaßen aber auch ein **regelkonformes Verwaltungshandeln erforderlich** ist, um z.B. Missbräuche zu verhindern.

Dies bedeutet, dass bei der Formulierung von Anforderungen an die Bereiche, die unmittelbar von der Digitalisierung betroffen sind, die Erfordernisse der Verwaltung berücksichtigt werden.

Dies setzt u.a. voraus, dass:

- die **Bereiche, die unmittelbar mit der Digitalisierung verbunden sind** (z.B. die Personengruppe), **definiert werden müssen**, um den Geltungsbereich für gesondertes Verwaltungshandeln definieren zu können und sicherzustellen, dass alle von den gleichen Rahmenparametern ausgehen.
- die **Grenzen von „Sonderregeln“** (z.B. Wert- und Projektgrenzen bei Beschaffungen oder Einstellungsreichweiten bei Personen etc.) zu **definieren** sind, um Missbräuche zu verhindern.

These 4: Individualität

Die Verwaltungsregeln für die unmittelbar mit der Digitalisierung betroffenen Bereiche müssen so ausgestaltet sein, dass sie nicht zu einer Bevorzugung einer Subklientel führen, sondern zu einer Berücksichtigung der

Besonderheiten dieser Subklientel (z.B. Cyber/IT-Kräfte) zum Wohle des Gesamtsystems.

Die gesetzlichen Grundlagen / Verordnungen etc. anhand derer das Verwaltungshandeln erfolgt, müssen rational sein und sich an **verbindlichen Kriterien** orientieren. Dadurch wird sichergestellt, dass das **Verwaltungshandeln rechtskonform** ist und als „gerecht“ anerkannt wird. Werden diese grundlegenden Aspekte nicht bedacht, fehlt es an der Legitimation solcher Regeln, selbst wenn deren Legalität nicht in Frage gestellt oder deren Erfordernis gesehen wird.

Sollen folglich **Änderungen oder Sonderregelungen** für bestimmte Bereiche getroffen werden, müssen sie **auch von der Masse** – insbesondere im Bereich des Personals: der Beschäftigten – **anerkannt und mitgetragen werden**. Sie dürfen nicht als subjektive Benachteiligung empfunden werden, da sie ansonsten Unmut und einen Motivationsverlust bei den nicht von diesen Regelungen Betroffenen erzeugen würden.

These 5: Nachvollziehbarkeit

Diese neuen gesetzlichen Grundlagen / Verordnungen etc. für die unmittelbar von der Digitalisierung betroffenen Bereiche müssen so ausgestaltet sein, dass nachvollziehbar ist, warum diese Sonderregeln für Teilbereiche erforderlich sind und auf welcher Grundlage sie entwickelt wurden.

Die gesetzlichen Grundlagen / Verordnungen etc. anhand derer das Verwaltungshandeln erfolgt und welche die notwendigen **Sonderregeln für Teilbereiche** – Digitalisierung – enthalten, müssen **rechtskonform abgeleitet** sein. Sie sind zu begründen, um sowohl nachvollziehbar zu sein als auch mitgetragen zu werden (siehe These 4).

Die Begründungen dieser Sonderregeln für Teilbereiche müssen sich zwingend aus den Anforderungen an die Digitalisierung ergeben. Bevor also Forderungen nach Änderungen oder besonderen Regelungen erhoben werden, muss zunächst eine **Analyse der relevanten Bedingungen der Digitalisierung** erfolgen.

Im personellen Bereich bedeutet dies beispielsweise:

- Definition des betroffenen Personenkreises (s.o.); es muss deutlich sein, dass es hier um **Spezialist:innen mit besonderen Kenntnissen und Fähigkeiten** geht,
- **Anforderungen** an den Personenkreis (z.B. Schul-/Berufs-/Studienabschlüsse oder non-formale Kriterien),
- **Erwartungshaltung** des betroffenen Personenkreises für die Einstellung sowie die Verwendung im öffentlichen Dienst,
- **Deltaanalyse** darüber, was von dem Geforderten und Erwarteten der öffentliche Dienst bieten kann,
- Ableitung des **Handlungsbedarfs und der Handlungsoptionen**,
- Entwickeln einer **Umsetzungsstrategie** (welche Regelungen müssen angepasst werden und in welcher Form).

Die angeführten Beispiele zeigen deutlich, dass nur ein gemeinsames Zusammenwirken aller an einem derartigen Prozess Beteiligten letztlich erfolgversprechend sein kann.

These 6: Neue Wege

Im Bereich des für die Digitalisierung erforderlichen Personals ist der Einstieg in Veränderungen über die Definition des Personalkörpers und auf den gesuchten Personalkörper zugeschnittene Regelungen zu suchen.

Um die aufgezeigte Antagonie der Digitalisierung und des Verwaltungshandelns in eine Dichotomie zu verwandeln, ist der **Personalkörper für die unmittelbar von der Digitalisierung betroffenen Bereiche zu definieren und von anderen Personalkörpern abzugrenzen**, um dadurch zunächst den Geltungsbereich der veränderten Regeln zu fixieren. Die gesuchten **Spezialist:innen** sind anhand der von ihnen verlangten **Fähigkeiten** und **Kenntnisse** möglichst genau zu beschreiben. Erst wenn dies gelungen ist, also ein „**gemeinsames Verständnis erzeugt**“ ist, kann auf dieser Grundlage fortgesetzt und an Lösungen gearbeitet werden.

Diese Lösungen könnten z.B. durch die **Einführung einer eigenen Laufbahn für den „Cyber/IT-Dienst“** erfolgen oder über die Einführung eines **eigenen Karrieremodells für Cyber/IT-Personal**. Weitere Möglichkeiten sind denkbar.

Aufbauend auf dieser Festlegung könnten dann Untersuchungen durchgeführt werden, **welche Regelungen** - und in welcher Form - für diesen Personenkreis **anzupassen sind, um die erforderlichen personellen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Digitalisierung** zu schaffen.

Daraus abgeleitet würden sich dann weitere Handlungsbedarfe zu Regelungen entwickeln, z.B.:

- Regelungen zur **Gewinnung von Cyber/IT-Personal**,
- Regelungen zur **Einstellung von Cyber/IT-Personal**,
- Validierung und **Anerkennung von non-formalen Kompetenzen** durch eine zentrale anerkannte Stelle für eine Testung (vgl. CITEC),
- Ausarbeitung von Regelungen zur **Besoldung/Bezahlung** sowie für **Zulagen** für diesen Personenkreis,
- Regelung der **Verbeamtung/Einstellung** für diesen Personenkreis,
- Regelungen für **Aufstiege, Mindestzeiten, Qualifikationen** etc.,
- Regelungen für **„weiche“ Faktoren** wie Arbeitsumgebung etc.

Weitere Aspekte kommen in Betracht, die sich aus den speziellen Bedürfnissen der jeweiligen Bedarfsträger ergeben.

These 7: Grundsatz vor quick-win

Ohne diese grundsätzlichen Arbeiten an der Definition und „Sonderstellung“ des Personalkörpers Cyber/IT-Personal wirken Veränderungen nur punktuell, beheben jedoch nicht die systemischen Probleme für die Bereiche, die unmittelbar von der Digitalisierung betroffen sind. Änderungen wirken

so nicht nachhaltig, sondern vermitteln lediglich den Eindruck eines „quick wins“.

Nachvollziehbarerweise wird sich die klassische Verwaltung immer damit schwertun, Sonderregeln innerhalb des bestehenden Systems zuzulassen und das nicht nur, weil sie das „Öffnen der Büchse der Pandora“ befürchtet.

Überprüfbarkeit, Kontrolle, Transparenz sind wesentliche Faktoren des Verwaltungshandelns, die das Einführen von Sonderregeln stets zu einem besonderen Abwägungsprozess machen. Im betrachteten Kontext wird dies aber zwangsläufig hinter dem akuten Bedürfnis, tätig zu werden, zurückbleiben müssen, **denn sonst wird die Digitalisierung am öffentlichen Dienst vorbeiziehen.**

Die Sorge kann der Verwaltungsseite möglicherweise genommen werden, indem zunächst der Kreis der unmittelbar von der Digitalisierung betroffenen Personen definiert und darüber ein gemeinsames Verständnis erzeugt wird. Gerade diese Definition ist entscheidend für die Ableitung der weiteren Schritte und für ein **ressortübergreifendes, gemeinsames Verständnis** überfällig. Es gilt also zunächst **einen „gemeinsamen Wortschatz“ aufzubauen** und auf dessen Grundlage die nächsten Schritte anzugehen.

Nur durch die **Gesamtbetrachtung der Handlungsfelder und Maßnahmen** in Bezug auf einen Personalkörper Cyber/IT-Personal können zudem die **Einzelmaßnahmen** miteinander **harmonisiert und aufeinander abgestimmt werden**. Nur auf diese Weise wirken Sie als Paket, nicht als unkoordinierte Einzelmaßnahmen („Tropfen auf den heißen Stein“) und werden auch so wahrgenommen.

Über den NExT e. V.

Das Thesenpapier „Personalgewinnung im Öffentlichen Dienst“ wendet sich an Entscheidungsträger:innen in Verwaltung und Politik und die interessierte Öffentlichkeit.

Erstellt wurde das Papier im Rahmen der **NExTwerkstatt „Digitale Fähigkeiten**. NExT ist ein Netzwerk in der öffentlichen Hand und leistet einen **Beitrag zur Gestaltung einer modernen Verwaltung** in Deutschland. Der gemeinnützige Verein bringt digitale Expert:innen der öffentlichen Hand im geschützten Raum ressort-, ebenen- und hierarchieübergreifend in den offenen Austausch. Mit verschiedenen Formaten ermöglicht der Verein den Austausch aus der Praxis für die Praxis, stärkt die Selbstkräfte in der Verwaltung und fördert digitale Kompetenzen in der öffentlichen Hand. Durch das Engagement der über **70 Vereinsmitglieder** ist das 2018 gegründete Netzwerk im Juli 2021 auf **über 1700 Beschäftigte** der öffentlichen Hand angewachsen. Schirmherr des NExTnetzwerks ist **Bundes-CIO Dr. Markus Richter**.

Das Thesenpapier gibt die persönliche Meinung der Autor:innen wieder, die sich nicht notwendigerweise mit dem Standpunkt ihrer jeweiligen Organisationen deckt.

Gerne können Sie mit uns unter info@next-netz.de sowie unter www.next-netz.de in Kontakt treten - wir freuen uns auf den Austausch.

Impressum

Diese Arbeit wurde unter der Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) veröffentlicht.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>



Herausgeber

NExT e. V.
c/o Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Badensche Straße 23
10715 Berlin

Vorstand: Dr. Sven Egyedy, Dr. Alfred Kranstedt, Dr. Hans-Günter Gaul
Geschäftsführung: Vincent Patermann

E-Mail: info@next-netz.de
Internet: www.next-netz.de

Twitter: @nextnetz
LinkedIn: NExT e. V.

Stand

Juli 2021