Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung

Speyerer
Forschungsberichte
**300**

**Gisela Färber (Hrsg.)**

# Die Attraktivität des öffentlichen Dienstes

**Speyerer Forschungsbericht 300**

Gisela Färber (Hrsg.)

# Die Attraktivität des öffentlichen Dienstes

Speyerer Forschungsberichte 300

Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung
2021
Gefördert durch die Bundesrepublik Deutschland

# Vorwort

Der vorliegende Forschungsbericht ist der vorläufige Abschluss des Projektes „Der Arbeitsmarkt des öffentlichen Dienstes“, mit dem die Arbeiten in der Forschungsstelle öffentlicher Dienst Ende 2016 aufgenommen wurden. Das ursprüngliche Thema erwies sich auch deswegen, weil – bei einer bundesweiten Ausschreibung – kein einschlägig qualifizierter Ökonom für die Bearbeitung gefunden werden konnte, als zu weit und wurde im Laufe der Arbeiten auf die Frage der Attraktivität des öffentlichen Dienstes eingeengt und mehr auf sozialwissenschaftliche Fragestellungen fokussiert. Zentraler Baustein war eine Befragung von öffentlichen Arbeitgebern/Dienstherren einerseits und Beschäftigten beider Statusgruppen des öffentlichen Dienstes andererseits, die Auskunft geben sollten, ob und inwiefern es Stellenbesetzungs- und –bindungsprobleme in den verschiedenen Teilen des öffentlichen Dienstes gibt und wie es mit Zufriedenheit im Hinblick auf verschiedene Merkmalsgruppen und Wechselabsichten der Mitarbeiterinnen und Mitarbreiter steht. Auch wenn die Rückläufe auf die beiden Fragebögen nicht alle Ebenen und Gebietskörperschaften gleichmäßig abdecken, so stehen erstmals umfangreiche Daten zur Verfügung, die eine erste Annäherung an die Themen erlauben. Eine weitere Auswertung der Daten und die Publikation auch in referierten Zeitschriften sind geplant und wurden bereits durch die Beteiligung von anderen FöV-Forscherinnen und -Forschern begonnen. Die beiden weiteren Beiträge von Steffen Zabler/Stephan Grohs und Sanja Korac in diesem Bericht sind die ersten Ergebnisse einer größeren Projektkooperation zur Nutzung des „Golds der Wissenschaft“, der erhobenen Daten.

So haben die drei vorliegenden Beiträge insb. das Ziel, den Dialog mit der Praxis zu beginnen, um die sich schon in der Umfrage abzeichnenden, wahrscheinlich nach der Pandemie noch wachsenden Probleme zu lösen, dem öffentlichen Dienst im demografischen Wandel auf Dauer qualifizierte und motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu sichern. Angesichts der Brisanz der ermittelten Ergebnisse erscheint zudem eine Folgebefragung nach fünf Jahren, also im Jahr 2023, sinnvoll, in der nicht nur die wichtigsten Kerndaten, sondern auch einige sich als zielführend erwiesenen weitere Parameter erhoben werden sollten.

Unser Dank gilt an dieser Stelle all denen, die sich für die Verbreitung der beiden Umfragen eingesetzt haben, und nicht zuletzt allen, die sich an der Umfrage beteiligt haben. Auch diesen soll über die Veröffentlichung der Ergebnisse als Forschungsbericht des FÖV auch in elektronischer Version die Rückkoppelung ihre mitgeteilten individuellen Erfahrungen zur Gruppe aller Antwortenden ermöglicht werden.

Speyer, Mai 2021

Prof. Dr. *Gisela Färber*
Leiterin der Forschungsstelle öffentlicher Dienst

# Inhalt


Tabellenverzeichnis 9

Abbildungsverzeichnis 13

**Die Attraktivität des öffentlichen Dienstes** 15
Gisela Färber/Richard Hermanowski

1. Einleitung 15

2. Institutionelle Grundlagen, Rahmenbedingungen und Entwicklungen der Beschäftigung im öffentlichen Dienst 18
   - 2.1 Institutionelle Grundlagen des öffentlichen Dienstes 18
     - 2.1.1 Ziele der öffentlichen Personalwirtschaft 19
     - 2.1.2 Personalwirtschaftliche Besonderheiten des öffentlichen Dienstes 21
   - 2.2 Zur Lage der öffentlichen Personalwirtschaft 25
     - 2.2.1 Personalbedarf und Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst 26
     - 2.2.2 Die Entwicklung von Entgelten und Arbeitszeiten im öffentlichen Dienst 31

3. Die Attraktivität des öffentlichen Dienstes aus der theoretischen Perspektive 46
   - 3.1 Die Arbeitgeberwahl als wissenschaftlicher Untersuchungsgegenstand 46
     - 3.1.1 Begriffliche Abgrenzung und Definition der Arbeitgeberwahl als Entscheidungsprozess 47
     - 3.1.2 Menschliche Ziele und Bedürfnisse bei der Arbeitgeberwahl 49
   - 3.2 Sozialwissenschaftliche Ansätze zur Bestimmung der Arbeitgeberattraktivität 51
     - 3.2.1 Arbeitgeberattraktivität im privatwirtschaftlichen Kontext 52
     - 3.2.2 Arbeitgeberattraktivität des öffentlichen Dienstes 58
     - 3.2.3 Attraktivitätsmerkmale des öffentlichen Dienstes – im Zuge von Befragungen der Beschäftigten und der Beschäftigungsbehörden 62

4. Analyse der Attraktivität der Beschäftigung im öffentlichen Dienst auf der Basis von Befragungsdaten 66
   - 4.1 Personalgewinnung und -bindung aus Sicht der Dienstherren/ Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes 66
     - 4.1.1 Personalabgänge und Besetzungsprobleme im Jahr 2017 68
   - 4.2 Untersuchungsdesign und Datensätze 71
     - 4.2.1 Probleme der Personalgewinnung und Personalbindung 74
     - 4.2.2 Die Nutzung personalwirtschaftlicher Instrumente 81
     - 4.2.3 Attraktivitätsdefizite aus Arbeitgebersicht 85
   - 4.3 Die Attraktivität des öffentlichen Dienstes aus Sicht der Beschäftigten 87

4.3.1 Zufriedenheitswerte von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden 88
4.3.2 Auswertung der Zufriedenheitswerte von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten nach verschiedenen Merkmalen 100
4.3.2.1 Zufriedenheitswerte nach Geschlecht 101
4.3.2.2 Zufriedenheitswerte nach Alter 109
4.3.2.3 Zufriedenheitswerte nach Besoldungs- und Entgeltgruppen 119
4.3.2.4 Zufriedenheitswerte ausgewählter Besoldungs- und Entgeltgruppen im Länderbereich 139
4.3.2.5 Zufriedenheitswerte nach Aufgabenbereichen 155
4.3.2.6 Zufriedenheitswerte nach Arbeitszeiten und Pendeldistanzen 168
4.3.3 Angegebene Präferenzordnung und Zufriedenheitswerte 173
4.3.4 Zusammenfassung der Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung 183
5. Attraktivitätsdefizite des öffentlichen Dienstes und Reformbedarfe 188
6. Zusammenfassung und Ausblick 198
7. Literatur 202
8. Anhang 210
**Regionale Unterschiede in der Entgeltzufriedenheit im öffentlichen Dienst: Eine Gegenüberstellung raumbezogener und individueller Determinanten** 225
Steffen Zabler/Stephan Grohs
1. Einleitung 225
2. Theoretische Perspektiven auf die Entgeltzufriedenheit 227
3. Daten, Operationalisierungen, Methode 230
4. Ergebnisse 232
5. Schlussbetrachtung 239
Literaturverzeichnis 240
**Weitere Analysen zum Fragebogen der Personalverantwortlichen** 243
Sanja Korać
1. Zusammenhänge zwischen Schwierigkeiten in der Personalrekrutierung und Personalbindung, und Vakanzen sowie Abbrüchen 248
2. Überblick über die Anzahl offen gebliebener Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze und Stellen, nach Ebene 252

3. Probleme der Personalrekrutierung und Personalbindung bei Organisationen, die nicht alle ausgeschriebenen Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze besetzen konnten (offene Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze aufweisen) 259
4. Probleme der Personalrekrutierung und Personalbindung bei Organisationen, die nicht alle ausgeschriebenen Stellen besetzen konnten (Offene Stellen aufweisen) 260
5. Wahrgenommene Probleme der Personalrekrutierung bei Organisationen, die nicht alle ausgeschriebenen Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze besetzen konnten 261
6. Wahrgenommene Probleme der Personalrekrutierung bei Organisationen, die nicht alle ausgeschriebenen Stellen besetzen konnten 262
7. Instrumente der Personalrekrutierung – differenziert nach dem Merkmal offener Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze und offener Stellen 264
8. Fazit 267

# Tabellenverzeichnis


| | | |
|---|---|---|
| Tabelle 1: | Erwerbsbevölkerung, abhängig Beschäftigte und Beschäftigte im öffentlichen Dienst 1991-2019 | 27 |
| Tabelle 2: | Beschäftigte des öffentlichen Dienstes 2018 im Alter 45 Jahre und älter und Anteil an allen Beschäftigten nach Aufgabenbereichen | 29 |
| Tabelle 3: | Die jeweils untersten Besoldungsgruppen des Bundes und der Länder im Jahr 2020 | 39 |
| Tabelle 4: | Jahresbruttoverdienste und Wochenarbeitsstunden in den Wirtschaftszweigen "Öff. Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung" und "Erziehung und Unterricht" nach Leistungsgruppen in Relation zu allen Wirtschaftsbereichen in Baden-Württemberg 2019 | 42 |
| Tabelle 5: | Employer Attractiveness Scale (EAS) | 54 |
| Tabelle 6: | Rangfolge der Attraktivitätsmerkmale von Arbeitgebern | 55 |
| Tabelle 7: | Relevante Dimensionen von Arbeitsgeberattraktivität aus der Literatur | 58 |
| Tabelle 8: | Beschäftigungsziele befragter Studierender* | 61 |
| Tabelle 9: | Zusammensetzung der Rückläufe nach Größenklasse des Dienstsitzes und Ebene | 67 |
| Tabelle 10: | Anteile der Austrittsgründe im öffentlichen Dienst* im Jahr 2017 (ohne beamtenrechtliche Zuweisungen) | 69 |
| Tabelle 11: | Anteil der Befragten mit Vakanzen auf Planstellen nach Berufsgruppen im Jahr 2017 | 70 |
| Tabelle 12: | Vakanzquoten* bei Planstellen sowie Ausbildungs- und Anwärterplätzen im kommunalen Bereich nach Bundesländern im Jahr 2017 | 71 |
| Tabelle 13: | Nennung für Ursachen nicht zu besetzender Stellen im Jahr 2017 | 77 |
| Tabelle 14: | Nennungen für Ursachen von Problemen der Personalbindung im Jahr 2017 | 78 |
| Tabelle 15: | Problemerwartungen bei Personalgewinnung und -bindung nach Berufsgruppe und Ebene (Anteil der Nennungen an den Rückläufen in Prozent) | 80 |
| Tabelle 16: | Personalwirtschaftliche Instrumente zur Personalgewinnung und -bindung | 82 |
| Tabelle 17: | Angaben zur Nutzung der Instrumente zur Personalgewinnung und -bindung | 84 |

Tabelle 18: Durchschnittliche Zufriedenheitswerte und Variationskoeffizienten von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden mit den Arbeitsbedingungen 88

Tabelle 19: Einschätzungen zur Arbeitszumessung von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden 90

Tabelle 20: Die Wahrnehmung von Weiterbildung und Beförderungsperspektiven resp. Aufstieg bei Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden 92

Tabelle 21: Anzahl und relativer Anteil der Nennungen von Unzufriedenheit (Werte 1 und 2) an allen Nennungen nach Statusgruppen von Bund, Ländern und Gemeinden 94

Tabelle 22: Entgeltzufriedenheit von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden nach verschiedenen Kategorien 96

Tabelle 23: Anzahl und relativer Anteil der Nennungen von Unzufriedenheit (Werte 1 und 2) bei den Fragen nach Entgeltzufriedenheit an allen Nennungen nach Statusgruppen von Bund, Ländern und Gemeinden 97

Tabelle 24: Anteil der Wechselwilligen Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden und ihre Motive 99

Tabelle 25: Arbeitszufriedenheit nach Statusgruppen und Geschlecht 101

Tabelle 26: Die Bewertung der Angemessenheit der Arbeit nach Statusgruppen und Geschlecht 102

Tabelle 27: Zufriedenheit mit Weiterbildung und beruflichem Fortkommen nach Statusgruppen und Geschlecht 103

Tabelle 28: Anzahl bzw. Anteil der Zufriedenheitswerte von Männern und Frauen bei Bildungs- und Beförderungszufriedenheit in den Personalgruppen, in denen die Zufriedenheitswerte der Frauen schlechter sind als die der Männer 105

Tabelle 29: Entgeltzufriedenheit nach Statusgruppen und Geschlecht 106

Tabelle 30: Anteil der wechselwilligen Beamtinnen und Beamten (B) und Tarifbeschäftigten (TB) von Bund, Ländern und Gemeinden nach Geschlecht und ihre Motive 108

Tabelle 31: Arbeitszufriedenheit von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden nach Altersgruppen 110

Tabelle 32: Einschätzungen zur Über- und Unterforderungen bzw. Über- und Unterauslastung von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden nach Altersgruppen 112

Tabelle 33: Weiterbildungs- und Karrierezufriedenheit von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden nach Altersgruppen 114

Tabelle 34: Entgeltzufriedenheit von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden nach Altersgruppen 116

Tabelle 35: Zufriedenheitswerte Weiterbildung und Beförderungen nach Besoldungs- und Entgeltgruppen von Bund, Ländern und Kommunen 126

Tabelle 36: Wechselabsichten der Beamtinnen und Beamten von Bund, Ländern und Kommunen nach Besoldungsgruppen 132

Tabelle 37: Wechselabsichten von Beamtinnen und Beamten der Besoldungsgruppen A9 und A13 nach Alter 133

Tabelle 38: Wechselabsichten der Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Kommunen nach Entgeltgruppen 134

Tabelle 39: Monatliche Durchschnittsbesoldung für Beamtinnen und Beamte in Bremen im Jahr 2021, (ledig, keine Kinder) 137

Tabelle 40: Monatliche Durchschnittsbesoldung für Beamtinnen und Beamte beim Bund im Jahr 2020 (ledig, keine Kinder) 138

Tabelle 41: Arbeitszufriedenheit in den Besoldungs-Entgeltgruppen A/E9, A/E11 und A/E13 der Länder in % der jeweiligen Durchschnittswerte 140

Tabelle 42: Indikation von Über- und Unterforderung bzw. Über- und Unterauslastung der Besoldungs-/Entgeltgruppen A/E9, A/E11 und A/E13 der Länder in % der jeweiligen Durchschnittwerte 143

Tabelle 43: Zufriedenheitswerte mit Weiterbildung und Beförderungen der Besoldungs-/Entgeltgruppen A/E9, A/E11 und A/E13 der Länder in % der jeweiligen Durchschnittswerte 145

Tabelle 44: Zufriedenheitswerte mit Weiterbildung und Beförderungen der Besoldungs-/Entgeltgruppen A/E9, A/E11 und A/E13 der Länder in % der jeweiligen Durchschnittswerte 149

Tabelle 45: Abweichungen von den durchschnittlichen Zufriedenheitswerten für Parametergruppen und Statusgruppen für Landesbedienstete 153

Tabelle 46: Abweichungen von den durchschnittlichen Zufriedenheitswerten für Arbeitsbedingungen nach Aufgabenbereichen für Bund, Länder und Kommunen 156

Tabelle 47: Abweichungen von den durchschnittlichen Zufriedenheitswerten für die Arbeitszumessung nach Aufgabenbereichen für Bund, Länder und Kommunen 157

Tabelle 48: Abweichungen von den durchschnittlichen Zufriedenheitswerten für Bildung und Karriere nach Aufgabenbereichen für Bund, Länder und Kommunen 160

Tabelle 49: Abweichungen von den durchschnittlichen Entgeltzufriedenheitswerten nach Aufgabenbereichen für Bund, Länder und Kommunen 162

Tabelle 50: Wechselabsichten von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Kommunen und ihre Wechselgründe nach Aufgabenbereichen 165

Tabelle 51: Arbeitszeiten von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten aus der Befragung 168

Tabelle 52: Pendeldistanzen von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten aus der Befragung 172

Tabelle 53: Durchschnittliche Zufriedenheitswerte zu den Arbeitsbedingungen der Präferenzgruppen bei Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden 173

Tabelle 54: Durchschnittliche Zufriedenheitswerte zu Weiterbildung und beruflichen Perspektiven der Präferenzgruppen bei Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden 175

Tabelle 55: Durchschnittliche Entgeltzufriedenheit der Präferenzgruppen bei Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden 178

Tabelle 56: Wechselabsichten der Präferenzgruppen bei Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden 181

Tabelle 57: Anteil der Antworten mit den Werten 4 und 5 bei den Merkmalen Überforderung und Überlastung sowie Unterforderung und Unterauslastung nach Statusgruppen bei Bund, Ländern und Kommunen 184

Tabelle 58: Durchschnittliche Zufriedenheitswerte und Varianzkoeffizienten nach Geschlecht 222

Tabelle 59: Ergebnisse der Regressionsanalyse 234

Tabelle 60: Rangfolge der standardisierten Regressionskoeffizienten 238

# Abbildungsverzeichnis


Abbildung 1: Bruttojahreseinkommen in der Beamtenbesoldung und im Tarifbereich 1996-2020 (Bund und ausgewählte Länder; A/E13 Endstufe, ledig) 33

Abbildung 2: Abstand der Besoldung vom jeweiligen Nominallohnindes 1996-2020 am Beispiel der Endstufe von A 13 (Basisjahr 2002) 35

Abbildung 3: Entwicklung der realen Bezüge 1996-2020 am Beispiel der Endstufe von A 13 (Basisjahr 2002) 36

Abbildung 4: Grundbezüge (Bund = 100 %) und Familienzuschläge für verheiratete Beamtinnen und Beamte mit zwei Kindern (in % der Grundbezüge) 2020 40

Abbildung 5: Durchschnittliche regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit der Beschäftigten im öffentlichen Dienst der Gebietskörperschaften nach Statusgruppen und Tarifbereichen 2005-2020, in Stunden* 44

Abbildung 6: Merkmale der Arbeitgeberattraktivität in verschiedenen Lebensabschnitten der Beschäftigten 56

Abbildung 7: Probleme bei Personalgewinnung und -bindung 75

Abbildung 8: Arbeitszufriedenheitswerte von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten des Bundes 120

Abbildung 9: Arbeitszufriedenheitswerte von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten der Länder 121

Abbildung 10: Arbeitszufriedenheitswerte von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten der Länder 122

Abbildung 11: Angaben von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten des Bundes zur Unter- und Überforderung sowie Über- und Unterauslastung 123

Abbildung 12: Angaben von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten der Länder zur Unter- und Überforderung sowie Über- und Unterauslastung 124

Abbildung 13: Angaben von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten der Kommunen zur Unter- und Überforderung sowie Über- und Unterauslastung 125

Abbildung 14: Entgeltzufriedenheit nach ausgewählten Parametern für Beamtinnen und Beamte und Tarifbeschäftigten des Bundes 128

Abbildung 15: Entgeltzufriedenheit nach ausgewählten Parametern für Beamtinnen und Beamte und Tarifbeschäftigte der Länder 129

Abbildung 16: Entgeltzufriedenheit nach ausgewählten Parametern für Beamtinnen und Beamte und Tarifbeschäftigte der Kommunen nach Besoldungs-/Entgeltgruppen 130

Abbildung 17: Wöchentliche vertragliche Arbeitszeiten und durchschnittliche Zufriedenheitswerte bei Beamtinnen und Beamten des Bundes 170

Abbildung 18: Wöchentliche Über- und Unterstunden gegenüber den vertraglichen Arbeitszeiten und durchschnittliche Zufriedenheitswerte bei Beamtinnen und Beamten des Bundes 170

Abbildung 19: Mittelwerte der Antworten auf die Fragen zur Zufriedenheit mit dem Entgelt getrennt nach föderalen Ebenen (B: Bund, L: Länder, K: Kommunen) und Bundesländern (gestrichelte rote Linie = Gesamtmittelwert) 233

Abbildung 20: Geschätzte Konstanten der Entgeltzufriedenheit getrennt nach Bundesländern inkl. 95-Prozent-Konfidenzintervall 237

# Die Attraktivität des öffentlichen Dienstes*

*Gisela Färber/Richard Hermanowski*

* Wir danken *Dominique Köppen* und *Lutz Rodermond* für die kritische Durchsicht des Manuskripts und wertvolle Anregungen.

## 1. Einleitung

Zum Stichtag 30. Juni 2019 erreichte der öffentliche Dienst mit 4,885 Mio. Beschäftigten den höchsten Beschäftigungsstand seit dem Jahr 2000. Davon entfielen etwa 4,52 Mio. auf den Bereich der Gebietskörperschaften, 366 Tsd. auf die Sozialversicherungen. 2008 hatte der Personalstand mit nur noch 4,5 Mio. Beschäftigten seinen niedrigsten Wert erreicht, seitdem ist der Personalaufwuchs im öffentlichen Dienst nun im elften Jahr ungebrochen.

Nachdem der öffentliche Dienst in den langen Jahren der Massenarbeitslosigkeit nicht zuletzt wegen der Sicherheit seiner Arbeitsplätze sehr attraktiv war und selten Stellenbesetzungsprobleme hatte, hat sich die Situation in den letzten Jahren grundlegend geändert. Die öffentlichen Arbeitgeber haben unübersehbare Probleme, von ihnen ausgeschriebenen Stellen zu besetzen und ausreichend qualifiziertes Personal zu finden. Auch gibt es mehr und mehr Informationen, dass selbst Beamtinnen und Beamte nicht nur zu anderen öffentlichen Dienstherren wechseln, sondern nicht nur vereinzelt auch in die Privatwirtschaft abwandern. Die Engpässe tauchen vermehrt bei Stellen mit spezifischen Qualifikationen und starker Stellenexpansion auf (so z.B. im Schulbereich, bei Erzieherinnen und Erziehern sowie Informatikerinnen und Informatikern), vereinzelt aber auch schon in „klassischen“ Bereichen, indem selbst Richterstellen nicht mehr nur mit Bewerberinnen und Bewerbern mit Prädikatsexamen besetzt werden können[1].

Soweit nicht die Corona-Krise eine länger anhaltende Rezession verursacht – derzeit spricht allerdings alles eher für eine zügige Erholung[2] –, wird sich diese Personalsituation auch in den nächsten Jahren nicht entspannen. Ursächlich ist nämlich das Zusammentreffen mehrerer Faktoren:

- Die demografische Entwicklung bewirkt schon seit einigen Jahren ein systematisch schrumpfendes Erwerbspersonenpotential. Es gehen mehr Personen aus geburtenstarken Jahrgängen in Rente, als junge Menschen aus geburtenarmen Jahrgängen das Bildungssystem verlassen. D.h., das Arbeitskräftepotential, aus dem auch der öffentliche Dienst junge Mitarbeiterinnen un Mitarbeiter rekrutieren könnte, schrumpft nachhaltig. Dem ist auch nicht durch vermehrte Zuwanderung wirklich zu begegnen.
- Die gute wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre hat auch in der Privatwirtschaft zu Rekorderwerbstätigkeit und Rekordbeschäftigung geführt. 2019 – vor der Corona-

[1] Vgl. *Bäßler, Rüdiger*: Keine Lust auf die Karriere als Richter, in: Stuttgarter Zeitung v. 15.9.2915 [download 11.11.2020].

[2] Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Jahreswirtschaftsbericht 2021, Berlin 2021, S. 10 ff.

Krise – waren 42,4 Mio. Menschen erwerbstätig, davon 38,3 Mio. abhängig beschäftigt (einschl. Auszubildende)[3]. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen war im Jahresdurchschnitt 2019 auf 2,265 Mio. gesunken[4]. Mit dem Fachkräftemangel der Privatwirtschaft korrespondiert ein ähnliches Problem für den öffentlichen Dienst.

- Im öffentlichen Dienst stehen noch für einige Jahre Pensionierungswellen an, weil Beschäftigte, die vor 35-40 Jahren auf neu geschaffenen Stellen eingestellt wurden, nun in den Ruhestand eintreten werden. Dies führt zu einem hohen Ersatzbedarf an Arbeitskräften, der in Sachen Personalbedarfsdeckung zu den neu geschaffenen Stellen hinzutritt. Im Jahr 2016 betrug das Durchschnittsalter aller Beschäftigten im öffentlichen Dienst bereits 46,1 Jahre, und 1,3 Millionen, etwa 29%(!) aller derzeit Beschäftigten werden voraussichtlich bis zum Jahr 2030 die Regelaltersgrenzen für den Pensions- bzw. Renteneintritt erreichen[5]. Dies allein führt zu einem durchschnittlichen zu ersetzendem Beschäftigungsvolumen von ca. 130.000 Beschäftigten pro Jahr.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich unter der Hauptfrage, wie attraktiv der öffentliche Dienst als Dienstherr und Arbeitgeber (noch) ist, verschiedene Fragen nach der Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Dienstherr und Arbeitgeber:

1. Wie kann man Arbeitgeberattraktivität speziell für den öffentlichen Dienst operationalisieren? Sind Konzepte, die für die Privatwirtschaft entwickelt wurden, übertragbar und wo müssen sie modifiziert werden? Welche Besonderheiten des öffentlichen Dienstes auf Seiten der Beschäftigten und der Arbeitgeber/Dienstherren müssen für die Beurteilung berücksichtigt werden?
2. Welche Erkenntnisse zur Arbeitgeberattraktivität im öffentlichen Dienst lassen sich aus Befragungsdaten der Arbeitgeber/Dienstherren und Beschäftigten gewinnen?
3. Welcher Reformbedarf ergibt sich aus den Analysekonzepten und Befragungsdaten?

Zur Beantwortung dieser Fragestellungen sind im Rahmen des Projekts Datenerhebungen einerseits bei den Personalverantwortlichen der Gebietskörperschaften, andererseits bei den Beschäftigten selbst unternommen worden. Die Ergebnisse werden im vierten Kapitel dieses Berichts präsentiert.

Zuvor werden jedoch zunächst mit einer Analyse die Besonderheiten des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber herausgearbeitet, sowohl um die sachgerechte Interpretation der Befragungsergebnisse zu fundieren, als auch um eine Grundlage für den am Ende festgestellten Reformbedarf vorzulegen. Des weiteren werden im dritten Kapitel die Theorieansätze zur Arbeitgeberattraktivität in der Privatwirtschaft vorgestellt und im Hinblick auf die Besonderheiten des öffentlichen Dienstes modifiziert. Das fünfte Kapitel erarbeitet

---

[3] Vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 R. 4.1, 2019, Wiesbaden 2020.

[4] Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Deutschland (Monatszahlen) Deutschland November 2019, Nürnberg. 2019, S. 20.

[5] Vgl. *Specht, Frank/Riedel, Donata*: Pensionierungswelle trifft den Staatsdienst – Beamte dringend gesucht, in: Handelsblatt v. 6.1.2020 [download 5.11.2020]

schließlich Reformvorschläge, die sich aus den Befragungsergebnissen und ihrer Bewertung im Hinblick auf die Arbeitgeberattraktivität ableiten lassen. Der Bericht schließt mit einer Zusammenfassung der gewonnen Erkenntnisse und einem kurzen Ausblick.

# 2. Institutionelle Grundlagen, Rahmenbedingungen und Entwicklungen der Beschäftigung im öffentlichen Dienst

Der öffentliche Dienst in Deutschland ist, wie in vielen anderen europäischen Staaten auch, nicht nur der größte aller Arbeitgeber, sondern auch einer mit besonderen personalwirtschaftlichen Besonderheiten, die ihrerseits Auswirkungen auf die Attraktivität des öffentlichen Dienstes haben. Grund für die Besonderheiten sind zum einen die Spezifika der produzierten öffentlichen Güter und Dienstleistungen, zum anderen das Fehlen/Versagen des Marktmechanismus, welcher bei privaten Unternehmen üblicherweise effizientes Verhalten bewirkt. Da die Arbeitsleistungen im öffentlichen Dienst deswegen nicht präzise gemessen werden können und die Leistungserstellung unter besonderen Bedingungen, insb. strikter Stabilität, erfolgen muss, verwendet die öffentliche Personalwirtschaft Surrogate wie u.a. das Alimentations- und das Lebenszeitprinzip und kennt ein Streikverbot, Bedingungen, die es im „normalen" Arbeitsrecht nicht gibt[6]. Mit diesen Besonderheiten steht der öffentliche Dienst in Konkurrenz um qualifizierte Arbeitskräfte zur Privatwirtschaft. Aus diesem Grund werden in diesem Abschnitt die Gestaltungsparameter der öffentlichen Personalwirtschaft in rechtlicher, qualitativer und quantitativer Hinsicht zusammengestellt. Dabei geht es insb. um:

- die institutionellen Grundlagen, insb. die Ziele und die rechtlichen und sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen des öffentlichen Dienstes,
- die Entwicklung der Beschäftigung des öffentlichen Dienstes in den vergangenen Jahren und die Größenordnung und Struktur des zukünftigen Personalbedarfs und
- die Entwicklung von attraktivitätsrelevanten Parametern der öffentlichen Personalwirtschaft, insb. Entgeltsysteme incl. Alterssicherung und Beförderungssysteme.

Dabei werden auch und gerade die unterschiedlichen Bedingungen und Entwicklungen von Bund, Ländern und Gemeinden herausgearbeitet, die auf den interföderalen Wettbewerb Einfluss haben.

## 2.1 Institutionelle Grundlagen des öffentlichen Dienstes

Die Personalwirtschaft, der effiziente Einsatz des Produktionsfaktors Arbeit, ist noch vor den Transferausgaben an Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen der größte Posten in den öffentlichen Haushalten. Nimmt man einmal die Zahlungen zwischen Gebietskörperschaften aus, die im Wesentlichen der vertikalen und horizontalen Umverteilung von Steuereinnahmen dienen, dann dominieren die Personalausgaben die Budgets der Gebietskörperschaften. Selbst beim Bund absorbierten 2019 die Ausgaben für Personal mehr als 50% der Ausgaben ohne Transferzahlungen an andere Haushalte, bei den Kommunen betrug der Anteil 62% und bei den Ländern, die mit Polizei, Justiz, Schulen und Hochschulen die großen Personalhaushalte haben, sogar 77%. Das Personal des öffentlichen Dienstes ist damit neben dem Recht der wichtigste Produktionsfaktor für öffentliche Leistungen.

---

[6] Vgl. *Rürup, Bert/Körner, Heiko*: Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Düsseldorf 1965, S. 113 ff.

Zwar ist immer wieder von dem öffentlichen Dienst die Rede, dieser ist jedoch alles andere als homogen. Zum einen besteht der öffentliche Dienst aus zwei Statusgruppen, Beamtinnen und Beamte und Tarifbeschäftigte, für die es auch unterschiedliche Rechtsgrundlagen im Beamtenrecht und im Arbeitsrecht des öffentlichen Dienstes gibt. Zum anderen gibt es eine Vielzahl öffentlicher Dienstherren und Arbeitgeber nicht nur für die jeweiligen Gebietskörperschaften von Bund, Ländern und Gemeinden/Gemeindeverbänden, sondern auch innerhalb dieser verschiedenen Institutionen, die über eine delegierte Einstellungs- und Bewirtschaftungskompetenz verfügen.

Darüber hinaus sind viele Leistungen des öffentlichen Dienstes an einen geographischen Raum gebunden. Viele Dienstleistungen – wie Bildung, Erziehung oder im Gesundheitswesen – sind „individuell und höchstpersönlich zu erbringende Leistungen“[7], die ebenfalls räumlich nicht oder nur sehr begrenzt mobil sind. Digitalisierung wird hier nur in geringem Maße bzw. nur im mittleren regionalen Umfeld mehr räumliche Unabhängigkeit bewirken und lediglich in begrenztem Umfang bei bestimmten Leistungen Produktivitätsgewinne realisieren[8]. Der Dienst-/Arbeitsort ergibt sich damit in vielen Fällen in Abhängigkeit vom Ort der Leistungsnachfrage. Der öffentliche Dienst wird deshalb auch in Zukunft eine sehr weitgehende Verbreitung über die Fläche der Bundesrepublik haben.

Bei aller Diversität im Detail haben alle öffentlichen Personalwirtschaften nicht zuletzt auch wegen der verfassungsrechtlichen Verankerung der „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ in Art. 33 Abs. GG gemeinsame Ziele und institutionelle Besonderheiten.

### 2.1.1 Ziele der öffentlichen Personalwirtschaft

Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive hat die öffentliche Personalwirtschaft kaum andere allgemeine Ziele als ihr privatwirtschaftlicher Konterpart. Auch sie trägt zu den Organisationszielen bei, indem sie unter möglichst effizientem Einsatz der zur Verfügung stehenden Ressourcen passende Arbeitskräfte gewinnt und diese nach erfolgter Bewährungszeit an sich bindet, um das in den Personen gebundene Humankapital und deren Arbeitsleistungen in die Produktionsprozesse für hier: öffentliche Leistungen einzubringen[9].

Die Ziele der Personalwirtschaft sind auch im öffentlichen Sektor die Sicherung der Effizienz der Produktion öffentlicher Leistungen. Da die Sicherheit der Arbeitsplätze nicht von der Produktivität der Arbeitsleistung und von den damit erwirtschafteten Gewinnen abhängt, sondern die stetige Erbringung der Leistungen dominiert, steht im öffentlichen Sektor die Stabilität der Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Mittelpunkt der Zielsetzung, welche im politischen Entscheidungsprozess bestimmt wird. Im Sinne einer effizienten Ver-

---

[7] *Wagener, Frido*: Entwicklung der Personalzahlen im öffentlichen Dienst, in: König, Klaus/Laubinger, Hans-Werner/Wagener, Frido (Hrsg.): Öffentlicher Dienst, Festschrift für Carl Hermann Ule, Köln u.a. 1977, S. 246.

[8] Vgl. *Baumol, William*: The cost disease. Why computers get cheaper but health care doesn’t, New Haven/London 2012, S. 20 ff.

[9] Vgl. *Lindner-Lohmann, Doris/Lohmann, Florian/Schirmer, Uwe*: Personalmanagement, Heidelberg 2016, S. 1 ff.

wendung der zur Finanzierung eingesetzten Steuermittel ist die öffentliche Personalwirtschaft auf die Gewinnung und das Halten geeigneter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu vertretbaren Kosten, die Sicherung der Arbeitsfähigkeit und -motivation, die Gestaltung und Verbesserung des Arbeitsklimas und der Führungskultur und die Bündelung aller Kräfte auf das Gemeinwohlziel ausgerichtet[10].

Im Detail bedingen Spezifika der zu erbringenden Dienstleistungen, dass in der freien Wirtschaft nicht gekannte Zielstellungen hinzutreten. Im Einzelnen betrifft dies die besonderen Bedingungen der Personalbedarfsdeckung, die hohe Bedeutung einer erfolgreichen Personalbindung sowie die Sicherstellung der dauerhaften Einsatzfähigkeit und -bereitschaft der öffentlich Beschäftigten.

Die Deckung der Personalbedarfe hat im öffentlichen Dienst – wie auch in der Privatwirtschaft – eine quantitative, eine qualitative, eine temporale und eine lokale Dimension: Beschäftigte müssen in richtiger Menge und mit passender Qualifikation zur richtigen Zeit am richtigen Ort vorhanden sein[11]. Im öffentlichen Dienst tritt jedoch durch die staatstragende Funktion der Leistungsproduktion eine fünfte Dimension hinzu, die auf die Persönlichkeit und das Verhalten des Beschäftigten abstellt, was sich auch in einigen der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums niederschlägt: „Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen“ (Art. 33 Abs. 4 GG).

Darüber hinaus haben auch die Dienstherren/Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes das Interesse, bewährte Beschäftigte dauerhaft an sich zu binden, zumal sie die Ausbildung ihres Personals in weiten Bereichen selbst finanzieren. Die Produktion von öffentlichen Leistungen ist in hohem Maße wissensbasiert und kann gerade in hoch spezialisierten Tätigkeiten durch ungeplante Austritte Beschäftigter stark beeinträchtigt werden[12]. Eine erfolgreiche Personalbindung verhindert nicht nur Kosten unerwünschter Fluktuation, welche über den Verlust des spezifischen Humankapitals des abgewanderten Beschäftigten hinaus auch die Kosten einer Neubesetzung der freigewordenen Stelle umfassen, sondern erhöht auch die personalwirtschaftliche Planungssicherheit und sichert damit, dass die öffentliche Leistung jederzeit erbracht werden kann. Diese Sicherung der stabilen Bereitstellung öffentlicher Leistungen[13] ist essentiell für die Staatlichkeit; damit kommt der Personalbindung als personalwirtschaftliches Ziel besonderes Gewicht zu.

Deshalb zielt die öffentliche Personalwirtschaft auch darauf ab, die Arbeitsfähigkeit und Leistungsbereitschaft im bestehenden Personalkörper möglichst hoch und stabil zu hal-

---

[10] Vgl. *Richenhagen, Gottfried*: Strategisches Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen: Was muss der Praktiker wissen?, in: Scholer, Stefan/ Fischer, Jens Henning/ Schaefer, Christina (Hrsg.): Erfolgreiches Verwaltungsmanagement – Ressourcen nutzen, Abläufe optimieren, zukunftsorientiert planen, Kap. 3.2.25, Kissing 2016, S. 2 ff.

[11] Vgl. u.a. *Spengler, Thomas/Metzger, Olga/Volkmer, Tobias*: Moderne Personalplanung, Wiesbaden 2019, S. 20 ff.

[12] Vgl. *Burkart, Brigitte/Schwaab, Markus-Oliver*: Best-Practice-Personalbindungsstrategien in Dienstleistungsunternehmen, in: Bröckermann, Rainer/Pepels, Werner: Personalbindung, Berlin 2004, S. 400.

[13] Vgl. *Michaela Haase*: Dienstleistungsökonomik: Theorie der Dienstleistungsökonomie ohne Dienstleistung?, in: Corsten, Hans/Gössinger, Ralf (Hrsg.): Dienstleistungsökonomie, Berlin 2005, S. 9 ff.

ten. Der Begriff der Arbeitsfähigkeit beinhaltet dabei nicht nur die physische und psychische Gesundheit der Beschäftigten, sondern auch deren Motivation, ihre Kenntnisse und Fähigkeiten in die Erstellung der öffentlichen Leistungen einzubringen[14].

Hinzu kommt, dass das Fehlen von Wettbewerb im öffentlichen Sektor einen Mangel an „externer Kontrolle“ der Arbeitsleistungen bewirkt und die Tätigkeiten, mit deren Hilfe häufig Einkommen aus nicht-produktiver Tätigkeit in der Privatwirtschaft zugeteilt werden[15], tendenziell korruptionsanfällig sind. Wird dies nicht unterbunden, entstehen daraus dem Gemeinwesen nicht nur unmittelbare Schäden des Einzelfalls, sondern als weitergehende Folge dann nachhaltiger Schädigungen des Wettbewerbsmechanismus für die Gesamtwirtschaft sowie den Verlust des Vertrauens in Demokratie und Rechtsstaatlichkeit[16]. Insoweit ist Korruptionsbekämpfung und Korruptionsprävention als eigenständige Zielsetzung der öffentlichen Personalwirtschaft einzuschätzen.

Alle diese Zielstellungen unterscheiden den öffentlichen Dienst zwar nicht von allen übrigen Dienstleistungsproduzenten in der freien Wirtschaft, doch tragen die personalwirtschaftlichen Besonderheiten des öffentlichen Dienstes dazu bei, dass hierzu spezifische Instrumente entwickelt und angewendet werden müssen.

### 2.1.2 Personalwirtschaftliche Besonderheiten des öffentlichen Dienstes

Die Personalwirtschaft des öffentlichen Dienstes besteht unter einem gemeinsamen rechtlichen Rahmen aus der Vielzahl heterogener Dienstherren und Arbeitgeber. Schon im kommunalen Bereich sind durch die Vielfalt der Arbeitgeber nach Größenklassen – und damit regelmäßig auch nach Anzahl der Zuständigkeiten – kaum homogene Verhältnisse gegeben. Mit ca. 40 Tsd. Verwaltungsbeschäftigten im Kern- und in den Extrahaushalten übertraf zuletzt z.B. der Personalkörper der Stadtverwaltung München den des Saarlandes (ca. 26.500 Beschäftigte, davon 19.800 im Kernhaushalt)[17]. Auch im Landesbereich bestehen – jenseits der unterschiedlichen Bevölkerungsgrößen – hinsichtlich der Zahl der Beschäftigten große Unterschiede, wobei die Stadtstaaten auch Personal für die sonst kommunalen Aufgabenbereiche beschäftigen. Im Bundesbereich tritt mit der Bundeswehr ein Aufgabenbereich hinzu, welcher durch die besonderen Voraussetzungen und Belastungen bei der Aufgabenerfüllung besondere Einschränkungen bei der Personalbedarfsdeckung und beim Personaleinsatz aufweist. Zwischen den Ebenen ergeben sich auch aus dem Tätigkeitsumfang der Beschäftigten große Unterschiede. Während in kleinen Kommunalverwaltungen Beschäftigte nicht selten die Aufgaben mehrerer Dienstposten übernehmen, sind im Landes- und Bundesbereich stärker spezialisierte Tätigkeiten wahrzunehmen. So sind die personalwirtschaftlichen Aufgaben hinsichtlich ihrer Qualität

---

[14] Vgl. *Nerdinger, Friedemann W.*: Arbeitsmotivation und Arbeitszufriedenheit, in: Nerdinger, Friedemann W./Blickle, Gerhard/Schaper, Niclas (Hrsg.): Arbeits- und Organisationspsychologie, Berlin/Heidelberg 2018, S. 463 ff.

[15] Vgl. grundlegend *Krueger, Anne O.*: The Political Economy of the Rent-Seeking Society, in: American Economic Review, American Economic Association, 1974, vol. 64, H. 3, S. 291 ff.

[16] Vgl. *Jansen, Stephan A./Priddat, Birger P.* (Hrsg.): Korruption. Unaufgeklärter Kapitalismus – Multidisziplinäre Perspektiven zu Funktionen und Folgen von Korruption, Wiesbaden 2005.

[17] Statistisches Bundesamt: Personal des öffentlichen Dienstes 2018, Wiesbaden 2019; München: Haushalt der Stadt München 2019/20, S. 243 ff.

und Quantität zwischen den Ebenen und darin wiederum nach Aufgabenbereichen teils höchst heterogen und kaum miteinander vergleichbar.

Im öffentlichen Dienst existieren außerdem zwei Statusgruppen[18]: Beamtinnen und Beamte, die aufgrund eines öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses auf Lebenszeit beschäftigt werden, sowie Tarifbeschäftigte, mit denen die Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes einen privatrechtlichen Arbeitsvertrag abgeschlossen haben[19]. Beide werden zweigleisig auf Stellen (organisatorisch) und Dienstposten (funktional) geführt. Die Einstellung und Ernennung von Beamtinnen und Beamten ist durch das Grundgesetz an den Dienstposten gebunden: Sollen hoheitliche Tätigkeiten ausgeführt werden, so sind diese per Art. 33 Abs. 4 GG in der Regel einem Beamten zu übertragen. Tarifbeschäftigte hingegen sollen solche Dienstposten nur im Ausnahmefall bekleiden können[20]. Durch den Dualismus der Statusgruppen herrschen zudem organisatorische Einschränkungen bei der Führung von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten auf Stellen der jeweils anderen Statusgruppe: Während Tarifbeschäftigte auf Beamtenstellen geführt werden können, ist der umgekehrte Fall durch Verfassungsrecht ausgeschlossen. In jedem Fall ist die Besetzung von Stellen für beide Statusgruppen immer an die Existenz einer entsprechenden Stelle im Haushalt der Gebietskörperschaft gebunden.

Art. 33 Abs. 2 GG verpflichtet die öffentlichen Dienstherren/Arbeitgeber, bei der Besetzung eines öffentlichen Amts ausschließlich Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Bewerberinnnen und Bewerbern zu berücksichtigen. Dieses Prinzip der Bestenauslese, welches zunächst eine Privilegierung höherer Gesellschaftsschichten bei der Stellenbesetzung und Ämterpatronage verhindern sollte[21], ist nicht erst heute auch im umgekehrten Sinn dahingehend zu verstehen, dass in den öffentlichen Dienst nur die jeweils Besten, Befähigtsten und Geeignetsten einzustellen sind[22]. Die Bestenauslese ergibt daher auch aus ökonomischer Sicht Sinn, denn nur so können die Anforderungen an einen hohen Einsatz von Humankapital bei der Erstellung öffentlicher Leistungen und die Risiken des Lebenszeitprinzips miteinander verbunden werden. Denn da der Dienstherr und de facto bei Tarifbeschäftigten auch der Arbeitgeber – nach dem Ende der Probezeit – an die ausgewählte Bewerberin gebunden sind, sind Fehlentscheidungen extrem „teuer“. Vor diesem Hintergrund sind an die Auswahlverfahren hohe Anforderungen zu stellen, was einen relativ hohen Zeitaufwand und eine bedeutenden Grad an Formalisierung bewirkt. Allerdings sind die Unterschiede zu privatwirtschaftlichen Stellenbesetzungsverfahren

---

[18] Vgl. auch Landesregierung Nordrhein-Westfalen: Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft. Bericht der von der Landesregierung eingesetzten Kommission, Düsseldorf 2003.

[19] Vgl. *Windoffer, Alexander*: Verwaltungswissenschaft, Potsdam 2020, S. 227 ff.

[20] Vgl. *Battis, Ulrich*: § 87 Beamtenrecht u. § 88 Arbeiter und Angestellte im öffentlichen Dienst; in: Ehlers, Dirk/Fehling, Michael/Pünder, Hermann (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 3., 3. Aufl., Heidelberg 2013.

[21] Vgl. *Grigoleit, Klaus*: Art. 33, Rn. 3, in: Stern, Klaus/Becker, Florian (Hrsg.): Grundrechte – Kommentar, Die Grundrechte des Grundgesetzes mit ihren europäischen Bezügen, 2. Aufl., Köln 2016.

[22] Detaillierter bspw. in Wissenschaftliche Dienste des deutschen Bundestags: Sachstand Stellenausschreibungen im öffentlichen Dienst, Berlin 2019.

trotz grundsätzlicher Kündigungsmöglichkeiten dort nicht zuletzt wegen der jüngeren Antidiskriminierungsgesetzgebung[23] kaum weniger aufwendig.

Generell wird heute im öffentlichen Dienst ein im Vergleich zu privatwirtschaftlichen Unternehmen sehr hohes Maß an Bildung und Ausbildung gefordert, was im Laufe der Tätigkeit im öffentlichen Dienst immer spezifischer wird. Für eine Einstellung in das Eingangsamt einer Laufbahn ist ein entsprechender Bildungsabschluss Voraussetzung. Danach waren 2018 rd. 62% aller Beschäftigten der Gebietskörperschaften (ohne in Ausbildung und Pflegekräfte sowie Sonstige)[24] im gehobenen oder im höheren Dienst, für die ein Hochschulstudium gefordert wird. Kein anderer Wirtschaftsbereich weist einen ähnlich hohen Qualifikationsgrad wie der öffentliche Dienst auf.

In vielen Bereichen bildet der Staat sein Personal auch selbst aus. Hier sind vor allem die beruflichen Ausbildungsgänge für den mittleren Dienst zu nennen sowie die Fachhochschulausbildungen, die es nicht nur für den allgemeinen Verwaltungsdienst, sondern auch für spezielle Bereiche wie die Polizei und die Finanzverwaltung gibt. Für Universitätsabsolventinnen und –absolventen bzw. solche mit Master-Abschluss und Studiengänge, die mit einem Ersten Staatsexamen abschließen, gibt es spezifische Vorbereitungsdienste, die weiter für die praktische Tätigkeit ausbilden und mit einem Zweiten Staatsexamen abschließen, welches seinerseits Voraussetzung für den Zugang zum Beamtenstatus ist.

Das Lebenszeitprinzip des Beamtenrechts ist aus bildungsökonomischer Sicht durchaus rational, um das z.T. bereits auf Staatskosten spezifisch ausgebildete und später im Dienst oder auch durch besondere Weiterbildungsmaßnahmen weiter gewachsene spezifischer gewordene Humankapital zu binden. Viele Elemente des Besoldungsrechts – so z.B. die Erfahrungsstufen der alten Besoldungsskala[25], die seit 1997 verkürzt noch in vielen Bundesländern Geltung hat, oder auch der Verlust des Anteils der betrieblichen Alterssicherung an der Beamtenversorgung beim vorzeitigen Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis – haben die Wirkung einer Barriere gegen das Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst und damit der Sicherung des Humankapitals. Ähnlich wirken auch Rückzahlungspflichten hinsichtlich der Ausbildungskosten, wenn junge Menschen nach ihrer Ausbildung auf einer Fachhochschule des öffentlichen Dienstes nicht dem Angebot auf Übernahme in ein Beamtenverhältnis nachkommen. Bis zu einem gewissen Grad gelten diese Überlegungen auch für die Tarifbeschäftigten, die nach einigen Jahren de facto unkündbar sind und deren betriebliche Alterssicherung ebenfalls höher ausfällt, wenn der Ruhestand unmittelbar aus einem Beschäftigungsverhältnis des öffentlichen Dienstes angetreten wird[26].

---

[23] Vgl. *Christansen, Anselm*: Die Anwendung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes auf GmbH-Geschäftsführer, Baden-Baden 2020.

[24] Vgl. Statistisches Bundesamt: Personal des öffentlichen Dienstes 2018, Wiesbaden 2019, Auswertung von Tab. 2.2.1.

[25] Vgl. *Mettelsieffen, Bernd/Pelz, Lothar/Rahmann, Bernd*: Verdienststruktur im öffentlichen Sektor, Göttingen 1988, S. 33 ff.

[26] Vgl. *Huber, Patrick*: Risikomanagement in Einrichtungen der Zusatzversorgung für den öffentlichen und kirchlichen Dienst, Karlsruhe 2011, S. 9 ff.

Die Dienstherren/Arbeitgeber gehen mit dem Lebenszeitprinzip aber auch ökonomische Risiken ein. Denn sie haben keinen wirklichen Sanktionsmechanismus, wenn sich später nach Wirksamwerden des Lebensdienstverhältnisses herausstellt, dass die Beamtinnen und Beamten oder die Tarifbeschäftigten nicht die für die Stelle oder die Laufbahn erforderliche Leistungsfähigkeit aufweisen oder ihre Motivation bezüglich einer guten Arbeitsleistung nachlässt. Dann gibt es keine Trennungsmöglichkeiten mehr[27]. Zwar können Beförderungen ausgeschlossen werden, weil hier prinzipiell das Leistungsprinzip weiter angewandt werden kann bzw. sollte; es können auch Erfahrungsstufen retardiert werden. Indes scheinen diese Instrumente nicht besonders wirksam zu sein, um die defizitäre Leistung abzustellen. In extremen Fällen können vor allem Beamtinnen und Beamten mit langfristigen Krankmeldungen den Zustand dauerhafter Dienstunfähigkeit und damit den vorzeitigen Zugang zum Ruhestand herbeiführen. Für die Dienstherren sind dies sehr teure Fehlentscheidungen bei der Einstellung bzw. als Folge später auftretender Motivationsprobleme, da sich weder die Aus- und Weiterbildungskosten amortisieren und sie das Gehalt bzw. die Bezüge weiterzahlen müssen, ohne eine Arbeitsleistung zu erhalten. Aus Personalabteilungen hört man leider häufig die resignierende Aussage, dass man Schlechtleistung im öffentlichen Dienst nicht sanktionieren könne.

Wichtige Instrumente der Arbeitsmotivation sind neben Aus- und Weiterbildung sowie der „Bestenauslese“ bei der Einstellung deshalb auch die Entgelt- und die Beförderungssysteme selbst. Mangels Messbarkeit des Grenzprodukts der Arbeit herrscht im öffentlichen Sektor das Alimentationsprinzip, nach dem „der Dienstherr … verpflichtet (ist), Beamte sowie ihre Familien lebenslang angemessen zu alimentieren und ihnen nach ihrem Dienstrang, nach der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren“[28]. In eingeschränktem Maße gelten auch bei den Tarifbeschäftigten zumindest einige Elemente dieses zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehörenden Prinzips.

Im öffentlichen Dienst sind Arbeitsentgelte nicht frei verhandelbar, sondern unterliegen vor allem auch wegen der mangels Wettbewerb existierenden Probleme der Ämterpatronage und Korruption einer strikten Regelbindung. Die Besoldung[29] besteht aus einer nach Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen gestaffelten Grundbesoldung und aus davon unabhängigen, sich nur nach Familienstand und Zahl der Kinder richtenden Familienzuschlägen. Hinzu treten ggf. Stellen- und Erschwerniszulagen. Während die Erfahrungsstufen die mit der Dauer der Tätigkeit wachsende Berufserfahrung honorieren sollen, erfordert die höhere Besoldungsgruppe innerhalb einer Laufbahngruppe eine explizite Beförderung. Im Tarifbereich gibt es ebenfalls Entgeltgruppen mit – seit der Reform 2006 – fünf

---

[27] Vgl. *Henneberger, Fred*: Arbeitsmärkte und Beschäftigung im öffentlichen Dienst, Diss. Konstanz 1996: insbes. Kap. IV.

[28] BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. November 2015 – 2 BvL 19/09 – , Rn. 1-170 (72).

[29] Vgl. in einzelnen *Schmidt, Thorsten Ingo*: § 5 Besoldungsbestandteile; in: Hebeler, Timo/Kersten, Jens/Lindner, Franz Josef (Hrsg.): Handbuch Besoldungsrecht – Rechtsgrundlagen, Besoldungssystem, München 2015, S. 91 ff.

bzw. sechs Erfahrungsstufen, aber keine Familienzuschläge mehr[30]. Im Tarifbereich gibt es zudem keine echten Beförderungen (mehr), vielmehr bewerben sich Beschäftigte auf höherwertige Stellen, wenn diese ausgeschrieben werden.

Die Alterssicherung und die Kranken- und Pflegekostenvorsorge unterfällt im Beamtenbereich wiederum dem Alimentationsprinzip. Beamtinnen und Beamte sind für die Zeit nach ihrem aktiven Dienst in der Beamtenversorgung abgesichert, sie müssen hierfür keine Beiträge entrichten, sondern haben für die Beitragsfreiheit schon in den späten 1950er Jahren eine Bezügeabschlag hinnehmen müssen[31]. Die Kranken- und Pflegekosten werden praktisch überall[32] über das Beihilfesystem abgesichert, bei dem der jeweilige Dienstherr einen hälftigen oder höheren Anteil der beihilfefähigen Kosten absichert, sich die Beamtin/ der Beamte für den restlichen Anteil in einer privaten Krankenversicherung versichert. Tarifbeschäftigte sind jedoch auf die allgemeinen Sozialversicherungen GRV, GKV und GPV angewiesen, sind aber auch in einer betrieblichen Alterssicherung, der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes, abgesichert, meistens in der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder oder in einer von mehreren gebietsgebundenen Zusatzversorgungskassen der Kommunen[33].

Diese materiellen Elemente der Entlohnungssysteme des öffentlichen Dienstes haben zusammen mit tatsächlichen Beförderungen, Weiterbildungsmöglichkeiten und Führungsverhalten und –kulturen in den einzelnen Behörden sowie einer intrinsischen Motivation, die aus der Aufgabe selbst und ihrer gesellschaftlichen Bedeutung erwächst, unzweifelhaft Auswirkungen auf Arbeitszufriedenheit und Arbeitsmotivation der Beschäftigten, ihre Arbeitsleistung und- fähigkeiten in den Dienst der Allgemeinheit zu stellen. Zu den einzelnen Elementen und deren Zusammenwirken liegen derzeit kaum Studien vor; hier ist vielmehr eine echte Forschungslücke festzustellen. Unzweifelhaft haben sie aber Einfluss auf die Attraktivität des öffentlichen Dienstes, was Gegenstand dieses Projektes ist.

## 2.2 Zur Lage der öffentlichen Personalwirtschaft

Eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst galt in der Vergangenheit in Deutschland über viele Jahrzehnte hinweg als "sicher", der öffentliche Dienst zudem ob der gewährten Sozialleistungen als "modellhafter" Arbeitgeber, der Konkurrenz privater Arbeitgeber kaum zu fürchten hatte[34]. Durch veränderte wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen haben sich diese Konditionen jedoch möglicherweise gewandelt.

---

30 Vgl. *Schmidt, Werner/Müller, Andrea/Trittel, Nele*: Der Konflikt um die Tarifreform des öffentlichen Dienstes – Verhandlungsprozesse und Umsetzungspraxis, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 38, Berlin 2011. Lediglich der TV-Hessen enthält noch Kinderzuschläge (vgl. Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst des Landes Hessen (TV-H) vom 1. September 2009 § 23a).

31 Vgl. Deutscher Bundestag: Entwurf eines Bundesbeamtengesetzes, BT-Drs. 1/2846 v. 19. November 1951, S. 51 ff.

32 Ausnahmen sind Berlin, Bremen, Brandenburg, Hamburg und Thüringen, wo Beamtinnen und Beamte auch für eine Absicherung in der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung optieren können.

33 Vgl. *Heubeck, Klaus/Rürup, Bert*: Finanzierung der Altersversorgung des öffentlichen Dienstes: Probleme und Optionen, Frankfurt/M u.a 2000.

34 Vgl. *Briken, Kendra* et al.: Wandel von Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst in Deutschland – zur Erosion einer sozialstaatlichen Vorbildrolle, in: Zeitschrift für Sozialreform 2014 (Jg. 60), H. 2, S. 124 ff.

Denkbar ist allerdings auch, dass die Regelungen des öffentlichen Dienstes diesen Veränderungen nicht nachgekommen sind oder gar einschlägige Reformen problematisch für die Attraktivität zumindest einzelner Dienstherren/Arbeitgeber gewirkt haben. Im folgenden werden deshalb die wichtigsten Parameter dieser Wettbewerbssituation, im Einzelnen: Personalbedarf und Fachkräftemangel sowie die Entwicklung von Besoldung/Tarifentgelten und Arbeitszeiten als wichtigste materielle Attraktivitätsfaktoren zusammengestellt.

### 2.2.1 Personalbedarf und Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst

Die deutsche Vereinigung und die Transformation der ostdeutschen Wirtschaft hatten nicht nur den gesamtdeutschen Arbeitsmarkt, sondern auch den öffentlichen Dienst mit größeren „Turbulenzen“ konfrontiert. Die Überbesetzung des „vereinigten“ öffentlichen Dienstes und die Reduzierung der Friedensstärke der Bundeswehr machten einen massiven Stellenabbau erforderlich, der in der Anfangszeit auch mit Personalfreisetzungen verbunden war. In der Folge sank die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst von 6,7 Mio. bis auf 4,5 Mio. im Jahr 2008.

**Tabelle 1: Erwerbsbevölkerung, abhängig Beschäftigte und Beschäftigte im öffentlichen Dienst 1991-2019**

| in Tausend | Erwerbsbevölkerung 20-65 | Erwerbstätige | Erwerbsquote | abhängig Beschäftigte | Beschäftigte öff. Dienst | Anteil an Erwerbstätigen | Anteil an abh. Beschäftigten | Anteil an Erwerbsbevölkerung |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1991 | 50.948 | 38.738 | 76,0% | 35.306 | 6.738 | 17,4% | 19,1% | 13,2% |
| 1994 | 51.445 | 38.118 | 74,1% | 34.454 | 6.094 | 16,0% | 17,7% | 11,8% |
| 1997 | 51.430 | 38.186 | 74,2% | 34.434 | 5.164 | 13,5% | 15,0% | 10,0% |
| 2000 | 51.176 | 40.180 | 78,5% | 36.302 | 4.909 | 12,2% | 13,5% | 9,6% |
| 2003 | 50.767 | 39.344 | 77,5% | 35.326 | 4.779 | 12,1% | 13,5% | 9,4% |
| 2006 | 49.812 | 40.063 | 80,4% | 35.699 | 4.576 | 11,4% | 12,8% | 9,2% |
| 2009 | 49.561 | 40.974 | 82,7% | 36.615 | 4.548 | 11,1% | 12,4% | 9,2% |
| 2012 | 49.088 | 42.306 | 86,2% | 37.909 | 4.617 | 10,9% | 12,2% | 9,4% |
| 2015 | 49.804 | 43.449 | 87,2% | 39.161 | 4.646 | 10,7% | 11,9% | 9,3% |
| 2016 | 49.791 | 44.026 | 88,4% | 39.789 | 4.689 | 10,7% | 11,8% | 9,4% |
| 2017 | 49.830 | 44.640 | 89,6% | 40.448 | 4.740 | 10,6% | 11,7% | 9,5% |
| 2018 | 49.841 | 45.184 | 90,7% | 41.055 | 4.803 | 10,6% | 11,7% | 9,6% |
| 2019 | 49.746 | 45.434 | 91,3% | 41.429 | 4.885 | 10,8% | 11,8% | 9,8% |

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Parallel zur noch bis Mitte der 2000er Jahre sinkenden Zahl der abhängig Beschäftigten schrumpfte demografiebedingt bereits die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Gegenläufig wuchs schon seit Mitte der 1990er Jahre die Erwerbstätigkeit langsam und dann verstärkt seit 2010. Durch die Zuwanderung seit 2012 konnte der Rückgang der Erwerbsbevölkerung zwar zwischenzeitig gestoppt werden, die Zunahme der Erwerbstätigkeit und auch der abhängigen Beschäftigung auf Rekordwerte bis zum Jahr 2019 haben auch die Erwerbsquoten von noch 74% Mitte der 1990er Jahre bis auf 91,3% im Jahr 2019 ansteigen lassen.

Als Folge des Stellen- und Personalabbaus im öffentlichen Dienst sank dessen Anteil an den Erwerbstätigen und den abhängig Beschäftigten bis Mitte der 2010er Jahre, denn der Stellen(wieder)aufbau seit 2006 zunächst vor allem in Westdeutschland blieb hinter der Stellenentwicklung der Privatwirtschaft zurück. Erst 2018 und 2019 wuchs nicht nur die absolute Zahl, sondern auch die Quote der Beschäftigten im öffentlichen Dienst gegenüber allen drei Referenzgruppen wieder deutlich an.

Die Dynamik der Erwerbstätigkeit bei sinkender Erwerbsbevölkerung hat schon seit einigen Jahren zu einem schmerzhaften Fachkräftemangel für die Privatwirtschaft geführt[35]. Für eine wachsende Zahl von Stellenbesetzungsproblemen werden auch Mängel bei der Qualifikation, eine insgesamt zu geringe Bewerberzahl sowie hohe Gehaltsforderungen und keine Einigung bei den Arbeitsbedingungen angegeben[36]. Auch die Zuwanderung von geflüchteten Menschen ist wenig geeignet, den Fachkräftemangel abzustellen, da diesen überwiegend das geforderte Qualifikationsniveau fehlt. Eine Änderung der kritischen Situation ist auf mittlere Sicht auch nicht zu erwarten, da demografisch bedingt in den nächsten Jahren mehr qualifizierte Erwerbstätige in den Ruhestand eintreten werden, als junge Menschen in die beruflichen oder tertiären Ausbildungssysteme oder als deren Absolventinnen/Absoventen in den Arbeitsmarkt eintreten werden. Gesamtwirtschaftlich können Entlastungen der arbeitsmarktpolitischen Engpässe nur durch eine – wohl nur noch begrenzt mögliche – Erhöhung der Erwerbsquote, eine Reduzierung der Teilzeitkontingente oder durch eine längere Lebensarbeitszeit erreicht werden. Auf lange Sicht hilft zudem die Zuwanderung von Menschen, die in die Arbeitsmärkte integriert werden und deren Kinder dann die hohen Qualifikationsvoraussetzungen nach dem Besuch des deutschen Bildungssystems erfüllen können.

Der öffentliche Sektor trifft auf dem „geräumten“ Arbeitsmarkt auf die private Konkurrenz mit einem doppelten Bedarfsproblem:

- zum einen hat er wegen seiner eigenen unstetigen Einstellungs- und Kürzungspolitik in den nächsten Jahren einen erheblichen Ersatzbedarf für die Stellen, deren derzeitige Inhaberinnen in den Ruhestand eintreten und die wiederbesetzt werden müssen;
- zum anderen muss der Stellenzuwachs der letzten Jahre besetzt werden, wo Bewerberinnen und Bewerber zumindest in einigen Bereichen mit spezifischem Qualifikationsbedarf wie bei Erzieherinnen und Erzieher, im Schulbereich und bei der Polizei

---

35 Vgl. hierzu auch *Holste, Jan Hauke*: Arbeitgeberattraktivität im demografischen Wandel, Wiesbaden 2012, S. 4 ff.

36 Vgl. *Bossler, Mario/Gürtzgen, Nicole/Kubis, Alexander/Moczall, Andreas*: So wenige Arbeitslose pro offene Stelle wie nie in den vergangenen 25 Jahren, IAB-Kurzbericht 23/2018, S. 6 f.

auch auf dem Arbeitsmarkt nicht unmittelbar verfügbar sind, sondern erst in mehrjährigen Ausbildungsgängen für ihre Verwendung im öffentlichen Dienst qualifiziert werden müssen.

Tabelle 2 gibt die Größenordnung des Ersatzbedarfs an. Die Beschäftigten im Alter 55 Jahre und älter aus dem Jahr 2018 werden – selbst bei ansteigender Regelaltersgrenze – bis 2030 im Ruhestand sein. Dies gilt auch für die die Altersgruppe darunter zum Teil, wenn die altersbedingte Morbidität zu Dienstunfähigkeit führt oder Möglichkeiten eines vorzeitigen Ruhestands auf Antrag wahrgenommen werden. In Bereichen mit Sonderaltersgrenzen wie Polizei und Verteidigung erfolgt die Pensionierung ohnehin vorher. In praktisch allen Aufgabenbereichen liegt die Zahl der Beschäftigten, die in den nächsten 10 bzw. 15-20 Jahren in den Ruhestand ausscheiden, bei deutlich mehr als 25%, was als grober Indikator für eine Überalterung des Personals in diesem Bereich interpretiert werden kann. Dahinter verbirgt sich entweder eine überdurchschnittlich große Einstellungskohorte in der längeren Vergangenheit vor etwa 35 -40 Jahren oder ein massiver Stellenabbau in der jüngeren Vergangenheit. Nur die Bundeswehr, die Hochschulen und die Kindertagesstätten haben jüngeres Personal, was entweder an der Sonderaltersgrenze oder an der expansiven Stellenentwicklung der letzten Jahre liegt. Im Hochschulbereich wird zudem der wissenschaftliche Mittelbau mit Zeitverträgen und Höchstbeschäftigungsdauern, sofern keine entsprechende Qualifikation erworben wird, „künstlich“ jung gehalten. Der Anteil der über 55-jährigen bei der Polizei von nur 22% ist ebenfalls auf die Sonderaltersgrenze zurückzuführen.

**Tabelle 2: Beschäftigte des öffentlichen Dienstes 2018 im Alter 45 Jahre und älter und Anteil an allen Beschäftigten nach Aufgabenbereichen**

| Bereich | Beschäftigte 55 u. älter | Beschäftigte 45 – 55 | Anteil an Beschäftigten | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | 55 und älter | 45 – 55 | 45 und älter |
| Insgesamt | 1.256.660 | 1.320.905 | 26,2% | 27,5% | 53,7% |
| Allgemeine Dienste | 395.035 | 425.540 | 24,8% | 26,7% | 51,4% |
| Politische Führung und zentrale Verwaltung | 154.300 | 147.605 | 31,0% | 29,7% | 60,7% |
| Auswärtige Angelegenheiten | 2.385 | 2.735 | 25,6% | 29,3% | 54,9% |
| Verteidigung | 28.790 | 40.020 | 12,2% | 16,9% | 29,1% |
| Öffentliche Sicherheit und Ordnung | 109.315 | 131.865 | 22,6% | 27,3% | 49,9% |
| dar. Polizei | 71.680 | 84.760 | 21,9% | 25,9% | 47,8% |
| Rechtsschutz | 44.110 | 50.570 | 24,4% | 28,0% | 52,4% |
| Finanzverwaltung | 56.130 | 52.745 | 29,9% | 28,1% | 57,9% |

| Bereich | Beschäftigte 55 u. älter | Beschäftigte 45 – 55 | Anteil an Beschäftigten | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | 55 und älter | 45 – 55 | 45 und älter |
| Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten | 418.870 | 424.510 | 25,3% | 25,6% | 50,8% |
| Allgemeinbildende und berufliche Schulen | 69.730 | 263.605 | 28,4% | 27,7% | 56,1% |
| Hochschulen | 101.805 | 118.060 | 18,2% | 21,2% | 39,4% |
| Soziale Sicherung, Familie und Jugend Arbeitsmarktpolitik | 204.320 | 240.980 | 24,8% | 29,3% | 54,1% |
| Kindertagesbetreuung nach dem SGB VIII | 51.585 | 60.740 | 21,9% | 25,7% | 47,6% |
| Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung | 72.455 | 74.460 | 28,7% | 29,5% | 58,2% |
| Krankenhäuser und Heilstätten | 33.330 | 39.625 | 23,4% | 27,9% | 51,3% |
| Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung u. kommun. Gemeinschaftsdienste | 45.845 | 42.770 | 35,7% | 33,3% | 69,1% |
| Ernährung, Landwirtschaft und Forsten | 17.165 | 13.985 | 37,3% | 30,4% | 67,6% |
| Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen | 46.895 | 50.635 | 30,5% | 32,9% | 63,5% |
| Verkehrs- und Nachrichtenwesen | 52.400 | 44.830 | 38,9% | 33,3% | 72,1% |
| Finanzwirtschaft | 3.675 | 3.190 | 35,9% | 31,2% | 67,1% |

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Unter der Annahme, dass alle Stellen wiederbesetzt werden, ergibt sich danach für die nächsten 10 Jahre ein Ersatzbedarf von 1,26 Mio. Menschen und für den Zehnjahreszeitraum danach von noch einmal von 1,32 Mio. Spiegelt man dies mit der durchschnittlichen Zahl junger Menschen, die zwischen 2020 und 2030 bzw. 2030 und 2040 die Schulen und Universitäten verlassen (die Altersgruppe der jeweils 18- bis 28-jährigen), so würde allein der Ersatzbedarf des öffentlichen Dienstes bis 2030 14,8% und bis 2040 17,1% dieser Altersgruppe absorbieren. Gewichtet man zusätzlich mit der Erwerbsquote der 28jährigen,

da nicht anzunehmen ist, dass alle jungen Menschen in diesem Alter bereits erwerbstätig sein werden, dann erhöht sich die „Absorbtionsquote“ des öffentlichen Dienstes für den reinen Ersatzbedarf auf dem Arbeitsmarkt auf 16,8% bis 2030 und 19,5% bis 2040. Dies liegt deutlich höher als der zuletzt 2019 gemessene Anteil von 10,8% (s. Tab. 1) und kennzeichnet das sich weiter verschärfende Rekrutierungsproblem aller öffentlichen Dienstherren/Arbeitgeber. Je nach Geburtenraten und Zuwanderungszahlen der letzten Jahre wird es bei eingeschränkter Mobilität der Absolventinnen/Absolventen und anderen Präferenzen für den Lebensmittelpunkt vor allem regional noch zu größeren Engpässen kommen. Agglomerationen dürften zumindest nach derzeitiger Einschätzung bessere Chancen haben, müssen aber wegen der überdurchschnittlich steigenden Lebenshaltungskosten wohl auch klar mehr für das neu einzustellende Personal bezahlen.

Ob in Zukunft wie in den letzten Jahren über den Ersatzbedarf hinausgehend zusätzliche Personalbedarfe abgedeckt werden können und damit von einer weiter steigenden Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst ausgegangen werden kann, ist ungewiss. Zwar haben verschiedene Aufgabenbereiche Personalmehrbedarfe angemeldet (so z.B. Schulen, Kindertagesstätten, Polizei u.v.m.). Ob sich diese jedoch realisieren lassen, steht zunächst unter einem Finanzierungsvorbehalt, d.h. auch und gerade davon, ob die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler für mehr öffentliche Leistungen, die mit Personal des öffentlichen Dienstes erstellt werden, auch – gemessen an ihrem Einkommen – höhere Steuern zu zahlen bereit sind. Berücksichtigt man zudem, dass der demografische Wandel die Lohnnebenkosten im Bereich der Sozialversicherungsbeiträge erhöhen und Ähnliches auch bei Pensionskosten und Beihilfen stattfinden wird, dann dürften die Spielräume für einen zahlenmäßig weiter wachsenden öffentlichen Dienst begrenzt sein.

Innerhalb der Aufgabenbereiche und zwischen den Ebenen der Gebietskörperschaften sowie horizontal zwischen den Ländern und den Kommunen werden mit Sicherheit größere Verschiebungen der Personalstellen stattfinden. Diese werden auch aus Rationalisierungsmöglichkeiten als Folge der Digitalisierung und der damit verbundenen Neuorganisation der Erstellung öffentlicher Leistungen resultieren. In der Folge dürften weiter einfache Tätigkeiten abgebaut werden und hochspezialisierte zunehmen. Für letztere ist der Konkurrenzdruck auf dem Arbeitsmarkt wie schon in der Vergangenheit hoch. Umso wichtiger ist es, dass die öffentlichen Arbeitgeber in diesem Wettbewerb bestehen können, attraktiv für zukünftige potentielle Bewerberinnen und Bewerber sind.

### 2.2.2 Die Entwicklung von Entgelten und Arbeitszeiten im öffentlichen Dienst

Zu den wichtigsten materiellen „Attraktoren“ auf dem Arbeitsmarkt gehören Arbeitsentgelte und die dafür abzuleistenden Arbeitszeiten.

Seit den Tarifreformen im Oktober 2005 und der Föderalismusreform I im September 2006 werden die Tarifentgelte im öffentlichen Dienst und die Beamtenbezüge in Deutschland weitaus stärker dezentralisiert geregelt, als dies über viele Jahrzehnte zuvor der Fall gewesen war. Im Bereich der Entgelte schlug sich dies in höchst divergenten Entwicklungen nieder. Aus dem Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) wurden der TVöD für den Bund

und die Kommunen, der TV-L für die Länder[37] und der TV-H für die Tarifbeschäftigten des Landes Hessen. Im Beamtenbereich gibt es Besoldungsordnungen für den Bund und die sechzehn Länder; letztere regeln damit auch die Bezüge der kommunalen Beamtinnen und Beamten auf ihrem Territorium. Der Bund, Berlin, Hamburg, Hessen und Sachsen-Anhalt haben zudem die Besoldungsschemata der A-Besoldung neu geordnet und sehen nur noch einheitlich acht Erfahrungsstufen vor. Alle anderen Länder haben die alte Besoldungsstruktur aus der Zeit vor 2005 beibehalten und nur „an den Rändern" modifiziert.

Im Besoldungsbereich gab es nach der deutschen Vereinigung und den danach erforderlichen Sparzwängen zwei „Ereignisse", die prägend waren und die Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation und die Attraktivität des öffentlichen Dienstes haben:

- die Föderalismusreform I, die die Kompetenzen für Besoldung und Versorgung des jeweiligen Personals auf die Länder dezentralisierte, und
- die Urteile des Bundesverfassungsgerichts 2015[38] und 2017[39], zuletzt noch einmal bestätigt im Mai 2020[40].

Die Dezentralisierung von Besoldung und Versorgung hat dem Bund und den sechzehn Bundesländern mehr eigene Kompetenzen bei der Justierung ihrer Personalpolitik eingeräumt. Entsprechend der jeweiligen Haushaltslage, der regionalen Verdienstniveaus und der allgemeinen und bereichsspezifischen Personaldeckungsprobleme können Besoldungs- und Versorgungsregelungen seitdem individuell gestaltet werden, solange den grundlegenden Voraussetzungen des Beamtenstatusgesetz des Bundes gefolgt wird. Aus der einheitlichen Besoldungssystematik, die nach der deutschen Vereinigung nur für Westdeutschland und die damals sog. „neuen" Länder unterschiedlich war[41], wurde ein Flickenteppich, dem häufig genug „Besoldung nach Kassenlage"[42] vorgeworfen wurde. Denn der Bund und alle Länder ergriffen die Chance, Eingriffe in die Besoldung vorzunehmen. Zeitgleich wurden zudem die Tarifverträge neu verhandelt; es entstanden zwei zeitlich nicht mehr identische und auch im Niveau unterschiedliche Tarifbereiche für den Bund und die Kommunen (TVöD) einerseits und die Länder (TV-L) andererseits. Das schon 2003 eingesetzte Auseinanderlaufen von Besoldung und Tarifentgelten setzte nach der Föderalismusreform erst richtig ein (vgl. Abb. 1).

---

37 Berlin schloss sich 2018 wieder dem TV-L an.

38 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. November 2015 – 2BvL 19/09 -. Rn. 1-170, und BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 05. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 –, Rn. 1-196.

39 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 23. Mai 2017 – 2 BvR 883/14 –, Rn. 1-127.

40 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 04. Mai 2020 – 2 BvL 6/17 –, Rn. 1-95, und BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 04. Mai. 2020 – 2 BvL 4/18 –, Rn. 1-183.

41 Sachsen hatte außerdem für die Beibehaltung des Buß- und Bettags als allgemeiner Feiertag einen Besoldungsabschlag in Höhe der hierauf entfallenden Lohnkosten vorgenommen.

42 Vgl. o.V.: Die Beamtenbesoldung erfolgt nach Kassenlage (Artikel vom 16.7.2013) [download 15.11.2020].

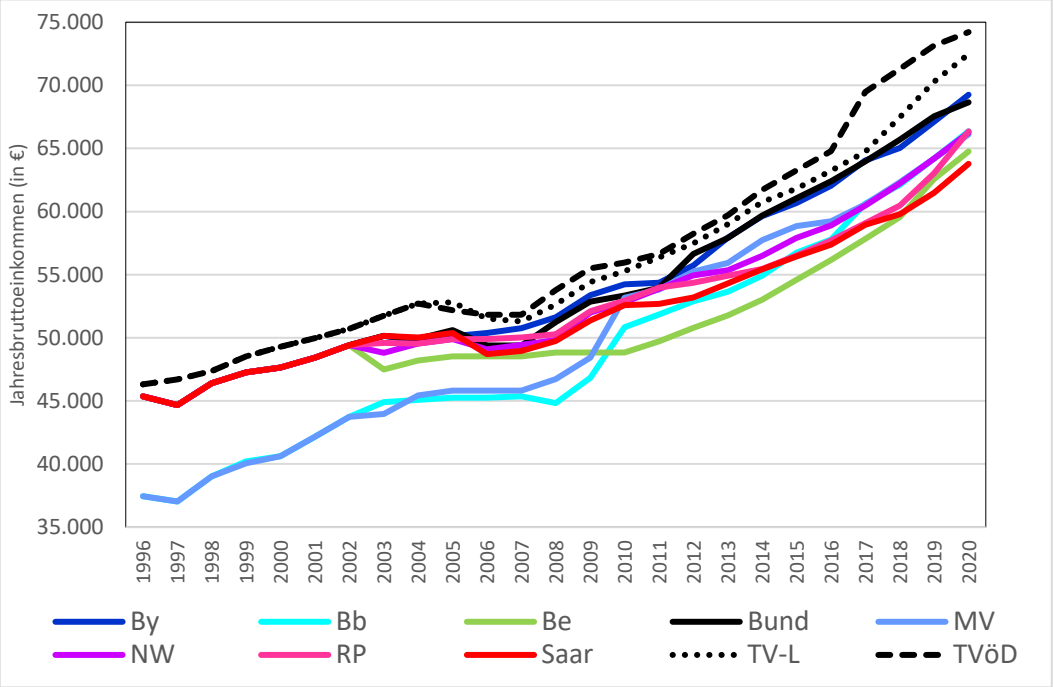



**Abbildung 1: Bruttojahreseinkommen in der Beamtenbesoldung und im Tarifbereich 1996-2020 (Bund und ausgewählte Länder; A/E13 Endstufe, ledig)**

Quelle: Tarifverträge und Besoldungsgesetze des Bundes und der Länder; eigene Berechnungen.

Die Einschnitte in die Besoldung wurden allerdings nicht widerspruchslos hingenommen, und die Kläger erreichten 2015 ein erstes Urteil, in dem Karlsruhe die Grenze zur Unteralimentation konkretisierte. Seitdem gibt es ein dreistufiges Prüfungsverfahren, welches auf der ersten Stufe die Besoldung selbst im Hinblick auf fünf Kriterien untersucht, auf der zweiten Stufe die Auswirkungen von Veränderungen bei den sog. Nebenleistungen Beihilfe und Beamtenversorgung in das Prüfverfahren einbezieht und auf der dritten Stufe Rechtfertigungsgründe wie insb. auch eine prekäre Haushalts(not)lage als ausnahmsweise Begründung einer Unteralimentationssituation berücksichtigen lässt[43]. Für die Frage nach der Attraktivität des öffentlichen Dienstes enthält der Prüfkriterienkatalog einige Kriterien, die auch dort von Bedeutung sind:

- Größere Diskrepanzen der Besoldungsentwicklung zu den Tarifentgelten im öffentlichen Dienst sowie zur Verdienstentwicklung in der Privatwirtschaft, letztere gemessen am Nominallohnindex, sowie sinkende Realeinkommen bzw. keine Teilhabe an der realen, d.h. über dem Lebenshaltungskostenindex liegenden Einkommensentwicklung werden von den Beamtinnen und Beamten, die ggf. wechseln wollen, resp. denen, die eine Entscheidung bzgl. ihres Eintritts in den öffentlichen Dienst treffen

[43] Vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. November 2015 – 2BvL 19/09 –, Rn. 1-170, Rn. 108 ff.; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 23. Mai 2017 – 2 BvR 883/14 – Rn 1-127, BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2020 – 2BvL 6/17 –, Rn. 1-183.

müssen, jenseits der formalen Feststellung einer Unteralimentation als wenig attraktiv empfunden, zumal wenn es „bessere“ Alternativen gibt. Vergleichsobjekte für die Entscheidungsfindung sind dabei entweder andere öffentliche Arbeitgeber/Dienstherren oder Arbeitgeber in der Privatwirtschaft.

- Auch das Abstandsgebot in seinen beiden Ausprägungen ist von hoher Bedeutung für die Attraktivität des öffentlichen Dienstes: Positiv wird unzweifelhaft bewertet, dass die Bezüge netto bezogen auf eine Einverdienstehe um mindestens 15% über dem sozialrechtlichen Existenzminimum liegen müssen, was in der Privatwirtschaft und auch bei den Tarifbeschäftigten (letztere mangels Familienzuschlägen) gerade bei Familien mit Kindern häufig nicht der Fall ist. Allerdings verhindert das Abstandsgebot, genauer: die Einhaltung der relativen Abstände zwischen den Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen auch eine stärkere Anhebung der unteren Besoldungsgruppen, wie dies fast regelmäßig im Tarifbereich der Fall ist. Auch zu starke Unterschiede der Besoldung zwischen Beamtinnen und Beamten ohne und mit Kindern können Gerechtigkeitsprobleme aufwerfen, wenn die alternative Verwendung des durch Familienzuschläge gebundenen Finanzvolumens für Erhöhungen der Grundbezüge oder Erfahrungsstufen thematisiert wird.
- Die Alterssicherung und die Absicherung bei Krankheit und im Pflegefall sind von den Beschäftigten wahrgenommene Attraktivitätsfaktoren. Obwohl kaum jemand den ökonomischen Wert dieser Systeme präzise bestimmen kann, werden vor allem Nettoeinkommensdifferenzen und Einschnitte in die Leistungen dieser Systeme empfindlich wahrgenommen. Ansonsten ist auch hier der Vergleich mit anderen Beschäftigungsbereichen entscheidungsrelevant.

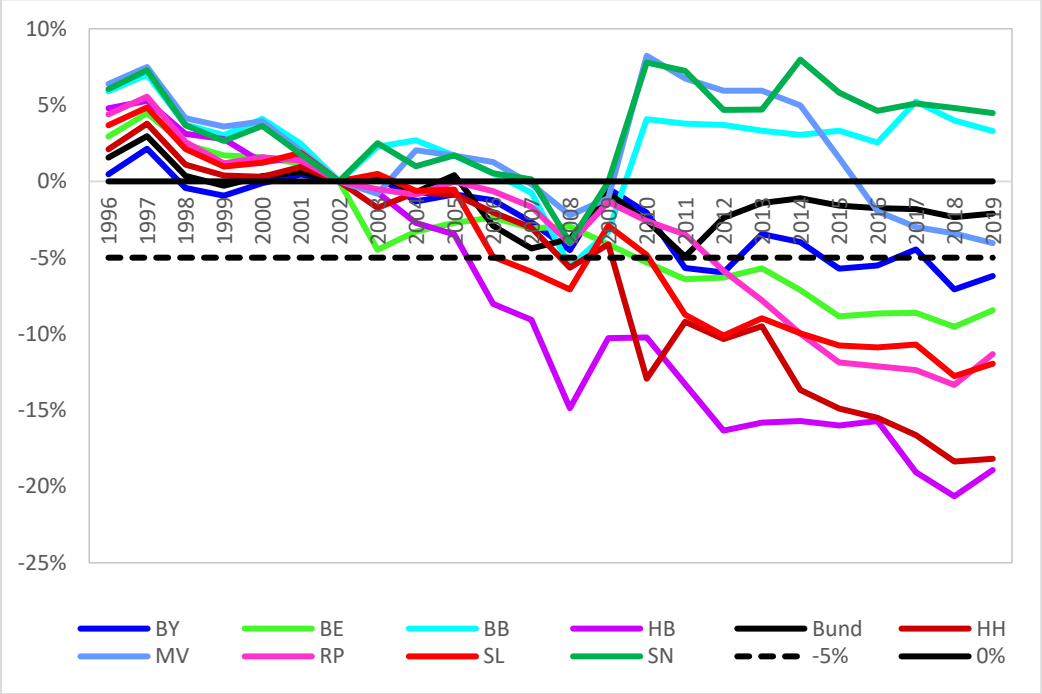



**Abbildung 2: Abstand der Besoldung vom jeweiligen Nominallohnindes 1996-2020 am Beispiel der Endstufe von A 13 (Basisjahr 2002)**

Quelle: Besoldungsgesetze des Bundes und der Länder; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Als Referenzpunkt für die Realeinkommensentwicklung und den Vergleich mit den Verdiensten in der Privatwirtschaft wird das Jahr 2002 angenommen, weil hier – mit Ausnahme Berlins – noch einheitliche Besoldungsordnungen existierten und die Divergenz erst danach einsetzte.

Vor 2002 war die Besoldungsentwicklung im öffentlichen Dienst immer noch leicht besser als in der Privatwirtschaft (vgl. Abb.2). An der Spitze standen die ostdeutschen Länder. In Bayern und Bundesweit war die Entwicklung der Nominallöhne in einzelnen Jahren bereits jedoch besser als der öffentliche Dienst. Nach 2002 entwickelte sich die Besoldung nur noch während der Wirtschafts- und Finanzkrise und im ökonomisch schwierigen Jahr 2012 besser als in der Privatwirtschaft. Sie erreicht ansonsten in keinem westdeutschen Land mehr die Verdienstentwicklung der Privatwirtschaft. In den Stadtstaaten Bremen und Hamburg erreicht der kumulierte Rückstand der Beamtenbesoldung fast 20%. Nur die ostdeutschen Länder verzeichnen insb. in der Wirtschaftskrise eine bessere Besoldungsentwicklung. Mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern führte insb. auch die Angleichung der Besoldung an das Besoldungsniveau im Westen zu einer überdurchschnittlich günstigen Entwicklung. Die Besoldungsentwicklung liegt gegenüber 2002 um kumuliert 5% besser als der Nominallohnindex.

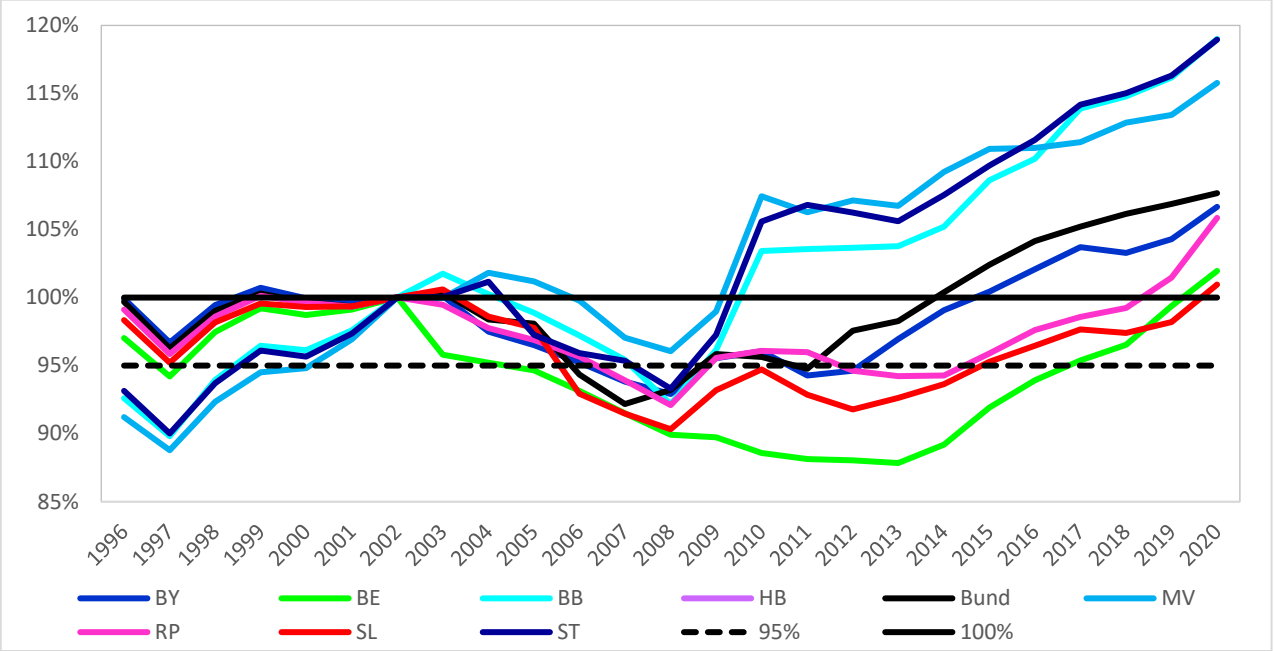



**Abbildung 3: Entwicklung der realen Bezüge 1996-2020 am Beispiel der Endstufe von A 13 (Basisjahr 2002)**

Quelle: Besoldungsgesetze des Bundes und der Länder; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Auch bei den Realeinkommen wurden im öffentlichen Dienst in der Zeit zwischen 2003 und 2008 – im damals hochverschuldeten Berlin zwischen 2002 und 2013 – tiefe Einschnitte vorgenommen. Die Besoldungsanpassungen reichten in diesen Phasen nicht mehr aus, um die Preissteigerungen auszugleichen. Die realen Einkommensverluste betrugen im Durchschnitt zwischen 8 und 10% und erholten sich im Westen erst ab 2013 wieder substantiell. In Berlin und im Saarland erreichten die realen Bezüge erst 2020 wieder das Niveau von 2003. Die höchsten Realeinkommenssteigerungen konnten Beamtinnen und Beamte in Ostdeutschland erzielen, wo die Angleichung der Bezüge an das Westniveau diese trotz eines dort überdurchschnittlich ansteigenden Preisniveaus überkompensierte.

Probleme haben sich in den letzten Jahren auch beim Abstandsgebot ergeben. Das Bundesverfassungsgericht verlangt für die Erfüllung des Alimentationsprinzips Beamtenbesoldungen, die um mindestens 15% über dem sozialrechtlichen Existenzminimum liegen[44]. Das gilt für jede Familiengröße, d.h. die Familienzuschläge sind für diese Berechnungen miteinzubeziehen. Systematische Verringerungen zwischen Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen werden von Karlsruhe ebenfalls als unzulässig angesehen[45]. Die Dienstherren gingen in der Vergangenheit Problemen mit den Bezügen der unteren Besoldungsgruppen gerne aus dem Weg, indem sie die fixen Mindestanpassungsbeträge der Tarifeinigungen auch auf den Beamtenbereich übertrugen. In Einzelfällen waren Familienzuschläge bis Besoldungsgruppe 4 auch höher als die aller darüber liegenden Besoldungsgruppen[46]. Verfassungsrechtlich scheiterte das Land Nordrhein-Westfalen zudem damit, die Besoldungsgruppen A11 und höher deutlich geringer anzupassen als die darunter liegenden. Verärgerung hatte zudem auch die häufig angewandte Spartechnik einer verzögerten Besoldungsanpassung für die höheren Besoldungsgruppen. Auch das führt zu systematischen Verringerungen der Abstände zwischen den Besoldungsgruppen. Seit 2018 werden alle diese Praktiken als Folge der Urteile des Bundesverfassungsgerichts nicht mehr angewandt.

Problemen mit dem Abstandsgebot, die vor allem in Ballungsräumen und bei Beamtenfamilien mit zwei und mehr Kindern aufgetreten sind[47], wurde in den letzten Jahren häufig mit der Streichung der untersten Besoldungsgruppen begegnet. Das trifft wohl unzweifelhaft auf Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg zu, die nun den einfachen Dienst mit A5 bzw. A6 beginnen lassen bzw. ihn ganz gestrichen haben. Aber auch andere Bundesländer haben die jeweils untersten Besoldungsgruppen gestrichen. Die Variationsbreite des untersten Einstiegs in den Beamtenstatus liegt inzwischen von A2 in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein bis A6 in Baden-Württemberg seit dem

---

[44] Vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. November 2015 – 2 BvL 19/09; Rn. 94 ff.

[45] Vgl. ebenda Rn. 89 ff.

[46] So z.B. NRW *Färber, Gisela* – unter Mitarbeit von *Dominique Köppen*: Analyse der Amtsangemessenheit der Beamtenbesoldung des Landes Nordrhein-Westfalen nach den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts; Gutachten im Auftrag des DBB NRW: Beamtenbund und Tarifunion Nordrhein-Westfalen, Speyer/Düsseldorf, Dezember 2016 (unveröffentlicht), S. 84.

[47] Vgl. *Färber; Gisela*: Ökonomische Aspekte einer verfassungskonformen Gestaltung von Besoldung und Versorgung, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, H. 7/8 2018, S. 232 f.

1.9.2020. Der aktuelle Stand ist in Tab. 3 zusammengestellt. Die Einstiegsbezüge für Ledige liegen im Jahr 2020 zwischen etwas über 26 Tsd. Euro in Berlin bis 29,8, Tsd. Euro in Bayern.

Auch im Hinblick auf die Familienzuschläge unterscheiden sich die Besoldungsordnungen des Bundes und der Länder inzwischen. Der Familienzuschlag für eine/n verheiratete(n)/verpartnerte(n) Beamtin/Beamten mit zwei Kindern liegt für das Jahr 2020 zwischen 3.780 Euro bzw. 11,5% der Grundbezüge in Hamburg und 6.070 Euro in Rheinland-Pfalz (17,5%) bzw. 17,8% der Grundbezüge der untersten Einstiegsbesoldung in Sachsen und Schleswig-Holstein. Es gibt einen – statistisch nicht sehr starken – negativen Zusammenhang zwischen niedriger Einstiegsbesoldung und Höhe der Familienzuschläge (vgl. Abb. 4). Der Bund und die Länder haben offensichtlich – und jenseits der zunächst abstrakten Vorgaben des Alimentationsprinzips – unterschiedliche Prioritäten im Hinblick auf die mehr leistungsbezogenen Grundbezüge und die leistungsunabhängigen Familienzuschläge. Bislang unerforscht ist allerdings, welche Auswirkungen diese beiden wesentlichen Besoldungsbestandteile für die Attraktivität des öffentlichen Dienstes haben.

**Tabelle 3: Die jeweils untersten Besoldungsgruppen des Bundes und der Länder im Jahr 2020**

| | Unterste Besol-dungsstufe | Jahresbrutto-einkommen ledig | in % des Bundes | Jahresbruttoein-kommen verheir. 2 Kinder | in % des Bundes | Familienzu-schlag | in % des Bundes | Fam. Zuschlag in % d. Grund-bezüge |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Bund | A3 ES1 | 27.566,24 | 100,0% | 32.800,40 | 100,0% | 5.234,16 | 100,0% | 16,5% |
| BW* | A6 ES1 | 29.303,04 | 106,3% | 33.721,49 | 102,8% | 4.418,45 | 84,4% | 13,1% |
| By | A3 ES2 | 29.813,77 | 108,2% | 35.230,91 | 107,4% | 5.417,14 | 103,5% | 15,4% |
| Bb | A5 ES1 | 27.895,16 | 101,2% | 31.856,36 | 97,1% | 3.961,20 | 75,7% | 12,4% |
| BE | A4 ES1 | 26.076,46 | 94,6% | 30.974,69 | 94,4% | 4.898,23 | 93,6% | 15,8% |
| HB | A3 ES1 | 26.557,20 | 96,3% | 31.557,72 | 96,2% | 5.000,52 | 95,5% | 15,8% |
| HH | A4 ES1 | 28.974,84 | 105,1% | 32.755,08 | 99,9% | 3.780,24 | 72,2% | 11,5% |
| He | A5 ES1 | 28.050,10 | 101,8% | 33.000,33 | 100,6% | 4.950,23 | 94,6% | 15,0% |
| MV | A2 ES1 | 25.932,53 | 94,1% | 30.766,99 | 93,8% | 4.834,45 | 92,4% | 15,7% |
| Ni | A5 ES1 | 28.313,02 | 102,7% | 33.129,22 | 91,3% | 4.816,20 | 92,0% | 14,5% |
| NW | A5 ES1 | 28.513,08 | 103,4% | 33.711,24 | 102,8% | 5.198,16 | 99,3% | 15,4% |
| RP | A4 ES1 | 28.619,82 | 103,8% | 34.690,33 | 105,8% | 6.070,51 | 116,0% | 17,5% |
| Saar | A4 ES1 | 26.899,18 | 97,6% | 31.757,69 | 96,8% | 4.858,51 | 92,8% | 15,3% |
| Sn | A4 ES1 | 27.520,39 | 99,8% | 33.476,39 | 102,1% | 5.956,01 | 113,8% | 17,8% |
| SAT | A4 ES1 | 28.275,24 | 102,6% | 33.329,88 | 101,6% | 5.054,64 | 96,6% | 15,2% |
| SH | A2 ES1 | 26.305,20 | 95,4% | 31.988,24 | 97,5% | 5.683,04 | 108,6% | 17,8% |
| Th | A6 ES1 | 29.060,64 | 105,4% | 34.132,80 | 104,1% | 5.072,16 | 96,9% | 14,9% |

* ab 1.9.2020

Quelle: Besoldungstabellen des Bundes und der Länder; eigene Berechnungen.

In Anbetracht des o.a. Befundes des Zurückbleibens der Entgeltentwicklung des öffentlichen Dienstes hinter der Privatwirtschaft ist für die Attraktivitätsdiskussion von Interesse, wie hoch und in welchen Bereichen auch eine absolute Verdienstlücke besteht. Es gibt bedauerlicherweise nur wenige statistische Quellen hierzu, die auch noch von begrenztem Aussagewert sind. Zudem sind wohl auch die Verdienststrukturen in den einzelnen Bundesländern höchst unterschiedlich, so dass keine bundesweite Verdienststatistik nach Branchen und Leistungsstufen vorliegt. Schließlich werden in den Wirtschaftsbereichen, die ganz oder überwiegend dem öffentlichen Sektor zuzurechnen sind (Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherungen sowie Erziehung und Unterricht), alle auf dem Territorium eines Landes Beschäftigten gezählt, unabhängig davon, ob sie dem Bund, dem Land oder dem Kommunen zuzurechnen sind und ob sie Beamtinnen und Beamte oder Tarifbeschäftigte sind. Dennoch geben die sich im Ergebnis ähnelnden Landesstatistiken – hier exemplarisch eine Auswertung für Baden-Württemberg (vgl. Tab. 4) – einige Hinweise auf Umfang und Lage der Verdienstlücken.

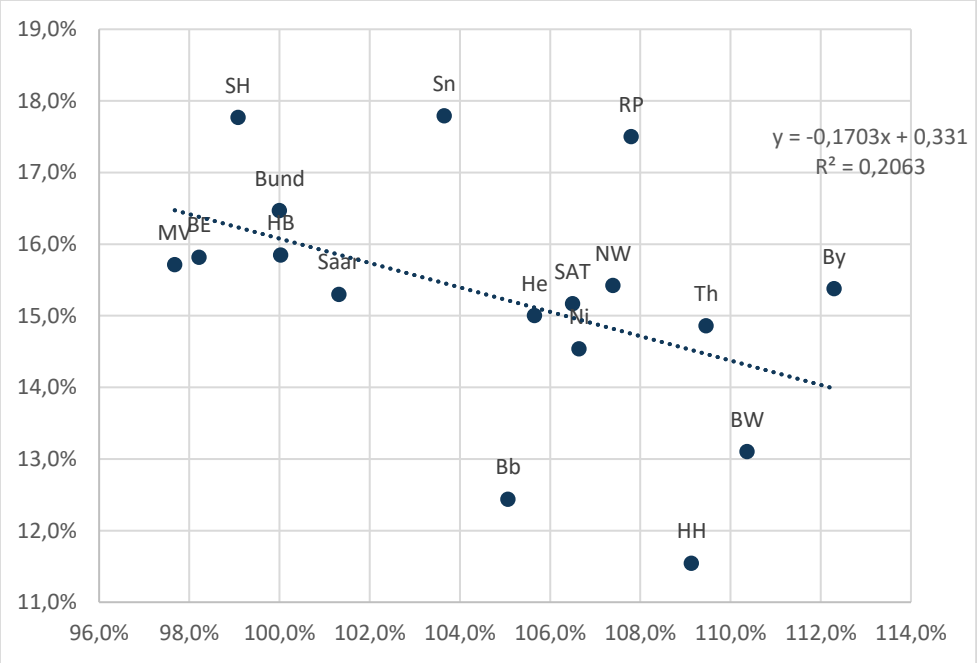



**Abbildung 4: Grundbezüge (Bund = 100 %) und Familienzuschläge für verheiratete Beamtinnen und Beamte mit zwei Kindern (in % der Grundbezüge) 2020**

Quelle: Besoldungsgesetze des Bundes und der Länder; eigene Berechnungen.

Fast durchgängig liegen die Bruttojahresverdienste (einschl. Sonderleistungen) im öffentlichen Bereich unter denen der Privatwirtschaft und die Wochenarbeitszeiten darüber. Die Verdienstlücke ist in den beiden oberen Leistungsgruppen, die im öffentlichen Dienst und insb. auch im Bereich „Erziehung und Unterricht“ überdurchschnittlich besetzt sind, besonders hoch: die Bruttojahresverdienste von Männern liegen in der obersten Leistungsgruppe um ein Viertel unter dem Durchschnittswert der Gesamtwirtschaft, die von Frauen immerhin noch 14%. Die Lücke hat in den letzten Jahren zugenommen. In den

unteren Leistungsgruppen ist das Gegenteil festzustellen: Vor allem bei Frauen gibt es nur eine kleinere Verdienstlücke. Frauen in den beiden unteren Leistungsgruppen verdienen sogar nicht nur mehr als ihre Geschlechtsgenossinnen in der freien Wirtschaft, sondern auch absolut mehr als ihre männlichen Kollegen im öffentlichen Dienst. Bei Männern liegt die Verdienstlücke für alle drei unteren Leistungsgruppen hingegen bei ca. 15%. Es ist unbekannt, welche Bedeutung Familienzuschläge an diesen Ergebnissen haben. Zudem ist der gender-pay-gap in der Privatwirtschaft höher.

**Tabelle 4: Jahresbruttoverdienste und Wochenarbeitsstunden in den Wirtschaftszweigen "Öff. Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung" und "Erziehung und Unterricht" nach Leistungsgruppen in Relation zu allen Wirtschaftsbereichen in Baden-Württemberg 2019**

| | Öff. Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung | | | | Erziehung und Unterricht | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Bruttojahres-verdienst | in % aller Wirtschaftszweige | Wochenarbeitszeitstunden | in % aller Wirtschaftszweige | Bruttojahresverdienst | in % aller Wirtschaftszweige | Wochenarbeitszeitstunden | in % aller Wirtschaftszweige |
| **Insg.** | **49.822** | **88,0%** | **40,0** | **102,6%** | **55.790** | **98,5%** | **40,0** | **102,6%** |
| 1 | 79.817 | 75,2% | 40,5 | 101,8% | 70.678 | 66,6% | 40,5 | 101,8% |
| 2 | 56.350 | 84,3% | 40,0 | 102,0% | 54.803 | 82,0% | 40,2 | 102,6% |
| 3 | 41.918 | 88,1% | 39,9 | 102,8% | 41.369 | 86,9% | 39,2 | 101,0% |
| 4 | 34.178 | 91,7% | 40,0 | 103,1% | (32.962) | 88,5% | 39,4 | 101,5% |
| 5 | 28.958 | 89,7% | 40,3 | 104,9% | 28.482 | 88,2% | 41,7 | 108,6% |
| **Männer** | **51.721** | **85,2%** | **40,2** | **102,8%** | **62.430** | **102,9%** | **40,3** | **103,1%** |
| 1 | 82.427 | 74,1% | 40,6 | 102,0% | 72.868 | 65,5% | 40,5 | 101,8% |
| 2 | 58.588 | 83,2% | 40,2 | 102,3% | 57.900 | 82,2% | 40,3 | 102,5% |
| 3 | 42.908 | 85,8% | 40,0 | 102,8% | 41.094 | 82,1% | 39,3 | 101,0% |
| 4 | 34.698 | 88,6% | 40,0 | 102,6% | (33.545) | 85,7% | 39,3 | 100,8% |
| 5 | 28.363 | 85,0% | 40,6 | 105,5% | (26.525) | 79,5% | 42,8 | 111,2% |
| **Frauen** | **46.539** | **99,6%** | **39,7** | **102,6%** | **50.748** | **108,6%** | **39,8** | **102,8%** |
| 1 | 73.509 | 86,0% | 40,4 | 101,3% | 66.297 | 77,5% | 40,5 | 101,5% |
| 2 | 52.428 | 91,7% | 39,7 | 101,8% | 52.843 | 92,4% | 40,1 | 102,8% |
| 3 | 40.476 | 95,7% | 39,6 | 102,6% | 41.444 | 98,0% | 39,1 | 101,3% |
| 4 | 32.388 | 100,5% | 40,1 | 104,7% | (32.502) | 100,9% | 39,5 | 103,1% |
| 5 | 31.062 | 103,2% | 39,6 | 103,4% | 29.719 | 98,7% | 41,0 | 107,0% |

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: Verdienste und Arbeitszeiten der Arbeitnehmer/-innen im Produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich in Baden-Württemberg im Jahresdurchschnitt 2019, N I 4 – j/19 v. 11.03.2020.

Die Finanznot der öffentlichen Haushalte nach der Integration der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich 1995, die schlechte Wirtschaftslage als Folge der hohen Belastungen aus der Transformation der Ostwirtschaft sowie massive Steuersenkungen zwischen 1996 und 2005 führte auch zu Einschnitten bei Versorgungsbezügen und Beihilfen:

- Bei der Beamtenversorgung wurden drei große Reformschnitte vorgenommen, bei denen die beiden letzten eine „wirkungsgleiche Übertragung von Reformen der Gesetzlichen Rentenversicherung“ waren: die Einführung der Versorgungsrücklage wurde aus Kürzungen auch der Versorgungsbezüge finanziert; die sog. Riester-Treppe wurde auf die Beamtenversorgung sogar noch schärfer übertragen als bei der Gesetzlichen Rente und führte zu einer Kürzung des Versorgungsniveaus um 4,33%; die Regelaltersgrenze wird auch in der Beamtenversorgung schrittweise auf 67 Jahre angehoben[48]. Eine mittelbare Pensionskürzung für Neufälle war außerdem mit der Streichung der beiden oberen Erfahrungsstufen im Jahr 1997 verbunden.
- Auch bei der Beihilfe wurden seit 2000 verschiedenste Erstattungsleistungen bei den siebzehn zuständigen Gesetzgebern in unterschiedlichem Maße gestrichen. Als Pendant zur Praxisgebühr in der GKV wurde eine sog. Kostendämpfungspauschale eingeführt, die jedes Jahr von den Beihilfeleistungen einbehalten wird. Die Kostendämpfungspauschale wurde bei einigen Ländern auch später weiter angehoben. In jüngster Zeit allerdings geht der Weg auch andersherum: Berlin schaffte 2018 die Kostendämpfungspauschalen ab, Baden-Württemberg kürzlich die für die Beamtinnen und Beamten und Versorgungsempfängerinnenund Versorgungsempfänger der Besoldungsgruppe A6[49].[50]

Auch die wöchentliche Arbeitszeit wurde in den Zeiten der Sparmaßnahmen im öffentlichen Dienst deutlich erhöht – was eine klare Kürzung der Stundenverdienste bedeutete. Die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit der Beschäftigten unterschied sich im direkten Anschluss an die Tarifreformen im Jahr 2005/2006 noch deutlich zwischen Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten. Sie glich sich zuletzt deutlich an (vgl. Abb. 5). So sank der Unterschied zwischen Tarifbeschäftigten und Beamten im Tarifgebiet West von zweitweise durchschnittlich mehr als zwei Stunden pro Woche auf etwas mehr als eine Stunde. Im Tarifgebiet Ost beträgt dieser Unterschied hingegen nur noch wenige Minuten. Die letzten Veränderungen fanden im Jahr 2017 in Hessen und im Jahr 2018 in Berlin statt: Nach Abschluss der Rückkehr Berlins in den TV-L im Jahr 2018 erhöhte sich die dortige durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit um 24 Minuten, während Beamten in Hessen seit 2017 nur noch 41 Stunden Dienstzeit verordnet ist. Ungeachtet der Sonderregelungen für einzelne Berufsgruppen (z.B. Ärzte an Universitätskliniken) und Aufgaben-

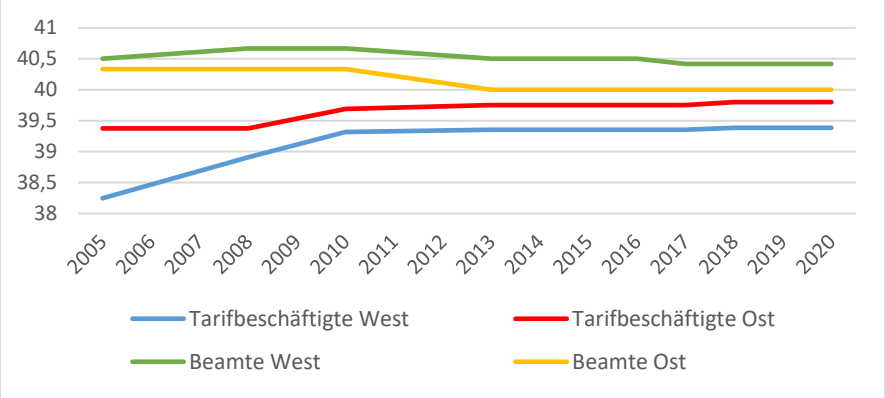
---

[48] Auf die Übertragung des Nachhaltigkeitsfaktors wurde verzichtet, weil er sich in dieser Form nicht abbilden lässt. Er hätte im übrigen in den letzten Jahren – wie im Rentenrecht – zu einer über die Besoldungsanpassung hinausgehenden Erhöhung der Pensionen geführt.

[49] Art. 2 Nr. 1 des Haushaltsumsetzungsgesetzes vom 9. April 2018, GVBl. für Berlin, Jg. 74, Nr. 10 S. 202 und Art. 9 Nr. 2 des Gesetzentwurfs zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes Baden-Württemberg und anderer Rechtsvorschriften vom 14.07.2020, LT-Drs. 16 /8487 [download 03.09.2020].

[50] Damit war man vermeintlich den Problemen mit dem Abstandsgebot elegant ausgewichen.

bereiche (Polizei, Feuerwehr) unterscheiden sich die Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes in diesem Punkt kaum noch. Sie haben sich zudem den Regelungen vergleichbarer privater Arbeitgeber angepasst[51].




* Ungewichteter Durchschnitt der Arbeitgeber bzw. Dienstherren. Ohne Einbezug der „sozialen Staffelung" der Arbeitszeit nach Lebensalter in Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen. Ohne rechnerischen Einbezug von Arbeitszeitverkürzungstagen. Zudem grafische Interpolation fehlender Werte.

**Abbildung 5: Durchschnittliche regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit der Beschäftigten im öffentlichen Dienst der Gebietskörperschaften nach Statusgruppen und Tarifbereichen 2005-2020, in Stunden***

Quelle: Arbeitszeitverordnungen des Bundes und der Länder sowie Tarifverträge[52]

In der Summe musste der öffentliche Dienst vor siebzehn Jahren beginnend eine Reihe von z.T. gravierenden Einschnitten hinnehmen, die bis heute nicht oder nur teilweise kompensiert sind. Zwar hat es in den letzten Jahren nach der Wirtschafts- und Finanzkrise wieder reale Einkommenssteigerungen gegeben. Auch setzte das Bundesverfassungsgericht mit seinen Urteilen und Beschlüssen, in denen es verfassungswidrige Besoldungsgesetze festgestellt hatte, wirksame Grenzen für weitere Einschnitte in die Besoldung. Es

[51] Im Vergleich zu Branchen mit vergleichbaren Verwaltungstätigkeiten und Größenordnungen liegt der öffentliche Dienst – berufsspezifische Sonderregelungen erneut ausgeblendet – beinahe gleichauf: Im Sparkassenbereich, wo der TVöD Anwendung findet, liegt die durchschnittliche regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit für Tarifbeschäftigte mit 39 Stunden im Tarifgebiet West (bzw. 40 Stunden im Tarifgebiet Ost) genauso hoch, wie auch im privaten Bankgewerbe und den öffentlichen Banken (per Manteltarifvertrag 39 Stunden pro Woche), lediglich zum Manteltarifvertrag den privaten Versicherungsgewerbe, wo schon seit dem Jahr 1990 38 Stunden pro Woche festgeschrieben sind, besteht weiterhin ein deutlicher – wenn auch bis in jüngere Vergangenheit tendenziell abnehmender – Abstand. In den übrigen Aufgabenbereichen, in denen öffentliche und privatwirtschaftliche Arbeitgeber vergleichbare Aufgaben ausführen (insbesondere Bauplanung, Forstwirtschaft sowie Garten- und Landschaftsbau) liegt mit bundeseinheitlich 40 Stunden pro Woche in puncto Arbeitszeit kein Unterschied vor (Rahmentarifvertrag Bauhauptgewerbe).

[52] Im einzelnen Beamte: In der jeweils gültigen Fassung § 3 AZV-Bund, § 1 AZVO-BW, § 2 BayAzV, § 4 AzUVO-BW, § 2 AZV Bbg bzw. § 4 AZV-Brandenburg, § 2 BREMAZV, § 1 ArbZVO-Hamburg, § 1 HAZVO, § 3 AZVO Mecklenburg- Vorpommern, § 2 Nds. ArbZVO, § 2 AZVO-NW, § 2 AZV-RLP, § 2 bzw. § 3 AZVO- Saarland, § 1 Sächs-AZVO, § 2 ArbZVO LSA, § 2 SH AZVO, § 1 ThürAzVO. Angestellte u. Arbeiter: In der jeweils gültigen Fassung § 15 BAT, § 15 BAT-O, § 15 MTArb, § 15 MTArb-O, § 6 TVöD, § 6 TV-H, § 6 TV-L (u. die Hinweise der Tarifvertragsparteien zur regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit in den Ländern im Tarifgebiet West nach § 6 Abs. 1 S. 1 B. a TV-L), zudem *Bochtmann, Günter*: Die Entwicklung des Tarifrechts im Land Berlin seit dem Ausschluss aus den Arbeitgeberverbänden 1994, in: Zeitschrift für Tarifrecht 2011, H. 8, S. 459 ff.

bleiben aber reale Kürzungen vor allem auch im Bereich der Beamtenversorgung und der Beihilfen – auch unter Berücksichtigung von überdurchschnittlichen Steigerungen der Beiträge zur privaten Krankenversicherung – bestehen, wobei immer zu berücksichtigen ist, dass die Pensionen nicht nur den Niveaueinschnitten unterlagen, sondern auch alle Probleme der Besoldung „abbekamen“. Besoldung und Tarifverdienste bleiben auch über einen längeren Zeitraum deutlich hinter den Verdienstentwicklungen der Privatwirtschaft zurück. Auch das könnte Auswirkungen auf die Attraktivität des öffentlichen Dienstes haben.

# 3. Die Attraktivität des öffentlichen Dienstes aus der theoretischen Perspektive

Die Attraktivität des öffentlichen Dienstes wird konkret bei Entscheidungen bezüglich der Arbeitgeberwahl und über das Verbleiben bei einem Arbeitgeber virulent. Diese Entscheidungen werden insb. im Kontext wirtschafts- bzw. arbeitspsychologischer Ansätze thematisiert. Hier sind auch Konzepte entstanden, welche Merkmale bei Arbeitgebern als attraktiv gelten und welche speziell auch für den öffentlichen Dienst relevant sind.

Im folgenden werden deshalb zunächst Erkenntnisse über Arbeitgeberwahlentscheidungen von (potentiellen) Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern zusammengestellt, insb. Abfolge und Rahmenbedingungen des Entscheidungsprozesses ebenso wie empirisch gestützte Erkenntnisse hierzu sowie die Funktion des „Konstrukts" der Arbeitgeberattraktivität für die Entscheidung. Die einschlägige sozialwissenschaftliche Literatur wird außerdem daraufhin ausgewertet, welche Attraktivitätsmerkmale zu Arbeitgebern im Allgemeinen und zu Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes attribuiert werden. Aus diesen Erkenntnissen wird abschließend für dieses Kapitel abgeleitet, wie man ein Konzept der Arbeitgeberattraktivität für den öffentlichen Dienst so konkretisieren könnte, dass es dann auf der Basis von Befragungsdaten Auskunft nach konkreten Attraktivitätsstärken und -schwächen messbar macht.

## 3.1 Die Arbeitgeberwahl als wissenschaftlicher Untersuchungsgegenstand

Die Analyse von Arbeitgeberwahlentscheidungen ist Gegenstand insbesondere der Forschung und Theoriebildung der Soziologie, der Psychologie und der Betriebswirtschaftslehre. Dabei setzt die Arbeitsmarktsoziologie tendenziell bei den Ergebnissen des Arbeitsmarktes und den durch ihn hervorgerufenen gesellschaftlichen Unterschieden an. Die Arbeitgeberwahl ist bei ihr vor allem Resultat der Zugehörigkeit zu gesellschaftlichen Gruppen und der Kontrolle über Ressourcen[53]. Untersuchungsgegenstand der Psychologie hingegen ist der Mensch und sein Verhalten. Als empirische Wissenschaft ist sie darauf fokussiert, das jeweils vorzufindende individuelle Arbeitgeberwahlverhalten möglichst genau zu erklären.

Die Beeinflussung von Arbeitgeberwahlentscheidungen ist im Unternehmen Hauptaufgabe des Personalmarketings als Teilbereich des Personalwesens in der Betriebswirtschaftslehre. Letzteres hat das Ziel, den jeweiligen Rekrutierungserfolg sicherzustellen und auch damit die eigene Wettbewerbsfähigkeit sicherzustellen. Betriebswirte und Wirtschaftspsychologen befassen sich deshalb mit menschlichem Entscheidungsverhalten. Über die betriebswirtschaftliche Praxis hinausgehend ist der Analysegegenstand der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Forschung hierzu nicht allein der Auswahlprozess, sondern es sind insbesondere auch menschliche Ziele und Bedürfnisse, die über die Arbeitgeberwahl erreicht bzw. befriedigt werden sollen sowie die Begrenzungen der Ent-

[53] Vgl. u.a. *Abraham, Martin/Hinz, Thomas*: Theorien des Arbeitsmarktes: Ein Überblick, in: Dies. (Hrsg.): Arbeitsmarktsoziologie, Wiesbaden 2005, S. 17 ff.

scheidungs- und Handlungsfreiheit, welchen Individuen bei der Arbeitgeberwahl unterworfen sind[54]. Dieses Unterkapitel grenzt folglich zunächst den Begriff der Arbeitgeberwahl ab, bevor das abstrakte Verständnis des Prozesses der Arbeitgeberwahl sowie ausgewählte theoretische Ansätze über die Arbeitgeberwahl vorgestellt werden.

### 3.1.1 Begriffliche Abgrenzung und Definition der Arbeitgeberwahl als Entscheidungsprozess

Mit der Suche und Auswahl eines Arbeitgebers ist aus der Perspektive der Arbeitssuchenden eine Vielzahl von zu treffenden Entscheidungen verbunden. Dies betrifft nicht nur die Information und die Entscheidung, gegen wieviel Entgelt die eigene Arbeitskraft angeboten werden kann, sondern mithin auch die Wahl, in welchem zeitlichem Umfang und in welcher Form (selbstständig oder in abhängiger Beschäftigung) ein Kontrakt zustande kommen soll[55]. Die Frage nach der Qualität des Arbeitsangebots (ungelernt, mit abgeschlossener Berufs- oder Hochschulausbildung, erworbene Arbeitserfahrungen usw.) ist dabei der Arbeitssuche selbst vorgelagert, bestimmt aber entscheidend, welche Arbeitsplätze für eine Bewerbung überhaupt und welche Arbeitgeber als mögliche Vertragspartner in Frage kommen.

Mit der Arbeitgeberwahl geht darüber hinaus stets auch die Arbeitsplatzwahl und die Wahl einer Arbeitsaufgabe einher[56]. Im Regelfall werden abhängig beschäftigten Arbeitnehmerinnen undn Areitnehmer durch ihren Arbeitgeber sowohl Aufgaben, die sie zu bearbeiten haben, als auch ein Ort, an welchem sie ihre Tätigkeit auszuführen haben, sowie die dafür notwendigen Arbeitsmittel gestellt bzw. zugewiesen. Der angebotene Arbeitsplatz und die zugewiesenen Arbeitsaufgaben besitzen wiederum Eigenschaften, welche die Auswahl zwischen Arbeitgebern im oben genannten Sinne potentiell beeinflussen[57]. Diese können im Einzelfall von den räumlichen Gegebenheiten am Arbeitsort über sensorische Eigenschaften des Arbeitsplatzes bis hin zu persönlichen Präferenzen über Arbeitsinhalte reichen. Dabei kommt zudem auch das gesellschaftliche Ansehen eines potentiellen Arbeitgebers und der Tätigkeit selbst eine entscheidungsrelevante Bedeutung zu.

Zentrales Axiom der Arbeitgeberwahl in der sozialwissenschaftlichen Forschung ist die Rationalität der Handlung des Individuums. Damit verbindet sich die Annahme, dass Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ihre Arbeitgeber bewusst und gezielt aussuchen, um Nutzen für sich zu erzielen[58]. Der Nutzenbegriff geht dabei über das rein monetäre Entgelt aus dem Beschäftigungsverhältnis hinaus und umfasst auch nicht-monetären Nutzen

---

[54] Vgl. u.a. *Franz, Wolfgang*: Arbeitsmarktökonomik, 8. Aufl., Berlin 2013, S. 214 ff.; *Hinz, Thomas/Pointner, Sonja*: Mobilität im Arbeitsmarkt, in: Abraham, Martin/Hinz, Thomas (Hrsg.): Arbeitsmarktsoziologie, Wiesbaden 2005, S. 99 ff., sowie bei *von Rosenstiel, Lutz*: Grundlagen der Organisationspsychologie, Stuttgart 2007, S. 411 ff.

[55] Vgl. u.a. *Franz, Wolfgang*: a.a.O., S. 23 ff.

[56] Vgl. *Abramovskij, Marina*: Determinanten der Arbeitgeberwahl von potenziellen Bewerbern in der Ernährungsindustrie, Diss. Göttingen 2013, S. 30.

[57] Vgl. *Gerhards, Christian*: Warum sind Arbeitgeber nicht für alle gleich attraktiv? Eine strukturelle Erklärung der Wahl des Arbeitgebers auf der Basis der Theorie der sozialen Produktionsfunktionen, Diss. Universität Bielefeld 2017, S. 20 ff. [download 5.8.2020].

[58] Vgl. ebenda, S. 69 ff.

(bspw. Prestige, sozialer Status), den Menschen aus der abhängigen Beschäftigung bei einem bestimmten Arbeitgeber ziehen können. Die Wahlentscheidung selbst steht am Ende eines Suchprozesses, in dessen Rahmen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen mit selbst gewählter Intensität nach möglichen „Passungen" auf dem Arbeitsmarkt suchen, nämlich nach Arbeitgebern, die ihnen den größtmöglichen Nutzen verschaffen können[59]. Die Suche, der Vergleich der Angebote und die Auswahlentscheidung sind somit die drei Stufen im Prozess der Arbeitgeberwahl[60].

Aus entscheidungstheoretischer Perspektive ist die Arbeitgeberwahl als eine extensive Entscheidung zu betrachten[61], da sie im Laufe des Berufslebens – und insbesondere bei den Beschäftigten im öffentlichen Dienst – eher selten stattfinden, dafür allerdings sehr hohe individuelle Tragweite besitzen. Denn durch die hohe Zahl weiterer langfristig wirksamer Entscheidungsfolgen, die im Zuge der Arbeitgeberwahl auftreten – darunter insbesondere die Wahl des Wohnortes und die damit meist verbundene (Ver-)Setzung des Lebensmittelpunkts –, sind Arbeitnehmer i.d.R. längerfristig in zentralen Aspekten ihres Lebens an die Folgen ihrer Entscheidung gebunden. Fehlentscheidungen wiederum sind für das Individuum mit hohen Kosten verbunden, wozu auch die Kosten für eine erneute Suche gehören. Die Arbeitgeberwahlentscheidung stellt also insgesamt in ihrer Vielschichtigkeit und Komplexität hohe Anforderungen an das entscheidende Individuum[62], welches allerdings wiederum menschlichen Beschränkungen bei der Informationsaufnahme und -verarbeitung unterliegt.

Während des Suchprozesses, aber auch bei der Auswahlentscheidung selbst wird Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zumeist nur beschränkte Rationalität unterstellt[63]. So wird einerseits angenommen, dass diese niemals über vollständige Information über alle möglichen Tauschpartner auf dem Arbeitsmarkt verfügen[64], andererseits auch dem Risiko unterworfen sind, die erhaltenen Informationen durch die Verwendung von Urteilsheuristiken nicht korrekt verarbeiten zu können[65]. In der Konsequenz wird davon ausgegangen, dass Menschen nicht ihren Nutzen maximieren, sondern lediglich ihre Ansprüche weit möglichst und „gut genug" zu befriedigen suchen (*satisficing*). Auch liegt es in der menschlichen Natur, Emotionen zu folgen, sozialen Normen zu entsprechen und in der Wahrnehmung der Realität von deren Darstellungsrahmen (*framing*) beeinflusst zu werden.

---

59 Vgl. *Franz, Wolfgang*: a.a.O., S. 214 ff.

60 Vgl. u.a. *Teufer, Stefan*: Die Bedeutung des Arbeitgeberimage bei der Arbeitgeberwahl, Diss. Mannheim 1999, S. 174.

61 *Pfeil, Silko*: Werteorientierung und Arbeitgeberwahl im Wandel der Generationen : eine empirisch fundierte Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Generation Y, Diss. Leipzig 2016, S. 191.

62 Vgl. *Lewandowski, Anna/Liebig, Christian*: Determinanten der Arbeitgeberwahl und Relevanz des Personalimages für die Bewerbungsabsicht. Fallstudie am Beispiel der Deutschen Bundesbank, in: Mannheimer Beiträge zur Wirtschafts- und Organisationspsychologie 2004 (Jg. 19), H. 1, S. 19 f.

63 Vgl. *Gerhards, Christian*: a.a.O., S. 71.

64 Dazu schon *Simon, Herbert A.*: Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science, in: The American Economic Review 1959 (Jg. 49), H. 3, S. 253 ff.

65 Vgl. *Kahneman, Daniel*: Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics, in: The American Economic Review 2003 (Jg. 93), H. 5, S. 1449 ff.

Die prägendste Eigenschaft des Arbeitgeberwahlprozesses ist aber die Entscheidung unter Unsicherheit. Arbeitssuchenden – auch solchen, die bereits in einem Beschäftigungsverhältnis stehen – liegen vor Betriebseintritt weder vollständige Informationen über alle Betriebseigenschaften vor, noch können sie folglich mit Sicherheit sagen, ob sich ihr erwarteter Nutzen aus dem neuen Beschäftigungsverhältnis tatsächlich einstellen wird[66]. Da Menschen dazu tendieren, bei Entscheidungen unter Unsicherheit Verlustaversion zu zeigen[67], werden sie zwar eher geneigt sein, hohe Kosten für die Informationsbeschaffung und -auswertung in Kauf zu nehmen, aber nur bei an Sicherheit grenzender Eintrittswahrscheinlichkeit eines Nutzenzugewinns auch einen (neuen) Arbeitsvertrag unterzeichnen. Im Umkehrschluss entstehen Arbeitgeberwechsel und zwischenbetriebliche Mobilität von Beschäftigten aus spürbaren Nutzeneinbußen bzw. auch aus einem Zurückbleiben des realisierten hinter dem erwarteten Nutzen. Sie sind in jedem Fall mit hohen psychologischen Hürden versehen[68].

### 3.1.2 Menschliche Ziele und Bedürfnisse bei der Arbeitgeberwahl

Grundlegende Arbeiten der Psychologie zur Befriedigung allgemeiner menschlicher Bedürfnisse im Kontext von Arbeitsverhältnissen sind größtenteils älteren Datums (Maslow 1943[69], darauf aufbauend Alderfer 1969[70]) Während die Theorie der Bedürfnispyramide Maslows empirisch allerdings kaum bestätigt werden konnte, findet Alderfers Theorie der drei Dimensionen menschlicher Bedürfnisse (Basisbedürfnisse, soziale Bedürfnisse, Wachstumsbedürfnisse[71]) – weiterhin Anwendung[72], ohne dabei jedoch überprüft zu werden. Dabei werden menschliche Basisbedürfnisse durch Bezahlung und weitere arbeitgeberseitige Sozialleistungen (bspw. eine Betriebsrente) abgedeckt, die Erfüllung sozialer Bedürfnisse bemisst sich anhand der Beziehung zu Vorgesetzten und Kollegen, die von Wachstumsbedürfnissen anhand der Vielfalt und Komplexität der Arbeitsaufgabe. Insgesamt gelten diese Ansätze der Strukturierung und Hierarchisierung menschlicher Ziele und Bedürfnisse jedoch als wenig fruchtbar, weshalb sie aus neueren Auflagen organisationspsychologischer Lehrbücher entfernt wurden[73]. Diese Ansätze verdeutlichen jedoch die Multidimensionalität menschlicher Ziele bei der Arbeitgeberwahl:

Als soziale Wesen sind Menschen in der Bestimmung ihrer konkreten Ziele äußeren Rahmenbedingungen unterworfen. So postulieren bspw. soziologische Klassentheorien, dass

---

66 *Franz, Wolfgang*: a.a.O., S. 222.

67 Vgl. *Tversky, Amos/Kahneman, Daniel*: Advances in Prospect Theory: Cumulative Representation of Uncertainty, in: Journal of Risk and Uncertainty 1992, H. 5, S. 298.

68 Grundlegend dazu *Hirschman, Albert*: Exit, Voice, and Loyalty, Cambridge 1970.

69 *Maslow, Abraham*: A Theory of Human Motivation, in: Psychological Review 1943 (Jg. 50), H. 4, S. 370 ff.

70 *Alderfer, Clayton P.*: An Empirical Test of a New Theory of Human Needs, in: Organizational Behavior and Human Performance 1969, H. 4, S. 142 ff.

71 Verwendung der englischen Abkürzung auch in der deutschsprachigen Literatur: ERG.

72 Zuletzt bei *Ruthus, Julia*: Employer of Choice der Generation Y, Wiesbaden 2013.

73 Vgl. von *Rosenstiel, Lutz*: Grundlagen der Organisationspsychologie, 6. Aufl., Stuttgart 2007, S. 405, und *von Rosenstiel, Lutz/Nerdinger, Friedemann*: Grundlagen der Organisationspsychologie, 7. Aufl., Stuttgart 2011, S. 395.

die Zugehörigkeit zu einer gesellschaftlichen Gruppe die individuellen Ziele, die durch die Arbeitgeberwahl erreicht werden sollen, veränderten[74]. Zentrales Element ist hier der individuelle Habitus, der sich aus klassentypischen Verhaltensweisen und Vorlieben zusammensetzt. Diese können im Einzelfall stark variieren, da sie in hohem Maße aus individuell gebildeten Wertevorstellungen resultieren.

In diesem Kontext ist es evident, dass auch die individuelle Lebensphase, die sozialrechtlichen Rahmenbedingungen sowie die Lage auf dem Arbeitsmarkt diese Entscheidung beeinflussen. So kann bspw. in der Phase des Berufseinstiegs, bei sehr geringer Arbeitslosenunterstützung sowie unter hoher Arbeitslosigkeit das Bedürfnis, überhaupt einen Arbeitsplatz zu bekommen, der Druck auf die Entscheidung als sehr hoch angesehen werden[75]. Im Gegenzug können bei Arbeitskräfteknappheit und/oder längerer Berufserfahrung bzw. steigendem Lebensalter andere Nutzenkalküle zum Tragen kommen, die die persönliche Zielsetzung bei der Arbeitgeberwahl bzw. des Arbeitgeberwechsels verändern. Modelle unter Annahme generationenspezifischer Zielstellungen bei der Arbeitgeberwahl (bspw. „Generation X“, „Generation Y“, etc.) sind ob der nicht nachweisbaren Existenz statistisch signifikanter Unterschiede zu anderen Personengruppen in diesem Zusammenhang nicht weiter zu verfolgen[76]. Aber es ist diese Vielzahl von Individualitäten, welche dazu führt, dass einzeldisziplinäre Ansätze zur Erklärung menschlicher Ziele und Bedürfnisse bei Arbeitgeberwahlentscheidungen unvollständig und in ihrer Erklärungskraft begrenzt blieben[77]

Diesen bis heute bestehenden Defiziten im Theorieangebot versuchte Gerhards (2017) Rechnung zu tragen, als er Lindenbergs Theorie der sozialen Produktionsfunktion heranzog, um aus dem allgemeinen menschlichen Streben nach Wohlbefinden individuelle (Einzel-)Ziele bei der Arbeitgeberwahl zu identifizieren. Er nutzte die fünf von Lindenberg postulierten Dimensionen menschlichen Wohlbefindens (Stimulation, Komfort, Status, Verhaltensbestätigung und Affekt) und leitete ab, dass insb. die Dimensionen Komfort (durch Gehalt, Sozialleistungen, etc.) und Status (Aufstieg, Karriereperspektiven, etc.) die Arbeitgeberwahlentscheidung begründen müssten. Bei der empirischen Überprüfung dieser Theorie anhand von Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) aus dem Jahr 2011 stellte er jedoch fest, dass diese Dimensionen nur teilweise bestätigt werden konnten und unter ihnen die Dimensionen Stimulation (Weiterbildung, Leistungsorientierung) und Komfort noch die stärkste Erklärungskraft für Arbeitgeberwahlentscheidungen besaßen[78].

---

[74] Vgl. *Abraham, Martin/Hinz, Thomas*: Theorien des Arbeitsmarkts, in: Dies. (Hrsg.): Arbeitsmarktsoziologie, Wiesbaden 2005, S. 29 ff., insb. S. 40 ff.

[75] Vgl. *Franz, Wolfgang*: a.a.O., S. 218.

[76] Vgl. *Pfeil, Silko*: a.a.O., S. 188 f.

[77] Vgl. *Gerhards, Christian*: a.a.O., S. 60 ff.

[78] Vgl. ebenda, S. 197 ff.

Neben Gerhards' Studie erarbeiteten Walk, Schinnenburg und Handy [79] im Jahr 2013 Erkenntnisse zu Arbeitserwartungen Studierender, welche sich in zwei Gruppen– „Bezahlung und Zusatzleistungen" sowie „Werte und Entwicklungsmöglichkeiten" – einteilen ließen. Für deutsche Studierende stellten die Autorinnen fest, dass die Merkmale der Gruppe „Bezahlung und Zusatzleistungen" deutlich höher gewichtet wurden und eine geringere Standardabweichung aufwiesen als die der Gruppe „Werte und Entwicklungsmöglichkeiten". Damit steht die Erreichung ökonomischer Ziele bei der Arbeitgeberwahl hierzulande also tendenziell im Vordergrund.

Insgesamt bieten diese Ansätze zu menschlichen Zielen und Bedürfnissen also eher wenige Anhaltspunkte dafür, anhand welcher – möglichst intersubjektiver – Entscheidungskriterien Arbeitgeberwahlentscheidungen erklärt werden können. Das ökonomische Ziel abhängiger Beschäftigung als Haupteinkommensquelle zur Sicherung des Lebensunterhalts über dem Niveau des Existenzminimums gehört in jedem Fall hinzu, weitere Zielstellungen sind in ihrer Existenz, Kategorisierung und/oder Hierarchisierung jedoch kaum zu verallgemeinern.

## 3.2 Sozialwissenschaftliche Ansätze zur Bestimmung der Arbeitgeberattraktivität

Die Problematik von Individualität und Vielschichtigkeit menschlicher Entscheidungsfindung versucht der sozialwissenschaftliche Ansatz zu überwinden. Hier wird Arbeitgeberattraktivität für externe Arbeitskräfte meist nach Berthon et al. (2005)[80] als die Summe des erwarteten Nutzens aus der Beschäftigung bei einer bestimmten Organisation definiert, mithin kann im Wege der Analogie die Summe des tatsächlich wahrgenommenen Nutzens als Definition der Arbeitgeberattraktivität für bereits Beschäftigte gebildet werden. Arbeitnehmer wählen, so die Grundlage dieses Ansatzes, unter den wahrgenommenen Wahlmöglichkeiten diejenige aus, welche den höchsten Attraktivitätswert besitzt. Die Attraktivität entspringt dabei nicht allein den Attributen des Arbeitgebers (Größe, Reputation, Internationalität, etc.[81]), sondern auch denen der Arbeitsbedingungen (Entgelthöhe, Arbeitszeiten, physische und psychische Belastungen, etc.) und denen der Branche (Zukunftsfähigkeit, Image, etc.)[82]. Dieser Ansatz hat zwar nicht das Potential, Arbeitgeberwahlentscheidungen vollumfänglich zu erklären, aber er reduziert die Komplexität der Analyse menschlicher Arbeitgeberwahlentscheidung, da er sie auf einen im Wege der Abstraktion gebildeten Wert zurückführt und bietet deshalb die Möglichkeit, die Effektivität

---

[79] *Walk, Marlene/Schinnenburg, Heike/Handy, Femida*: What do talents want? Work expectations in India, China, and Germany, in: Zeitschrift für Personalforschung 2013 (Jg. 27) H. 3, S. 251 ff.

[80] *Berthon, Pierre/Ewing, Michael/Hah, Li Lian*: Captivating Company: Dimensions of Attractiveness in Employer Branding, in: International Journal of Advertising 2005 (Jg. 24) H. 2, S. 156, so verwendet u.a. durch *Alniacik, Esra/Alniacik, Ümit*: Identifying dimensions of attractiveness in employer branding, in: Procedia – Social and Behavioral Sciences 2012, H. 58, S. 1336 ff.; sinngemäß auch durch *Ruthus, Julia*: Employer of Choice der Generation Y, Wiesbaden 2013.

[81] Vgl. *Blickle, Gerhard*: Berufswahl und berufliche Entwicklung, in: ders./Nerdinger, Friedemann W./Schaper, Niclas: Arbeits- und Organisationspsychologie, 4. Aufl., Berlin 2019, S. 209-234.

[82] *Huf, Stefan*: Wer ist der Attraktivste im Land?, in: Personalführung 2007 (Jg. 40), H. 12, S. 62.

personalwirtschaftlicher Maßnahmen zur Personalgewinnung und -bindung mit geringem Aufwand zu erhöhen.

In den vergangenen zehn Jahren ist insbesondere in den entwickelten westlichen Industrienationen ein umfangreicher Katalog von Forschungsarbeiten zum Thema Arbeitgeberattraktivität und verwandten Konzepten entstanden[83] – darunter auch Arbeiten speziell über den öffentlichen Dienst in Deutschland. Deren jeweilige Aussagekraft ist dabei allerdings deutlich begrenzt, da sich nicht nur in puncto Definition und Nutzung des Attraktivitätsbegriffs große Unterschiede finden, sondern auch da eine Vielzahl von Merkmalskatalogen attraktiver Arbeitgeber induktiv entwickelt wurde. Im Folgenden wird der Versuch unternommen, insbesondere die Literatur mit Bezug zum deutschen Arbeitsmarkt, aber auch die einflussreichsten ausländischen Studien zu systematisieren und solche Attribute zusammenzustellen, die dort empirisch als besonders signifikante Dimensionen von Arbeitgeberattraktivität identifiziert werden konnten.

### 3.2.1 Arbeitgeberattraktivität im privatwirtschaftlichen Kontext

Im Zusammenhang mit beruflicher Mobilität und der Deckung von Personalbedarfen wurde die Fragestellung nach der Anziehungskraft von Beschäftigungsverhältnissen bei bestimmten Unternehmen bzw. Arbeitsplätzen in bestimmten Branchen schon früh von sozialwissenschaftlicher Forschung bearbeitet. Grundlegende Überlegungen hierzu finden sich bei Lutz u. Weltz (1966)[84], welche die Mobilität von Arbeitskräften zwischen Branchen und Betrieben anhand von Industriearbeitern untersuchten. Über die Anziehungskraft von Arbeitsplätzen erarbeiteten sie insbesondere drei grundlegende Eigenschaften, nämlich deren Relativität vor dem Hintergrund der gegebenen Verhältnisse und Arbeitsbedingungen in der jeweiligen oder einer benachbarten Branche, die Individualität von deren Bewertung sowie deren Grundverschiedenheit in der Bemessung seitens externer Arbeitskräfte im Vergleich zu bereits intern Beschäftigten. Sie stellten zudem fest, dass die Bewertung der Arbeitsbedingungen durch bereits Beschäftigte einem „Ganzheitscharakter“ unterlag, bei der kleinere Veränderungen für das Gesamturteil über einen Arbeitgeber kaum ins Gewicht fielen[85] und mithin die Anziehungskraft nicht signifikant veränderten.

Der Begriff der Anziehungskraft bzw. Attraktivität eines Arbeitgebers, im englischen Sprachraum meist *organizational attractiveness*, findet sich in der Folge in vielem Arbeiten der 1980er- und 1990er-Jahre, insbesondere aus dem Bereich anwendungsorientierter mikroökonomischer Forschung. Dabei zeigt sich auch eine große, beinahe unüberseh-

---

[83] So verzeichnet Google Scholar zum Suchbegriff *organizational attractiveness* derzeit mehr als 230.000 Einträge, zu *employer attractiveness* noch mehr als 90.000. Zur quantitativen Größenordnung des Katalogs vgl. bspw. die untersuchte Literatur in *Hendricks, Marije*: Organizational Reputation, Organizational Attractiveness and Employer Branding: Clarifying the Concepts, M.A.-Thesis, Twente 2016. Dort bleibt, wie auch hier, die beinahe unüberschaubare Zahl von Arbeitgeberrankings unterschiedlichster Provenienz und Qualität unbeachtet.

[84] *Lutz, Burkart/Weltz, Friedrich*: Der zwischenbetriebliche Arbeitsplatzwechsel: zur Soziologie und Sozioökonomie der Berufsmobilität, Frankfurt a M. 1966.

[85] Ebenda, S. 117.

bare Vielfalt ähnlicher oder verwandter Attraktivitätskonzepte, so z.B. das Personalimage[86], das Arbeitgeberimage[87] oder die *employer brand*[88]. Deren begriffliche Abgrenzung und sukzessive Nutzung unterscheidet sich von der Arbeitgeberattraktivität insbesondere im Aspekt der Kommunikation und Information: Während o.a. Konzepte das arbeitgeberseitige *signalling* auf dem Arbeitsmarkt im Sinne des Personalmarketings einbinden[89], handelt es sich bei Arbeitgeberattraktivität um den reinen Wert des Nutzens, der aus der Beschäftigung bei einem Arbeitgeber resultiert – mithin erfasst sie die „Vermögenswerte" eines Arbeitgebers zur Personalgewinnung und -bindung, nicht aber das arbeitgeberseitige Vorgehen zur Erreichung personalwirtschaftlicher Ziele.

Die Suche nach und die Benennung der Faktoren, die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen bei Arbeitgebern als attraktiv wahrnehmen, ist folglich auch die in der Literatur zum deutschen Arbeitsmarkt verbreitetste Problemstellung. Anhand des Konstrukts des Personalimages untersuchten *Lewandowski* und *Liebig* (2004)[90] das Anforderungsprofil eines idealen Arbeitgebers, wobei beinahe alle von den Autoren formulierten Attraktivitätsmerkmale durch die Befragten als erstrebenswert erachtet wurden. Mit einer ähnlichen Methode ermittelten Schleiter und Armutat (2004)[91] bei Studierenden, Beschäftigten und Umschülern deren Wunschprofil eines idealen Arbeitgebers auf Grundlage eines Katalogs nicht näher bezeichneter Provenienz. Die Problematik dieser Art von unsystematischer Erhebung individuell wahrgenommener Attraktivitätsmerkmale bei der Arbeitgeberwahl liegt jedoch in der menschlichen Natur: Idealerweise erfüllt ein Arbeitgeber alle Ziele der Beschäftigten, deswegen werden Beschäftigte stets tendenziell auch alle für sie positiven Attribute in der Befragung nennen (sog. „Deckeneffekt").

Berthon et al. (2005)[92] legten mit ihrer „Employer Attractiveness Scale" (EAS) hingegen erstmals ein validiertes Messinstrument für Arbeitgeberattraktivität vor, welches das Konstrukt anhand von fünf Merkmalsgruppen (vgl. Tab. 5) eingrenzt. Auch hier sind jedoch Deckeneffekte zu vermuten.

Alniaçik und Alniaçik (2012)[93] testeten die EAS anhand einer jeweils hälftigen Stichprobe türkischer Berufstätiger und Studierender und stellten fest, dass die EAS nach Berthon et al. aufgrund kultureller Besonderheiten auf den nationalen Kontext hin angepasst werden musste und dass sie weiterer Validierung bedarf. Sie zeigten auch, dass das Geschlecht der Befragten signifikante Auswirkung auf ihre Gewichtung von Attraktivitätsfaktoren hat

---

86 *Lieber, Bernd*: Personalimage, München 1995.

87 *Teufer, Stefan*: Die Bedeutung des Arbeitgeberimage bei der Arbeitgeberwahl, Diss. Mannheim 1999.

88 *Ambler, Tim/Barrow, Simon*: The employer brand, in: Journal of Brand Management 1996, H. 4, S. 185 ff.

89 Vgl. *Lieber, Bernd*, a.a.O., S. 11 ff., Teufer, Stefan: a.a.O., S. 129 ff., *Ambler, Tim/Barrow, Simon*: a.a.O., S. 187 ff.

90 Vgl. *Lewandowski, Anna/Liebig, Christian*: Determinanten der Arbeitgeberwahl und Relevanz des Personalimages für die Bewerbungsabsicht; Fallstudie am Beispiel der Deutschen Bundesbank, in: Mannheimer Beiträge zur Wirtschafts- und Organisationspsychologie 2004 (Jg. 19), H. 1 (2004), S. 15 ff.

91 *Schleiter, André/Armutat, Sascha*: Was Arbeitgeber attraktiv macht, in: Praxis Papiere der Deutschen Gesellschaft für Personalforschung 2004, H. 4.

92 Vgl. *Berthon, Pierre/Ewing, Michael/Hah, Li Lian*: a.a.O.

93 Vgl. *Alniaçik, Esra/Alniaçik, Ümit*: a.a.O.

und Frauen den durch die Autoren neu definierten Merkmalsdimensionen „Social Value“, „Market Value“, „Application Value“ und „Cooperation Value“ signifikant mehr Bedeutung beimaßen als Männer. Zwar ist die Aussagekraft auch dieser Studie begrenzt, da es sich nicht um eine Zufallsstichprobe handelte, doch wird die Abhängigkeit des Attraktivitätsbegriffs vom nationalen Kontext – und den dazugehörigen gesellschaftlichen, ökonomischen und kulturellen Wertvorstellungen – deutlich.

**Tabelle 5: Employer Attractiveness Scale (EAS)**

| Merkmalsgruppe | Merkmale |
|---|---|
| **Soziale Werte** | Unterhaltsame Arbeitsumgebung |
| | Gute Beziehung zu Vorgesetzten |
| | Gute Beziehung zu Kollegen |
| | Unterstützende und ermutigende Kollegen |
| | Freudvolle Arbeitsumgebung |
| **Entwicklungsperspektiven** | Anerkennung durch die Leitung |
| | Sprungbrett für zukünftige Beschäftigung |
| | Zufriedenheit durch die Arbeit für eine bestimmte Organisation |
| | Selbstvertrauen durch die Arbeit für eine bestimmte Organisation |
| | Sammeln karriererelevanter Erfahrungen |
| **„Application Value“** | Gelegenheit, gelerntes Hochschulwissen anzuwenden |
| | Gelegenheit, anderen das Gelernte weiterzugeben |
| | Akzeptanz und Zugehörigkeit |
| | Die Organisation ist kundenorientiert |
| | Verantwortungsvolle Organisation, die der Gesellschaft etwas zurückgibt |
| **„Interest Value“** | Arbeiten in einer spannenden Umgebung |
| | Innovativer Arbeitgeber – neuartige Praktiken, Vorausdenken |
| | Die Organisation würdigt und nutzt deine Kreativität |
| | Die Organisation produziert qualitativ hochwertige Produkte und Dienstleistungen |
| | Die Organisation produziert innovative Produkte und Dienstleistungen |
| **Wirtschaftlicher Nutzen** | Gute Beförderungsmöglichkeiten innerhalb der Organisation |
| | Arbeitsplatzsicherheit inmerhalb der Organisation |
| | Praxisorientierte abteilungsübergreifende Erfahrungen |
| | Ein überdurchschnittliches Grundgehalt |
| | Ein attraktives Paket zusätzlicher Arbeitgeberleistungen |

Quelle: Eigene Darstellung nach *Berthon* et al. (2005).

Im Hinblick auf den deutschen Arbeitsmarkt brachte zunächst die Metastudie von Lohaus, Rietz und Haase (2013)[94] detailliertere Erkenntnisse zu Attraktivitätsfaktoren. Die Autoren extrahierten aus insgesamt 37 Studien mit überwiegendem Bezug auf Deutschland die hiesigen Hauptdeterminanten von Arbeitgeberattraktivität. Die von den Autoren ermittelte Rangfolge der Attraktivitätsmerkmale bietet in Verbindung mit deren Systematisierung nach Öffentlichkeit/Nicht-Öffentlichkeit sowie subjektiv/objektiv (vgl. Tab. 6) einen umfassenden Überblick über empirisch ermittelte Attraktivitätsmerkmale, bleibt allerdings durch die fehlende kritische Reflexion über die Qualität der Stichprobenziehung und des jeweiligen Messinstruments der untersuchten Studien nur oberflächlich. Dieser Umstand bedingt, dass die ermittelten Attraktivitätsmerkmale auch nicht gleichrangig sind, da sie als Teil der Gesamtbewertung eines anderen Attraktivitätsmerkmals (Arbeitsklima – Arbeitsbedingungen; Arbeitszeitmodelle – Work-Life-Balance) bzw. Ausfluss eines Attraktivitätsmerkmals (Arbeitsplatzsicherheit – Erfolg und finanzielle Situation des Unternehmens) aufzufassen sind.

**Tabelle 6: Rangfolge der Attraktivitätsmerkmale von Arbeitgebern**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. | Team/Arbeitsatmosphäre/Klima | 11. | Internationalität/Auslandseinsatz |
| 2. | Arbeitsaufgabe | 12. | Erfolg und finanzielle Situation des Unternehmens |
| 3. | Work-Life-Balance | 13. | Standort |
| 4. | Weiterbildung | 14. | Arbeitsbedingungen |
| 5. | Karriere/Aufstieg | 15. | Management |
| 6. | Arbeitsplatzsicherheit | 16. | Corporate Social Responsability |
| 7. | Entgelt inkl. Sozialleistungen | 17. | Innovation/Fortschritt |
| 8. | Identifikation mit dem Unternehmen | 18. | Image/Reputation/Bekanntheit |
| 9. | Arbeitszeitmodelle | 19. | (Objektive) Merkmale des Unternehmens |
| 10. | Unternehmenskultur | | |

Quelle: *Lohaus, Daniela/Rietz, Christian/Haase, Sandra*: a.a.O., S. 13.

Lohaus, Rietz und Kling (2015) modifizierten zudem die „Employer Attractiveness Scale“ und überprüften sie auf ihre Brauchbarkeit für die Messung von Arbeitgeberattraktivität in Deutschland empirisch[95]. Weder ihr Modell noch die ursprüngliche Modellierung von *Berthon et al.* konnten validiert werden. Vielmehr wiesen die Autoren darauf hin, dass bisherige Definitionen von Arbeitgeberattraktivität kritisch zu bewerten sind und weitere Forschung im Bereich der Konzeptualisierung und Operationalisierung des Konstrukts dringend angezeigt ist. Die gilt insbesondere auch zu persönlichen Zielen von Arbeitnehmern bei der Arbeitgeberwahl – und die Bewertung von Attraktivität in Abhängigkeit von

[94] Vgl. *Lohaus, Daniela/Rietz, Christian/Haase, Sandra*: Talente sind wählerisch – was Arbeitgeber attraktiv macht, in: Wirtschaftspsychologie aktuell 2013, H. 3, S. 12 ff.

[95] Vgl. *Lohaus, Daniela/Rietz, Christian/Kling, Susanne*: Arbeitgeberattraktivität messen, in: Wirtschaftspsychologie 2015, H. 3, S. 9.

individuellen beruflichen Biographien[96] sowie von Veränderung im Laufe der Lebensspanne.

| Gruppe | Jüngere Berufstätige | Mittelalte Berufstätige | Ältere Berufstätige |
|---|---|---|---|
| Top-Wechselgründe | 1. Klima<br>2. Entgelt, Standort, Aufgabe | 1. Entgelt<br>2. Aufgabe | 1. Entgelt<br>2. Aufgabe<br>3. Standort, Arbeitszeit |
| Entgelt als Wechselgrund genannt | 60 % der Befragten | 76 % der Befragten | 60 % der Befragten |
| Kriterien für 1. Stelle | 1. Standort<br>2. Überhaupt ein Job | 1. Aufgabe<br>2. Entgelt<br>3. Überhaupt ein Job | 1. Aufgabe<br>2. Standort<br>3. Überhaupt ein Job, Entgelt |
| Zunehmende Bedeutung | 1. Klima<br>2. Entgelt u. Aufgabe | 1. Entgelt<br>2. Sicherheit u. Klima | 1. Klima<br>2. Entgelt<br>3. Selbstbestimmung, Sicherheit |
| Abnehmende Bedeutung | - | • Entgelt | • Entgelt |
| Wichtige Themen in Abgrenzung zu den anderen Gruppen | • Klima | • Entgelt<br>• Management<br>• Weiterbildung<br>• Symbolische Attraktivitätsfaktoren (z.B. Image, Größe) | • Selbstbestimmung<br>• Arbeitszeit<br>• Work-Life-Balance<br>• Gesundheit |

**Abbildung 6: Merkmale der Arbeitgeberattraktivität in verschiedenen Lebensabschnitten der Beschäftigten**

Quelle: *Lohaus/Rietz* 2018, S. 23.

Neben der Identifikation von Attraktivitätsfaktoren existieren im deutschen Kontext zudem auch Forschungsarbeiten unter dem Verständnis von Arbeitgeberattraktivität als Stärke des Beschäftigungswunschs. Sie untersuchen den empirisch messbaren Einfluss der Attribute von Arbeitgebern auf die Arbeitgeberwahl, den unternehmerischen Rekrutierungserfolg[97] oder die Bewerbungsabsicht. Baum und Kabst (2013)[98] nutzten in ihrer Studie zum Einfluss verschiedener Facetten des Arbeitgeberimages (*employer image*) auf die Bewerbungsabsicht Studierender der Ingenieurswissenschaften trotz abweichender

[96] Vgl. *Wild, Steffen/Deuer, Ernst/Schulze Heuling, Lydia*: Auswirkungen der Regelschuldauer bis zum Abitur auf die studentischen Vorstellungen von Arbeitgeberattraktivität, in: Zeitschrift für empirische Hochschulforschung 2018 (Jg. 2), H. 1, S. 57 ff.

[97] Vgl. *Mohr, Sabine/Troltsch, Klaus/Gerhards, Christian*: Der Kampf um Köpfe. Verbessern Betriebe durch Weiterbildung ihre Attraktivität als Arbeitgeber?, in: REPORT Zeitschrift für Weiterbildungsforschung 2013, H. 3, S. 37 ff.

[98] Vgl. *Baum, Matthias/Kabst, Rüdiger*: How to attract applicants in the Atlantic versus the Asia-Pacific region?, in: Journal of World Business 2013 (Jg. 48), H. 2, S. 175 ff.

Benennung bereits getestete Merkmale organisationaler Attraktivität. Sie stellten anhand der Regressionskoeffizienten fest, dass die Bewerbungsabsicht der Befragten in Deutschland besonders stark durch wahrgenommene Arbeitsatmosphäre und Karriereperspektiven erklärt werden konnte, während die wahrgenommene *work-life-balance*, die Attraktivität der Arbeitsaufgabe und – mit der geringsten Erklärungskraft – die Attraktivität der Bezahlung die Arbeitgeberwahl nur wenig erklären konnten. Jüngst konnte zudem Quednau (2019)[99] auf Basis einer Stichprobe von 181 überprüften Rückläufern zeigen, dass familienfreundliche Arbeitgeber im Vergleich zu karriereorientierten Arbeitgebern als „wünschenswerter" angesehen werden und eine positivere Einstellung durch arbeitgeberseitige Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie erzeugt werden kann. Die Autorin demonstrierte zudem, dass hierbei weder ein aktueller, noch ein potenzieller Vereinbarkeitshintergrund eine Rolle spielte[100]. In beiden Fällen ist die Aussagekraft durch die gezogene Stichprobe jedoch begrenzt.

Aus dem vorgestellten Katalog wissenschaftlicher Arbeiten zu Attraktivitätsmerkmalen von Arbeitgebern in Deutschland lässt sich trotz der teils geringen Aussagekraft und externen Validität einzelner Studien sowie der großen – auch konzeptuellen – Forschungslücken in diesem Bereich zumindest eine erste Zusammenstellung der relevantesten Dimensionen von Arbeitgeberattraktivität bilden. Es bietet sich eine Kategorisierung nach den Arbeitsbedingungen, Arbeitsinhalten, den Arbeitgeberleistungen und den sonstigen Arbeitgeberattributen an (vgl. Tab. 7).

Dabei sind lediglich die sonstigen Arbeitgeberattribute größtenteils vor Eintritt in ein Beschäftigungsverhältnis wahrnehmbar, die tatsächliche Qualität einer Vielzahl der übrigen Merkmale ist erst bei Eintritt oder im Verlauf der Organisationszugehörigkeit erkennbar. Während allerdings die weiteren Arbeitgeberattribute wie auch die Arbeitsinhalte durch das Unternehmen selbst kaum zu beeinflussen sind (insbesondere dort, wo branchen- oder berufsspezifische Routinen bzw. Erschwernisse nicht vermeidbar sind), sind die Arbeitgeberleistungen und die Arbeitsbedingungen in hohem Maße veränderlich. Personalverwaltungen können die Wirkung dieser Attraktivitätsmerkmale durch Anpassungen zugunsten der Beschäftigten erhöhen und zudem durch weitere Sozialleistungen oder Vergünstigungen Alleinstellungsmerkmale kreieren, welche wiederum in Wettbewerbsvorteile münden können. Der Katalog der Zusatzleistungen ist dabei lediglich durch die zur Verfügung stehenden Mittel begrenzt und kann zudem gezielt dazu genutzt werden, Nachteile aus Standort, Branchenzugehörigkeit oder Unternehmensreputation zu kompensieren.

---

[99] Vgl. *Quednau, Anja*: Die Relevanz der Vereinbarkeit von Beruf und Familie für die Arbeitgeberattraktivität, Diss. Berlin 2018.

[100] Vgl. ebenda S. 204 ff.

**Tabelle 7: Relevante Dimensionen von Arbeitsgeberattraktivität aus der Literatur**

| Arbeitsbedingungen | Arbeitsinhalte | Arbeitsentgelte | Sonstige Arbeitgeber-attribute |
|---|---|---|---|
| Arbeitsklima | Vielfalt | *Entgelt* und Sozialleistungen/Vergünstigungen | *Standort(e), Internationalität* |
| Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben/Familie | Innovation | Fort- u. Weiterbildung | *Wirtschaftlicher Erfolg der Unternehmung* |
| Gesundheitsschutz | Sinnstiftung | Personalentwicklung/ Karriere/Aufstieg | *Image und Reputation* |
| Arbeitspensum | Autonomie | | *Unternehmensgröße* |
| | | | *Branchenzugehörigkeit* |

**Hervorhebungen (kursiv):** Vor Eintritt in das Beschäftigungsverhältnis wahrnehmbare Attraktivitätsmerkmale.

Quelle: Eigene Darstellung

Aus dem Dualismus der öffentlich bekannten und wahrnehmbaren Attraktivitätsmerkmalen sowie derjenigen, welche frühestens bei Eintritt in das Beschäftigungsverhältnis wahrnehmbar sind, resultiert das Problem der unvollständigen Information für Arbeitssuchende. Zwar erlauben die sonstigen Arbeitgeberattribute den Arbeitssuchenden durchaus Rückschlüsse auf die übrigen drei Kategorien, vermögen diese aber nicht restlos aufzuhellen. Entsprechend verbreitet nutzen privatwirtschaftliche Arbeitgeber über die Werbung in Stellenanzeigen hinaus auch Zertifizierungen, Siegel o.ä., um potentiellen Arbeitskräften einen besseren Eindruck über die eigenen Qualitäten als Arbeitgeber zu vermitteln. Gerade bei Berufseinsteigern treten nicht selten Praktika und Praxisphasen hinzu, welche Einblicke in Arbeitsinhalte und -bedingungen ermöglichen sollen und so zum personalwirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens beitragen können. Neben Verbesserungen bei den Beschäftigungskonditionen kann zum Zwecke der Personalgewinnung auch die Mittelausstattung der Personalverwaltung für Marketing und Kommunikation – teils auch per Direktansprache möglicher Kandidaten – der Arbeitsmarktlage angepasst werden. Die insgesamt große Handlungsfreiheit insbesondere der großen privatwirtschaftlichen Arbeitgeber in Deutschland ermöglicht es zudem, Attraktivitätsmerkmale bedarfsgerecht anzupassen bzw. auch überhaupt erst zu kreieren.

### 3.2.2 Arbeitgeberattraktivität des öffentlichen Dienstes

Die Definition der Attraktivität der Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes kann auf Grundlage der vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse am ehesten per Analogie der Definition nach Berthon et al. vorgenommen werden. Hiermit wäre die Arbeitgeberattraktivität des öffentlichen Dienstes als Summe des individuell erwarteten – bei bereits in

Dienst stehenden öffentlich Beschäftigten des individuell wahrgenommenen – Nutzens aus einer Beschäftigung bei einem Arbeitgeber/Dienstherrn des öffentlichen Dienstes zu definieren. Aus Sicht der Arbeitgeber ermöglicht eine hohe Attraktivität die Deckung der Personalbedarfe durch die Gewinnung in Qualität und Anzahl ausreichender Arbeitskräfte[101] sowie durch die Verhinderung unerwünschter Fluktuation. Damit dient sie der Sicherstellung der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes, indem langfristige und umfangreiche Vakanzen und damit verbundene Leistungsausfälle vermieden werden.

Die Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes zeichnen sich durch eine Reihe ökonomischer Besonderheiten aus, die im Zuge der Arbeitgeberwahl Berücksichtigung verdienen, da sie für Arbeitnehmer mit zusätzlicher Bedürfnisbefriedigung versehen sein können. Im Kontext der Beschäftigung im öffentlichen Dienst wird insbesondere nicht-monetärer Nutzen der Beschäftigung hinzugezählt – bspw. durch Public Service Motivation[102] bei öffentlich Beschäftigten in Deutschland. Dem muss bei der Identifikation der speziellen Attraktivität des öffentlichen Dienstes auf dem Arbeitsmarkt sowie beim Versuch der Definition von Arbeitgeberattraktivität im öffentlichen Dienst Rechnung getragen werden.

Obwohl der öffentliche Dienst Deutschlands größter Arbeitgeber ist, findet Forschung zu dessen Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt erst seit kurzer Zeit, dabei allerdings wenig regelmäßig und eher einzelfall- bzw. projektbasiert[103] und bzw. oder im Rahmen von studentischen Abschlussarbeiten[104] statt. Insbesondere ebenen- und aufgabenbereichsübergreifend vergleichende Arbeiten fehlen vollständig. Im Kontext des öffentlichen Sektors sind insbesondere drei Studien zu nennen, die besondere Arbeitsmotive im öffentlichen Dienst berücksichtigen, eine fundierte Datenbasis aufweisen und zudem jüngeren Datums sind. Pfeifer (2010)[105] zeigte anhand von Daten des SOEP aus dem Jahr 2004, dass besonders risikoaverse Arbeitnehmer eher eine Beschäftigung im öffentlichen Sektor annehmen, wenn die dortige Arbeitsplatzsicherheit höher als im Privatsektor ist – was allenfalls temporär in Zeiten starker Konjunktur und hoher Arbeitskräfteknappheit zutrifft. Anders als risikobehaftetes Verhalten der Beschäftigten in der Privatwirtschaft wird dies im öffentlichen Sektor nicht durch höhere Gehälter belohnt.

---

101 Vgl. *Ritz, Adrian/Waldner, Christian*: Competing for Future Leaders. A Study of Attractiveness of Public Sector Organizations to Potential Job Applicants, in: Review of Public Personnel Administration 2011 (Jg. 31), H. 3, S. 310 ff.

102 Vgl. Hammerschmid, Gerhard/Meyer, Renate E./Egger-Peitler, Isabell: Das Konzept der Public Service Motivation – Status Quo der internationalen Diskussion und erste empirische Evidenzen für den deutschsprachigen Raum, in. der moderne staat 2009 (Jg. 2), H. 1, S. 13 ff.

103 Siehe zuletzt *Richter, Gregor*: Personalbefragung 2016 zur Attraktivität der Bundeswehr als Arbeitgeber, Forschungsbericht 120 des Zentrums für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr, Potsdam 2019. Hier wurde zwar das IST der Attraktivität, jedoch nicht das SOLL aus Sicht der Beschäftigten erhoben – auch da es nicht in der Zielstellung der Arbeit lag.

104 Z.B. durch Deckeneffekte verzerrt: vgl. *Koch, Sebastian*: Arbeitgeberattraktivität. Eine quantitative Analyse im Rahmen des Projekts „Employer Branding" der Stadt Karlsruhe, Kehl 2016. Die Studie von *König* (2018) zur Arbeitgeberattraktivität der Polizei Nordrhein-Westfalens bewertet die eingesetzten Mittel des Personalmarketings im Hinblick auf Ihre Wirkung zur Erhöhung der Arbeitgeberattraktivität und analysiert somit die Zweckmäßigkeit deren Kommunikation. Vgl. *König, Lars*: Arbeitgeberattraktivität der Polizei Nordrhein-Westfalen, Frankfurt a.M. 2018.

105 *Pfeifer, Christian*: Risk Aversion and Sorting into Public Sector Employment, in: German Economic Review 2010 (Jg. 12), H. 1, S. 85 ff.

Erkenntnisse zu Attraktivitätsmerkmalen des öffentlichen Dienstes über die Arbeitsplatzsicherheit hinaus erbrachte die Arbeit von Ritz und Waldner (2012) [106] über den Beschäftigungswunsch von Studierenden in der öffentlichen Verwaltung. Sie kommt zu Ergebnissen, die den im privatwirtschaftlichen Kontext empirisch ermittelten Attraktivitätsmerkmalen, bspw. bei Gerhards (2018), entsprechen: Mit Ausnahme der dort unter Status bzw. Affekt eingeordneten Karrierechancen und Arbeitsklima stellten sie bei dieser Personengruppe ähnliche Beschäftigungsziele fest (vgl. Tab 8). Arbeitgeber der öffentlichen Verwaltung konnten nach Wahrnehmung der Befragten lediglich bei Arbeitsplatzsicherheit und Zukunftsaussichten überzeugen, in den übrigen Beschäftigungszielen erreichten sie nur schwache Werte. Aufgrund der Wahl der Grundgesamtheit (Universität der Bundeswehr, Fachrichtung Betriebswirtschaft, kleine Stichprobe) und den damit anzunehmenden Verzerrungen (bspw. soziale Erwünschtheit der Gemeinwohlorientierung als Beamte auf Probe) ist die Aussagekraft dieser Ergebnisse jedoch nicht unmittelbar für andere Arbeitgeber anwendbar.

Zur Erforschung der Arbeitgeberattraktivität öffentlicher Unternehmen im Vergleich zur Privatwirtschaft und zum öffentlichen Dienst leisteten Vogel, Keppeler und Papenfuß (2017)[107] jüngst mit ihrer Studie einen wichtigen Beitrag. Auch sie verglichen den Beschäftigungswunsch Studierender der FHöV NRW und der BayFHVR unter der Prämisse, dass sowohl speziell auf den öffentlichen Sektor zutreffende Arbeitsmotive (Public Service Motivation) mit allgemeinen Arbeitsmotiven (operationalisiert als Attraktivitätsmerkmale) bei der Arbeitgeberwahl zwischen diesen Sektoren entscheidend sein können. Sie zeigten, dass die Befragten von Arbeitgebern der öffentlichen (Kern-)Verwaltung erhöhte Arbeitsplatzsicherheit und weniger Freizeit erwarteten, ihr Beschäftigungswunsch mithin bei ähnlicher individueller Gewichtung sowie persönlicher Neigung zu Altruismus dort am stärksten ausgeprägt ist. Die konzeptionellen Schwäche dieser Studie, nämlich die Befragung von bereits im öffentlichen Dienst stehenden Beamten auf Widerruf (und dem damit verbundenen *bias* wie bei Ritz und Waldner) zeigt jedoch an, dass die Forschung zur Attraktivität des Arbeitgebers öffentlicher Dienst – auch in Abgrenzung zu anderen Wirtschaftssektoren – noch wenig fortgeschritten ist. Insbesondere Konzepte der intrinsischen Motivation sind hier problematisch: Vor dem Hintergrund der fehlenden Forschung in diesem Bereich in Deutschland[108] sowie auch im internationalen Vergleich geringen Einheitlichkeit in deren Konzeptualisierung[109] steht der Einbezug von Public Service Motivation nach den bis hierhin vorhandenen Konzepten in vergleichende Forschung zur Arbeitgeberwahl also allenfalls auf tönernen Füßen.

---

[106] *Ritz, Adrian/Waldner, Christian*: Der Staat im Kampf um den Führungskräftenachwuchs: Eine Untersuchung zur Arbeitgeberattraktivität der öffentlichen Verwaltung, in: Schröter, Eckhardt/Röber, Jörg/von Maravic, Patrick (Hrsg.): Zukunftsfähige Verwaltung?, Opladen 2012, S. 83 ff.

[107] *Vogel, Rick/Keppeler, Florian/Papenfuß, Ulf*: Arbeitgeberattraktivität öffentlicher Unternehmen aus Sicht des Führungskräftenachwuchses der Verwaltung, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, H. 4/2017, S. 256 ff.

[108] Vgl. *Kehrer, Tamiko/Rölle, Daniel*: Die Theorie der „Public Service Motivation“, in: Die öffentliche Verwaltung 2018, H. 13, S. 509 ff.

[109] Vgl. *Korac, Sanja/Saliterer, Iris/Weigand, Benedikt*: Factors affecting the preference for Public Sector employment at the pre-entry level: A systematic review, in: International Public Management Journal 2018 (Jg. 22), H. 5, S. 836.

**Tabelle 8: Beschäftigungsziele befragter Studierender***

| | |
|---|---|
| 1. Aufstiegs- und Karrierechancen | 8. Herausfordernde Tätigkeit |
| 2. Gute Zusammenarbeit mit Vorgesetzten u. Kollegen | 9. Zukunftsaussichten der Branche |
| 3. Abwechslungsreiche Tätigkeit | 10. Unternehmensstandort |
| 4. Weiterbildungsmöglichkeiten | 11. Produkte/Dienstl. mit Identifikationspotential |
| 5. Arbeitsplatzsicherheit | 12. Möglichkeiten für einen Auslandseinsatz |
| 6. Verdienstmöglichkeiten | 13. Umwelt- und Sozialverhalten der Unternehmung |
| 7. Balance zwischen Privat- und Arbeitsleben | 14. Bekanntheit und Reputation der Unternehmung |

Quelle: *Ritz, Adrian/Waldner, Christian*: a.a.O., S. 87.

Ein weiteres mögliches Attraktivitätsmerkmal des öffentlichen Dienstes, welches in der Literatur kaum beachtet wird, wohl auch da es nicht direkt auf die Arbeitgeber bzw. Dienstherren zurückzuführen ist, ist das öffentliche Ansehen bestimmter Berufsgruppen. So erfreuen sich bspw. Feuerwehrleute, Polizisten, Richter und Beschäftigte in der Pflege in Umfragen regelmäßig hoher Reputations- und Vertrauenswerte in der Bevölkerung. In der Arbeitsmarktforschung wird die Entscheidung für eine bestimmte Berufsausbildung bzw. auch ein bestimmtes Universitätsstudium allerdings regelmäßig konzeptuell vom Übergang in die Berufstätigkeit und der Arbeitgeberwahl getrennt, da Menschen hier andere Entscheidungskriterien anlegen[110]. Doch nicht allein hierdurch scheidet die Einbeziehung dieses Attraktivitätsmerkmals aus. Vielmehr ist der öffentliche Dienst zudem gerade für o.g. Berufsgruppen als Arbeitgeber beinahe „alternativlos“, womit die Wahlentscheidung faktisch entfällt.

Insgesamt bietet die vorhandene Literatur also nur sehr wenige fundierte Erkenntnisse darüber, was den öffentlichen Dienst in Abgrenzung zu Unternehmen der freien Wirtschaft auf dem Arbeitsmarkt attraktiv erscheinen lässt. Es liegen keine aktuellen empirisch gestützten Erkenntnisse darüber vor, welche Beschäftigungsziele einzelne Zielgruppen der öffentlichen Personalwirtschaft verfolgen, wie sie diese gewichten und welche Bedeutung die Gemeinwohlorientierung für die Arbeitgeberwahl hat[111].

---

[110] Vgl. *Gerhards, Christian*: a.a.O., S. 11 ff.

[111] Zuletzt anhand von SOEP-Daten der Jahre 2000 – 2006: *Breitsohl, Heiko/Ruhle, Sascha*: Millennials' Public Service Motivation and Sector Choice – A Panel Study of Job Entrants in Germany, in: Public Administration Quarterly (2016), S. 458 ff. Anhand von SOEP-Daten der Jahre 2004 und 2005 zuvor auch: *Dur, Robert/Zoutenbier, Robin*: Intrinsic Motivation of Public Sector Employees: Evidence for Germany, in: German Economic Review 2014 (Jg. 16 ), H. 3, S. 343 ff.

### 3.2.3 Attraktivitätsmerkmale des öffentlichen Dienstes – im Zuge von Befragungen der Beschäftigten und der Beschäftigungsbehörden

Die Literaturanalyse ergibt, dass es zwar einige Unterschiede zwischen Beschäftigungsverhältnissen privater und öffentlicher Arbeitgeber gibt, die vor allem in der hohen Sicherheit und der langjährigen, wenn nicht gar „lebenslänglichen" Bindungswirkung öffentlicher Beschäftigungsverhältnisse liegen. In der Sinnhaftigkeit der Tätigkeit selbst (‚public sector motivation') gibt es außerdem eine häufig größere inhaltliche Bindung an die Berufstätigkeit, die bis zu einem gewissen Grad auch als Substitut zu materiellen Gegenleistungen angesehen werden kann. Jedoch sind die grundlegenden Merkmale der Arbeitgeberattraktivität vor allem in den Bereichen Arbeitsentgelt, Weiterbildung und Aufstiegsmöglichkeiten sowie Betriebsklima prinzipiell dieselben.

Die Attraktivitätsmerkmale sind zudem prinzipiell die gleichen für die Entscheidungen der Arbeitsplatzwahl am Anfang eines Berufslebens wie für die Wünsche, den konkreten Arbeitsplatz oder auch den Arbeitsgeber zu wechseln. Bei Wechselambitionen ist im öffentlichen Dienst außerdem zu berücksichtigen, ob Transaktionskosten damit verbunden sind. Beamtinnen und Beamte verlieren z.B. dann, wenn sie das Beamtenverhältnis aufkündigen, einen Teil ihrer Alterssicherungsansprüche. Indes wirkt sich auch Unzufriedenheit mit den Beschäftigungsbedingungen für den Arbeitgeber/Dienstherrn negativ aus, zum einen weil die Beschäftigten dann unzureichende Arbeitsergebnisse abliefern, zum anderen gibt es Signalwirkungen auch auf potentiell an einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst Interessierte. Insoweit sind die Erwartungen von Menschen, die noch nicht im öffentlichen Dienst arbeiten, sogar noch weniger aussagekräftig als Einschätzungen von bereits Beschäftigten, zumal erstere ja die Arbeitsbedingungen noch nicht einmal kennen und viele Einschätzungen auf „Hören-Sagen" basieren. Insoweit sind von einer Beschäftigtenbefragung deutlich bessere Informationen über die Beschäftigtenzufriedenheit und damit auch für den inneren Reformbedarf klarere Hinweise zu erwarten.

Weitere Expertise zur Frage nach der Attraktivität des öffentlichen Dienstes ist von den Beschäftigungsbehörden selbst zu erwarten. Der Weggang erfahrener älterer Beschäftigter ist dabei genauso wichtig wie Probleme bei der Personalfindung und -einstellung. Informationen über Art und Umfang von Stellenbesetzungsproblemen liefern z.B. Hinweise, bei welchen Berufsgruppen nicht nur Engpässe bestehen, die ggf. durch Ausbildungsoffensiven oder die Einrichtung eigener Studiengänge gemildert oder gar beseitigt werden können, sondern auch ob die Beschäftigungsbedingungen des öffentlichen Dienstes hier vor allem im Vergleich mit der Privatwirtschaft konkurrenzfähig sind. Auch Besonderheiten der Personalauswahl- und -einstellungsprozesse im öffentlichen Dienst können Ursache von Rekrutierungsproblemen sein. Insoweit ergänzt eine Befragung der Personalverantwortlichen die der Beschäftigten bei der Beantwortung der Frage nach der Attraktivität des öffentlichen Dienstes.

Unter den für die Privatwirtschaft am häufigsten genannten Oberbegriffen von Attraktivitätsmerkmalen sind einige, die auf den öffentlichen Dienst problemlos übertragbar sind. Dazu zählen

- Arbeitsbedingungen, worunter insb. auch ein gutes Arbeitsklima u.a. in Form einer guten Zusammenarbeit mit Vorgesetzen und Kollegen und Kolleginnen sowie die Balance zwischen Berufs- und Privatleben fallen,
- Weiterbildungsangebote und Möglichkeiten ihrer Wahrnehmung und – häufig damit verknüpft –
- Aufstiegs- und Karrierechancen sowie
- die Arbeitsentgelte.

Das Kriterium Arbeitsplatzsicherheit ist im öffentlichen Dienst auf allen unbefristeten Stellen gegeben, dürfte aber bei befristeten Arbeitsverträgen von Bedeutung sein. Es ergibt allerdings wenig Sinn, die Zufriedenheit mit der Sicherheit ihres Arbeitsplatzes bei den Beschäftigten abzufragen, denn dies dürfte eher vor Eintritt in den öffentlichen Dienst ein separierbarer Attraktor sein.

Zu den Arbeitsbedingungen[112] ist neben Indikatoren eines guten Arbeitsklimas und der Vereinbarkeit von Familie resp. Privatleben und Beruf auch die Frage nach gesundheitlichen Belastungen, die, wenn sie unzureichend berücksichtigt werden, auch das Arbeitsergebnis und die Höhe der Fehlzeiten beeinflussen[113]. Zudem sind die Merkmale Über- oder Unterforderungen sowie Überlastungen und „Unterbeschäftigung“ wichtige Faktoren der Arbeitszufriedenheit. Denn gerade letztere Faktoren indizieren die Angemessenheit der Personalausstattung und konkreten Stellenbesetzung in einer arbeitsteilig arbeitenden Institution, in der sich die einzelnen Beschäftigten einordnen und sich gemeinsam um ein Arbeitsergebnis bemühen.

Das Thema Arbeitsentgelte ist ebenfalls mehrschichtig[114]. Zufriedenheit mit Arbeitsentgelten ist eine subjektive Einschätzung, die sich nach den individuellen Einschätzungen der Beschäftigten richtet. Zu diesen gehört unzweifelhaft die Feststellung, ob das Arbeitsentgelt – nach Abzug von (Sozial-)Versicherungsbeiträgen und Lohn- bzw. Einkommensteuer – als „bedarfsdeckend“ angesehen wird, ob die Beschäftigten ihre materiellen Bedürfnisse daraus angemessen finanzieren können. Diese Eigenschaft von Arbeitsentgelten wird in der Betriebswirtschaftslehre häufig der sog. „Hygienefunktion" von Tarifentgelten zugeordnet, während Leistungsprämien und andere von der Leistung abhängende Entgeltelemente (Prämien, Boni) als motivationserhöhend und leistungsanerkennend eingestuft

---

[112] Vgl. u.a. *Brandl, Sebastian/Stelzl, Bernhard*: Arbeitsbedingungen und Belastungen im öffentlichen Dienst, Arbeitspapier der Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf 2013.

[113] Vgl. *Joiko, Karin/Schmauder, Martin/Wolff, Gertrud*: Psychische Belastung und Beanspruchung im Arbeitsleben, Publikation der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Dortmund 2010.

[114] Obwohl hochrelevant blieben im Rahmen dieser Untersuchung die den Arbeitsentgelten als Nebenleistungen zuzuordnenden Konditionen der Alterssicherung und Krankheitsabsicherung in Form der Beihilfe bei der Fragebogenkonzipierung leider außen vor. Ursache dafür ist die hartnäckige Weigerung des Projektbearbeiters, sich vor Erstellung des Fragebogens mit den theoretischen Grundlagen seiner Befragung auseinanderzusetzen. Diese Faktoren, die aus ökonomischer Sicht nahezu unverzichtbar sind, sollten aber bei einer Wiederholung der Befragung unbedingt einbezogen werden.

werden[115]. Letztere haben aber in weiten Teilen des öffentlichen Dienstes Ausnahmecharakter und werden häufig auch im Hinblick auf Vergabeverfahren und Höhe der Zuwendungen als durchaus problembehaftet angesehen[116].

Deutlich wichtiger als leistungsabhängige Entgeltbestandteile dürfte für die Entgeltzufriedenheit im öffentlichen Dienst die subjektive Einordnung des eigenen Arbeitsentgelts in Relation zu anderen oder zu den gestellten Anforderungen sein. Böck unterscheidet interne und externe Relationen der wahrgenommenen Entgeltzufriedenheit, die alle auf einem subjektiv vorgenommenen Vergleich beruhen und die sich auch im öffentlichen Dienst finden lassen. So wird ein Entgelt als gerecht und damit zufriedenstellend empfunden, welches[117]

- die unterschiedlichen Schwierigkeitsgrade und Verantwortungsanforderungen der Tätigkeiten/Arbeitsplätze berücksichtigt,
- die unterschiedlichen Qualifikationen und Fähigkeiten einbezieht,
- echte Leistungsunterschiede der Beschäftigten berücksichtigt und auch unterschiedliche persönliche Hintergründe und soziale Situationen parametrisiert.

Die externe Vergleichsdimension der Entgeltzufriedenheit bezieht sich dann auf Arbeitsentgelte für vergleichbare Tätigkeiten in anderen Wirtschaftsbereichen[118]. Für den öffentlichen Dienst, der für viele Berufe Alleinstellungsmerkmale aufweist oder doch die Arbeits- und Entgeltsituationen korrespondierender privater Arbeitgeber entscheidend prägt, bestimmt hier zweifelsfrei auch der Vergleich zwischen gleichen oder ähnlichen Tätigkeiten in den beiden Statusgruppen die subjektive Entgeltzufriedenheit.

Wechselwünsche von Beschäftigten sind allerdings nur bedingt Ausdruck von mangelnder Arbeitgeberattraktivität. Zwar kann sich dahinter Unzufriedenheit mit den individuell erlebten Arbeits- und Entgeltbedingungen verbergen und die Vorstellung, ein anderer privater oder öffentlicher Arbeitgeber oder Dienstherr böte bessere Konditionen. Sie können aber auch auf durch private Entscheidungen verursachte Veränderungen im Hinblick auf Wünsche zur Arbeitszeit oder zum Arbeitsort zurückgehen, denen der aktuelle Arbeitgeber/Dienstherr aus verschiedenen Gründen nicht entsprechen kann. Allein die Vielzahl und die häufig geringe Größe und räumliche Reichweite der öffentlichen Arbeitgeber erschweren Wechsel innerhalb der Institution; vor allem im Beamtenbereich gibt es außerdem finanzpolitisch verursachte dienstrechtliche Hürden für Dienstherrnwechsel, soweit

---

115 Vgl. *Herzberg: Frederick/Mausner; Bernard/Bloch Snyderman, Barbara*: Motivation to Work, New York 1993.

116 Vgl. *Kuhlmann, Sabine* et al.: Evaluation der Erfahrungen mit dem Leistungsentgelt nach TVöD im Bundesbereich, Berlin 2009; *Schmidt, Werner/Müller, Andrea*: Leistungsentgelt in den Kommunen: Praxis einer umstrittenen Regelung, in: WSI-Mitteilungen 2014 H. 2, S. 105 ff.; und *Jochmann-Döll, Andrea/Tondorf, Karin*: Monetäre Leistungsanreize im öffentlichen Sektor – Bestandsaufnahme – Analysen – Gestaltungsempfehlung, edition der Hans-Böckler-Stiftung 119, Düsseldorf 2004.

117 Vgl. *Böck, Ruth*: Personalmanagement, München/Wien 2015, S. 104.

118 Vgl. ebenda.

letztere nicht ausdrücklich einer Versetzung zustimmen[119]. Werden allerdings Wechselwünsche über einen längeren Zeitraum nicht erfüllt, schlagen sie unzweifelhaft auf die Arbeitszufriedenheit durch. Insoweit sollten Wechselwünsche und die dahinter stehende Motivationen zur Bestimmung der Arbeitgeberattraktivität in eine Datenabfrage einbezogen werden.

Da auch die Angebotsseite von Arbeitsplätzen mit vielfältigen Möglichkeiten Einfluss auf die Arbeitgeberattraktivität nimmt, die Beschäftigungsbehörden selbst aber nur begrenzte Entscheidungsspielräume zur Gestaltung von Einstellungsverfahren, Arbeitsbedingungen oder Entgeltelementen besitzen, ist deren Wahrnehmung von Attraktivitätsmerkmalen und ggf. deren Nutzbarmachung ebenfalls von Bedeutung zur Beurteilung der Arbeitgeberattraktivität des öffentlichen Dienstes.

Für diese komplementäre Einschätzung benötigt man Daten über

- die von der Beschäftigungsbehörde wahrgenommenen Probleme der Personalrekrutierung und Personalbindung,
- identifizierbare Ursachen für Probleme bei Rekrutierungsprozessen und (unerwünschte) Personalabgänge sowie
- die im öffentlichen Dienst verfügbaren genutzten Instrumente, um qualifiziertes Personal zu rekrutieren oder zu halten.

Im Hinblick auf die Befragung der Personalverantwortlichen und die der Beschäftigten ist es abschließend von besonderem Interesse, ob die Ergebnisse in der Attraktivitätsbewertung der Beschäftigten mit den Einschätzungen der Arbeitgeber-/Dienstherrnseite übereinstimmen. Auf dieser Basis kann Reformbedarf identifiziert werden, der sich nicht nur auf spezifische Instrumente für Personalrekrutierung, -bindung und -entwicklung bezieht, sondern insb. auch auf die Modernisierung der Entgelt- und Karrieresysteme.

[119] Vgl. *Dose, Nicolai/Wolfes, Felix/Burmester, Carolin* (Hrsg.): Kleinstaaterei im Dienstrecht der deutschen Bundesländer. Probleme bei der Bundesländergrenzen überschreitenden Mobilität von Landesbeamten nach der Föderalismusreform I, Modernisierung des öffentlichen Sektors, 45. Band, Baden-Baden 2020.

# 4. Analyse der Attraktivität der Beschäftigung im öffentlichen Dienst auf der Basis von Befragungsdaten

Zur differenzierten Beurteilung der Arbeitgeberattraktivität des öffentlichen Dienstes und Identifizierung von diesbezüglichen Problemen wurden im Herbst 2018 zwei Befragungen im öffentlichen Dienst durchgeführt. Die erste Befragung richtete sich an die Personalverantwortlichen, behandelte insb. auch das Ausmaß von Stellenbesetzungs- und Personalbindungsproblemen und sollte deren genauere Verortung eruieren, auch wenn hier keine „flächendeckenden" Ergebnisse erwartet werden konnten. Bei den Beschäftigten, welche die zweite Umfrage betraf, bestand die Erwartung im Hinblick auf differenzierte Einblicke in Wechselambitionen sowie Zufriedenheitswerte bei Attraktivitätsmerkmalen, die nach verschiedenen Merkmalen/erklärenden Variablen wie Arbeitgeber/Dienstherr, Alter, Entgelt-/Besoldungsgruppe, Aufgabenbereich etc. ausgewertet werden.

## 4.1 Personalgewinnung und -bindung aus Sicht der Dienstherren/ Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes

Die Personalwirtschaft der befragten Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes hatte im Jahr 2017 mit spürbaren Schwierigkeiten bei der Gewinnung und Bindung des Personals zu kämpfen. Der Personalbedarf, der sich aus dem Einstellungsbedarf aufgrund neu geschaffener Stellen sowie dem Ersatzbedarf für vorübergehend oder dauerhaft aus dem öffentlichen Dienst ausgeschiedene Beschäftigte ergibt, konnte in einigen Fällen in signifikantem Ausmaß nicht gedeckt werden[120].

Ziel der Befragung der Personalverantwortlichen war es, einen tieferen Einblick in die Probleme der öffentlichen Personalwirtschaft unter den gesamtwirtschaftlichen Bedingungen eines Fachkräftemangels zu gewinnen. Statistiken sind üblicherweise nicht tiefgestaffelt und erlauben selten Erkenntnisse über spezielle Teilbereiche.

[120] Vgl. *Hermanowski, Richard*: Zur Lage der Personalwirtschaft des öffentlichen Dienstes, in: Die Öffentliche Verwaltung 2018 (Jg. 72), H. 24, S. 991 ff.

**Tabelle 9: Zusammensetzung der Rückläufe nach Größenklasse des Dienstsitzes und Ebene**

| | Gesamt | komm. Bereich | Landesbereich | Bundesbereich |
|---|---|---|---|---|
| unter 1.000 Einwohner | 6 | 6 | 0 | 0 |
| unter 2.000 Einwohner | 34 | 34 | 0 | 0 |
| unter 5.000 Einwohner | 184 | 184 | 0 | 0 |
| unter 10.000 Einwohner | 142 | 142 | 0 | 0 |
| unter 20.000 Einwohner | 132 | 131 | 1 | 0 |
| unter 50.000 Einwohner | 69 | 61 | 6 | 2 |
| unter 100.000 Einwohner | 18 | 10 | 8 | 0 |
| unter 200.000 Einwohner | 11 | 3 | 8 | 0 |
| unter 500.000 Einwohner | 14 | 0 | 10 | 4 |
| über 500.000 Einwohner | 20 | 0 | 19 | 1 |
| k.A. | 10 | 2 | 7 | 1 |

Die Ausschöpfungsquote der Vollerhebung betrug etwa 25,1 Prozent, darunter 714 vollständig ausgefüllte Fragebögen (ca. 11,6 Prozent). Nach Bereinigung der Daten um offensichtliche Fehler konnten 640 Datensätze in die Analyse einbezogen werden (ca. 10,4 Prozent) – darunter 573 kommunale Gebietskörperschaften und Zweckverbände (ca. 10,5 Prozent), 59 Landesbehörden (ca. 8,9 Prozent) und acht Bundesbehörden (ca. 11,8 Prozent). Diese verteilten sich im kommunalen Bereich auf 540 Kommunen, 20 Landkreise und 13 Verwaltungsgemeinschaften o.ä.; im Landesbereich auf 20 Oberste und 18 Obere Landesbehörden sowie 21 übrige Einrichtungen, v.a. Hochschulen. Im kommunalen Bereich blieb der Fragebogen durch die Großstädte unbearbeitet (vgl. Tab. 9). Auf (Teil-)Antwortausfälle im Datensatz wird im Folgenden jeweils hingewiesen.

Die Abbrüche bei der Bearbeitung des Fragebogens verteilten sich zu ca. 20,8 Prozent auf die Zuordnung des Personalverantwortungsbereichs, zu ca. 25,7 Prozent auf die Dateneingabe zu Personalbewegungen auf Ausbildungsplätzen und zu ca. 33,0 Prozent auf die Dateneingabe zu Personalbewegungen auf Planstellen und Stellen, während auf die vier übrigen Seiten insgesamt nur ca. 21,8 Prozent der Abbrüche entfallen. Diese Verteilung lässt darauf schließen, dass einerseits die Weitergabe von Organisationsdaten, andererseits auch der individuelle Aufwand für die Bereitstellung von – für die planvolle Steuerung der Personalwirtschaft essentiellen – Daten zu Personalbewegungen in bestimmten Zeitabschnitten von den Befragten nicht geleistet werden konnte oder wollte. Hierbei

zeigten sich nur geringfügige Unterschiede zwischen den Ebenen[121], wobei aber insbesondere große Personalverantwortungsbereiche in Obersten Bundes- bzw. Landesbehörden und Großstädten ausfielen, darunter die Lehrerinnen und Lehrer, Polizistinnen und Polizisten, Soldatinnen und Soldaten sowie Justizbeschäftigten. Dies spricht dafür, dass viele der erhobenen Daten dort, wo der Aufwand begrenzt erschien, anlassbezogen ermittelt und bereitgestellt wurden, während sie als regulärer Bestandteil des Organisationswissens in diesen Bereichen des öffentlichen Dienstes nicht ohne Weiteres verfügbar sind.

### 4.1.1 Personalabgänge und Besetzungsprobleme im Jahr 2017

Die im Zuge der Datenerhebung bei den Personalverantwortlichen erhobenen Daten umfassen die personellen Zu- und Abgänge des Haushaltsjahres 2017, wobei insbesondere die Abgänge einen genauen Blick auf die zu deckenden Ersatzpersonalbedarfe erlauben. Im Einzelnen bestand der zu deckende Bedarf, hochgerechnet anhand der übermittelten Daten zu Stellenbesetzungen und Austritten, bei den befragten Personalverantwortlichen im kommunalen Bereich zu etwa 69 Prozent, im Landesbereich zu etwa 62 Prozent aus Ersatzbedarfen, mithin zu ca. 31 Prozent (komm. Bereich) bzw. 38 Prozent (Landesbereich) aus Neueinstellungsbedarfen (Bundesbereich ohne ausreichende Datenlage).

Unter den Ersatzbedarfen waren im Durchschnitt lediglich etwa die Hälfte Folge von Renten- bzw. Pensionseintritten sowie ca. 7 bzw. 9% Folge familienzeitbedingter Beurlaubungen und damit von Unterbrechungen der Dienstzeit. Wechsel zu anderen Arbeitgebern sowie Abgänge mit unbekanntem Ziel machten hingegen jeweils etwa ein Drittel der Ersatzbedarfe aus (vgl. Tab. 10). Damit bestand im Jahr 2017 ein bedeutender Anteil an den Personalbedarfen für den Ersatz ausscheidender Beschäftigter, was selbst unter Berücksichtigung eines Anteils befristeter Stellen auf eine relativ hohe Austrittsfluktuation hinweist. Die Daten zeigen zudem, dass Austritte zu anderen Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes nach Auskunft der Befragten ca. doppelt (Kommunen) bzw. dreimal (Länder) so häufig stattfanden wie Wechsel in die Privatwirtschaft. Die Konkurrenz der öffentlichen Arbeitgeber untereinander besaß folglich auch einen weitaus höheren Einfluss auf die Personalbedarfe als die der privatwirtschaftlichen Arbeitgeber.

[121] Abbrüche Dateneingabe Ausbildungsplätze: Bundesbereich ca. 22 Prozent, Landesbereich ca. 22 Prozent, kommunaler Bereich ca. 14 Prozent; Abbrüche Dateneingabe Planstellen und Stellen: Bundesbereich ca. 17 Prozent, Landesbereich ca. 25 Prozent, kommunaler Bereich ca. 17 Prozent aller Befragten.

**Tabelle 10: Anteile der Austrittsgründe im öffentlichen Dienst* im Jahr 2017 (ohne beamtenrechtliche Zuweisungen)**

| | in Familienzeiten | in Rente bzw. Pension | *vorübergehend* in anderen öff. Dienst | *dauerhaft* in anderen öff. Dienst | in Privatwirtschaft | unbekanntes Ziel | sonstige | k.A. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Landesbereich | 7,25% | 50,87% | 1,86% | 12,27% | 6,29% | 12,29% | 5,64% | 4% |
| komm. Bereich | 9,45% | 49,17% | 2,36% | 17,76% | 6,31% | 8,83% | 3,56% | 3% |

* n = 403, davon 372 komm. Bereich u. 31 Landesbereich. Bund: keine ausreichenden Daten

Stellenbesetzungsprobleme traten in verschiedenen Berufsgruppen auf. Die Auswertung der gemeldeten Vakanzen[122] des Haushaltsjahres 2017 nach Berufsgruppen (vgl. Tab. 11) zeigt die quantitativ größten Probleme im Bereich der allerdings am häufigsten vorkommenden Verwaltungsberufe. Die gesamtwirtschaftlich vielfach als Mangelberufsgruppen bezeichneten und auch durch privatwirtschaftliche Arbeitgeber stark nachgefragten Ingenieure und Informatiker blieben mit einigem Abstand dahinter zurück, wobei im Landesbereich, wo häufiger stärker spezialisierte und höherwertige Aufgaben auszuführen sind, ein deutlich höherer Mangel feststellbar war. Auch Spezialisten verschiedener Aufgabenbereiche (hier unter "Übrige") waren nach Aussage der Personalverantwortlichen in vielen Fällen nicht zu finden, darunter bspw. Psychologen und Geologen. Im Einklang mit diesem Gesamtbefund waren lediglich die hier festgestellten Mangelberufsgruppen der Bauplanung, der Ver- und Entsorgung sowie der Ärzte, im Erhebungszeitraum auch gesamtwirtschaftlich von Fachkräfteengpässen gekennzeichnet[123].

[122] Als Vakanzen wurden solche Fälle gewertet, in denen eine im Jahr 2017 (neu) zu besetzende Stelle nach mehr als sechs Monaten immer noch unbesetzt war.

[123] Vgl. die Ergebnisse der halbjährlichen Fachkräfteengpassanalyse der Bundesagentur für Arbeit. Bundesagentur für Arbeit: Fachkräfteengpassanalyse Dezember 2017, 2018.

**Tabelle 11: Anteil der Befragten mit Vakanzen auf Planstellen nach Berufsgruppen im Jahr 2017**

| | Landesbereich | Kommunaler Bereich |
|---|---|---|
| Verwaltungsberufe | 10,17% | 6,98% |
| Erziehungsberufe | 1,69% | 3,49% |
| Informatik | 8,47% | 1,57% |
| Bauplanung (erw.) | 6,78% | 3,32% |
| Bauhof (erw.) | – | 0,70% |
| Ver- und Entsorgung | – | 0,17% |
| Aufsichtsberufe | – | 0,35% |
| Elektrotechnik | 5,08% | – |
| Ärzte | 1,69% | 0,70% |
| Ingenieure allgemein | 3,39% | 1,40% |
| Techniker allgemein | – | 0,52% |
| Übrige | 8,47% | 1,57% |

Von einem flächendeckenden extremen Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst kann auf Grundlage der erhobenen Daten allerdings insgesamt für das Jahr 2017 nicht gesprochen werden (vgl. Tab. 12). Für den kommunalen Bereich – hier aufgrund der in der Stichprobe besseren Datenverfügbarkeit über alle Flächenländer hinweg zur Analyse herangezogen – zeichneten die auf Grundlage der personalwirtschaftlichen Stromgrößen errechneten Vakanzquoten zwar vordergründig ein anderes Bild, doch sind die Extrema im kommunalen Bereich Brandenburgs, Sachsen-Anhalts und Thüringens durch die vergleichsweise geringe Zahl von Personalbewegungen in den antwortenden Kommunen bedingt. Jedoch deuten sie in Verbindung mit den meist höheren Vakanzquoten bei Ausbildungsplätzen auf mittelfristig anhaltende Stellenbesetzungsprobleme für diese Arbeitgeber hin, welche einer genaueren Analyse der Lageeinschätzung und des wahrgenommenen Bewerberinteresses bedürfen.

**Tabelle 12: Vakanzquoten* bei Planstellen sowie Ausbildungs- und Anwärterplätzen im kommunalen Bereich nach Bundesländern im Jahr 2017**

| | Planstellen | Ausbildungs- und Anwärterplätze |
|---|---|---|
| Baden-Württemberg | 5,02% | 8,10% |
| Bayern | 7,25% | 10,21% |
| Brandenburg | 21,54% | 42,86% |
| Hessen | 3,55% | 12,96% |
| Mecklenburg-Vorpommern | 9,79% | 9,38% |
| Niedersachsen | 1,68% | 8,08% |
| Nordrhein-Westfalen | 5,89% | 5,43% |
| Rheinland-Pfalz | 4,85% | 6,00% |
| Sachsen | 5,88% | – |
| Sachsen-Anhalt | 18,80% | – |
| Schleswig-Holstein | 6,45% | 3,51% |
| Thüringen | 13,85% | – |

* n = 465, Saarland und fehlende Werte: keine ausreichenden Daten

## 4.2 Untersuchungsdesign und Datensätze

Um möglichst umfangreiche und auch die Heterogenität abbildende Daten über den öffentlichen Dienst zu erhalten wurden beide Befragungen als Online-Vollerhebungen konzipiert. Dabei wurden aufgrund der schieren Größe des öffentlichen Dienstes, aber auch aus forschungsökonomischen Gründen, möglichst kurze und für eine Vielzahl möglicher Endgeräte zugängliche Online-Fragebögen entwickelt.

Für die Befragung der Personalverantwortlichen entstand ein Fragebogen, der einerseits personalwirtschaftliche Kennzahlen des Jahres 2017 erhob – welches zum Zeitpunkt der Befragung das letzte abgeschlossene Haushaltsjahr war – und darüber hinaus Erkenntnisse über die jeweilige Prozessqualität sowie auch persönliche Lageeinschätzungen. Das hierzu erstellte Online-Erhebungsinstrument (vgl. Anhang 1) wurde in Kooperation mit einer nordrhein-westfälischen Kommune im Juli 2018 getestet und bedurfte – bei Vorliegen der erhobenen Kennzahlen – einer etwa zehnminütigen Bearbeitungszeit. Über einen für die Befragten individuellen und nicht sichtbaren Teilnehmercode wurde sichergestellt, dass keine Doppelungen oder Manipulationen von Dritten vorgenommen werden konnten.

Der Fragebogen für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes setzte sich hingegen aus drei Komponenten zusammen. Neben der obligatorischen Erhebung sozio-demografischer wie auch tätigkeitsrelevanter Daten (z.B. Ebene, Aufgabenbereich, Beruf, Entgelt- bzw. Besoldungsgruppe) wurden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer gebeten, vier wichtige Attraktivitätsdimensionen – Entgelt, Arbeitsbedingungen, Arbeitsbelastung und Perspektiven – nach der für sie persönlich geltenden Bedeutung zu ordnen. Diese Angaben sollten dazu dienen, die anschließenden Beurteilungen der Arbeitgeberleistungen besser dahingehend einschätzen zu können, ob sie den Bedürfnissen der Beschäftigten tendenziell entsprechen oder auch entgegenlaufen[124].

Des weiteren wurden Fragen nach der individuellen Zufriedenheit mit Arbeitsbedingungen i.e.S., Arbeitspensum, Weiterbildung und Aufstieg sowie den Arbeitsentgelten gestellt. Die Werte mussten auf einer fünfstufigen Likert-Skala angegeben werden (vgl. Anhang 2). Dieser Online-Fragebogen wurde anhand einer Stichprobe von 113 Beschäftigten einer nordrhein-westfälischen Kommune getestet[125], bedurfte i.d.R. einer Bearbeitungszeit von lediglich fünf bis max. zehn Minuten und erreichte im Test eine ausreichend hohe interne Konsistenz (Cronbachs Alpha jeweils zwischen 0,85 – 0,90). Lediglich die Angaben zum Arbeitspensum erreichte keine akzeptable interne Konsistenz (Cronbachs Alpha: 0,54). Da sie zur Messung der Qualität des Dienstpostenzuschnitts über die Messung der Abwesenheit von Überforderung, Überlastung, Unterforderung und unzureichender Auslastung jedoch in dieser Form unerlässlich sind, wurden sie in der Befragung beibehalten.

Probleme bereitete zunächst die unzureichende Verfügbarkeit von Adressen für die beiden Befragungskreise. Deshalb wurden zunächst über Gemeindeverzeichnisse, die Organigramme im staatlichen Bereich sowie durch eine Recherche der kommunalen Zweckverbände insgesamt 6.167 Personalverwaltungen im institutionellen Sinne identifiziert und im Herbst 2018 in zwei Wellen via E-Mail angeschrieben[126]. Dazu gehörten auf kommunaler Ebene im Falle von Amts-, Samtgemeinden o.ä. die Personalabteilungen der jeweils verwaltenden Gemeinde bzw. des Gemeindeverbands, auf staatlicher Ebene die Personalabteilungen der Ministerien und Oberbehörden und die für die Stellenbewirtschaftung im nachgeordneten Bereich verantwortlichen Abteilungen in den Ministerien

---

[124] Damit grundsätzlich entgegen bisher im öffentlichen Dienst verwendeter Attraktivitätsmaße, vgl. *Bulmahn, Thomas*: Attraktivitätsindex Bundeswehr. URL: < https://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Downloads/DE/BerichteKonzepte/Bund/Attraktivitaetsindex_Bundeswehr.pdf?__blob=publicationFile&v=9> (abgerufen am 15. März 2020).

[125] Dieser Pretest fand zeitgleich zum Test des Erhebungsbogens für die Personalverantwortlichen im Juli 2018 statt. Über einen "Cookie" auf dem jeweiligen Endgerät wurde sichergestellt, dass nur einmal an der Umfrage teilgenommen werden konnte.

[126] Die Ansprache der Personalverantwortlichen erfolgte insofern institutionell, als dass die lt. Geschäftsverteilungsplan (sofern ermittelbar) "letztinstanzlich" für das Personal im Aufgabenbereich verantwortlichen Abteilungen oder Referate kontaktiert wurden, um vom dortigen flächendeckenden Steuerungswissen zu profitieren. Eine funktionale Ansprache der jeweiligen Einstellungsbehörden und die damit verbundene aufwendige Recherche kamen v.a. aus zeitökonomischen Gründen nicht in Betracht.

sowie die Fachhochschulen und Universitäten. Mittlere und untere Landesbehörden wurden mit Ausnahme der Regierungspräsidien in Baden-Württemberg, welche auch Aufgaben einer Landesoberbehörde wahrnehmen[127], nicht befragt.

Mit dem Anschreiben und der Bitte um Teilnahme an der Datenerhebung wurde den Personalverantwortlichen zudem ein zweites Schreiben im PDF-Format übersandt, welches zur Weitergabe an die Beschäftigten im jeweiligen Verantwortungsbereich vorgesehen war. Es trug sowohl den Hyperlink zur Umfrage als auch, für den Fall der postalischen Verbreitung unter den Beschäftigten, einen QR-Code mit dem Link zum Fragebogen. Da die Personalverantwortlichen gewissermaßen als "Pförtner" für die Beschäftigten agierten, wurde die Beschäftigtenbefragung zudem über die Verteiler der für den öffentlichen Dienst aktiven Mitgliedsgewerkschaften des Deutschen Beamtenbunds (dbb) und des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB) sowie über Arbeitskreise der Personalräte im öffentlichen Dienst bekannt gemacht. Wissenschaftlich Beschäftigte an Hochschulen und Universitäten waren wegen ihrer besonderen Arbeitsaufgaben und Beschäftigungsbedingungen mit der Befragung ausdrücklich nicht adressiert; Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus diesem Tätigkeitbereich wurden aus den Datensätzen entfernt.

Durch die Art der Befragung und der Stichprobenziehung besitzen die generierten Datensets hinsichtlich ihrer Aussagekraft drei Einschränkungen, die bei der Bewertung zu berücksichtigen sind:

- Da es keine unmittelbare Adressierungsmöglichkeit aller Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gab und der Weg über die Weitergabe des Anschreibens durch die Personalverantwortlichen gewählt werden musste, kann nicht überprüft werden, ob dies in allen Fällen auch geschehen ist.
- Durch die Tatsache, dass es sich um eine vollständig online durchgeführte Befragung handelte, ist es außerdem möglich, dass nicht alle Personen, die durch die Anschreiben erreicht wurden, auch an den Befragungen teilnehmen konnten. So ist es gerade im Bereich der Kommunen nicht selten der Fall, dass nicht alle Beschäftigten, darunter insbesondere meist die des Bauhofs, über eine dienstliche E-Mail-Adresse verfügen. Zwar konnte die Bearbeitung des Fragebogens auch via QR-Code auf Tablets oder Smartphones erfolgen, bedurfte damit aber besonderer Initiative seitens der Befragten.
- Vor dem Hintergrund der Verbreitung der Befragung über die Verteiler der im öffentlichen Dienst aktiven Gewerkschaften ist zudem dahingehend ein *bias* zu erwarten, dass die so erreichten Personen zum Befragungszeitpunkt deren Mitglieder und/oder Sympathisanten waren und sich somit zuvor bereits mindestens einmal kritisch mit den Beschäftigungsbedingungen in ihrer Organisationseinheit auseinandergesetzt haben.

Zudem wurde eine Reihe von Fragebögen nicht vollständig ausgefüllt, weil die Antwortenden zu verschiedenen abgefragten Daten keine Angaben machen wollten. Dies bezieht sich z.B. auf persönliche Merkmale wie Alter, Besoldungs- oder Entgeltgruppe, Geschlecht

[127] Vgl. u.a. *Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk*: Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg, Bochum 2005, S. 22.

oder auch Beschäftigungsbereich, aber auch auf die persönlichen Zufriedenheitseinschätzungen. Bei letzteren bleiben diese Antworten ohne Auswirkungen auf die ermittelten Durchschnittswerte. Bei den Personenmerkmalen gingen die Antworten nicht in die merkmalsspezifischen Teilauswertungen ein; d.h., die Anzahl der jeweils einbezogenen Antworten ist bei den Untergruppierungen kleiner als die Gesamtzahl der ausgewerteten Fragebögen.

Die beiden Befragungen erreichten sehr unterschiedliche Rücklaufquoten: Unter den Personalverantwortlichen konnten 1.538 Rückläufe (24,94% der Befragten) erzielt werden, von denen 640 vollständig bearbeitet, in den jeweiligen Befragungsmodulen widerspruchsfrei und damit verwertbar waren (10,4%). Darunter befanden sich 573 kommunale Gebietskörperschaften und Zweckverbände (10,5%), 59 Landesbehörden (8,9 %, insbesondere Oberbehörden) und acht Bundesbehörden (11,8%, Oberbehörden). Im kommunalen Bereich gelang es, eine ausreichende Zahl an Datensätzen aus allen dreizehn Flächenländern zu gewinnen, wobei die Ausschöpfungsquote – auch in Abhängigkeit der jeweiligen Kommunalstruktur – zwischen 4,8% in Sachsen und 16,5% in Mecklenburg-Vorpommern variierte. Die Stichprobe umfasst insbesondere kleinere Kommunen unter 100.000 Einwohnern und Landesbehörden. Personalverantwortliche großer staatlicher Aufgabenbereiche wie Bundeswehr, Polizei und Schulen, aber auch Großstädte stellten keine oder nicht ausreichende Daten zur Verfügung.

An der Beschäftigtenbefragung beteiligten sich insgesamt 17.536 Beschäftigte (0,42% der im öffentlichen Dienst Beschäftigten[128]), von denen 16.544 die Befragung abschlossen (0,40%). Die im Hinblick auf die Gesamtzahl und -verteilung der Beschäftigten nach Ebene, Entgelt- und Besoldungsgruppen und Geschlecht zu erwartende Verteilung (Erwartungswert) wurde dabei mit Abweichungen von weniger als zwanzig Prozentpunkten weitgehend erreicht. Auch die Rückläufe nach Statusgruppen bewegten sich in diesem Rahmen um die zu erwartenden Werte, wobei allerdings unter den Tarifbeschäftigten ein deutliches Übergewicht der Entgeltgruppen über E6 feststellbar war. Schwerwiegendere Abweichungen bestanden hinsichtlich der jüngsten Altersgruppe, da besonders wenige Beschäftigte unter 25 Jahren erreicht werden konnten. Auch die Statusgruppe der Soldatinnen und Soldaten ist klar unterrepräsentiert, da lediglich zwei den Fragebogen vollständig bearbeiteten. Weitere Abweichungen ergaben sich im Hinblick auf die jeweiligen Aufgabenbereiche, die durch die vergleichsweise kleine Stichprobengröße deutliche Unter- und Überrepräsentanzen aufweisen. Auf sie wird in den folgenden Analysen jeweils gesondert verwiesen (vgl. auch Anhang 3).

### 4.2.1 Probleme der Personalgewinnung und Personalbindung

Mehr als die Hälfte der befragten Personalverantwortlichen antwortete, dass sie im Jahr 2017 Probleme bei der Personalgewinnung hatten, 15% sogar Probleme der Personalbindung (vgl. Abb. 6). Diese Problematik galt für Länder und Kommunen gleichermaßen: Im

[128] Ermittelt anhand der Personalstatistik 2018 mit Stichtag 30. Juni. Die tatsächliche Zahl der zum Befragungszeitpunkt im öffentlichen Dienst Beschäftigten weicht davon ab, wird jedoch nicht monats- oder gar auf den Tag genau erhoben und ist demnach nicht zu ermitteln.

Landesbereich (50,8%) und im kommunalen Bereich (52,5%) meldeten die Befragten ähnlich häufig Probleme bei der Personalgewinnung. Probleme bei der Personalbindung kannten 14,0% der Befragten im kommunalen bzw. 18,6% der befragten Personalverantwortlichen im Landesbereich, darunter wiederum ausschließlich Befragte in Landesoberbehörden, Hochschulen oder sonstigen Einrichtungen, aber keine Obersten Landesbehörden.

Die Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung schlugen sich auch in Vakanzen bei Ausbildungsplätzen und Stellen nieder: Aus den übermittelten und bereinigten Daten ging hervor, dass im Durchschnitt 8,2% der Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze nicht vergeben und 7,1% der neu zu besetzenden Stellen mehr als ein halbes Jahr lang vakant geblieben waren. Während die Quote der unbesetzten Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze zwischen kommunalem und Landesbereich etwa gleich hoch lag (8,3 bzw. 7,8%), verzeichneten die Arbeitgeber im Landesbereich mit etwa 14,2% eine deutlich höhere Vakanzquote als die kommunalen Arbeitgeber mit 6,4%.

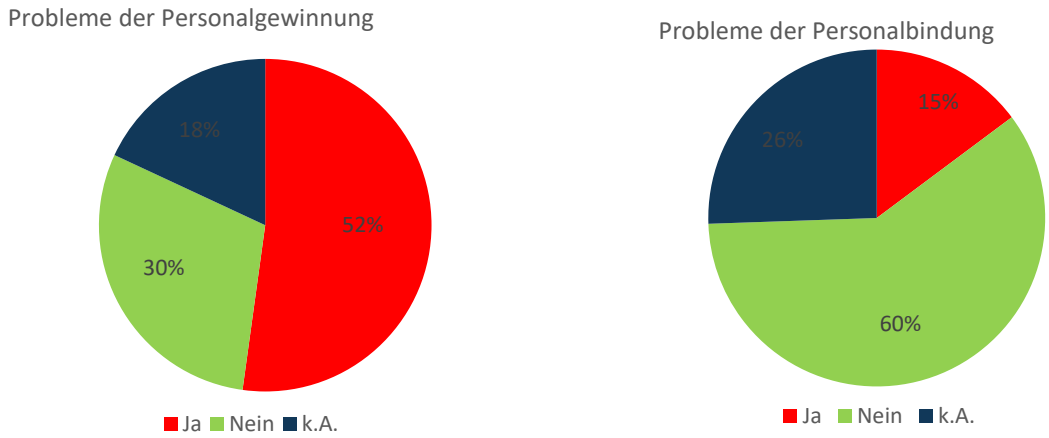



**Abbildung 7: Probleme bei Personalgewinnung und -bindung**

Nach den Gründen für diese Problemlage befragt, benannten die Personalverantwortlichen in Ländern und Kommunen beinahe mit gleicher Verteilung qualitative und quantitative Defizite beim Bewerberinteresse (vgl. Abb. 7; Bund: keine ausreichenden Daten). Während hierfür im Einzelfall neben der allgemeinen Knappheit von Arbeitskräften auch regionale und berufsspezifische qualifikatorische Passungsprobleme ursächlich sein können, zeigt die häufige Nennung von abgesprungenen Bewerberinnen und Bewerbern als wahrgenommene Ursache, dass die angebotenen Beschäftigungskonditionen auf dem Arbeitsmarkt vielfach nicht wettbewerbsfähig waren und/oder aber die Bewerbungsverfahren zu lang dauerten. Diese Schlussfolgerung wird zudem noch durch eine Vielzahl zusätzlicher Kommentare der Befragten zu diesen Erhebungsmodul weiter gestützt, wo insbesondere im Landesbereich vorrangig das mit der Stelle verbundene Arbeitsentgelt bzw.

die geltenden tariflichen Regelungen zu dessen Bemessung als ursächlich bezeichnet wurden.

Im öffentlichen Dienst werden Personalgewinnungsprobleme häufig bereits bei der Besetzung von Ausbildungsstellen sichtbar. Berufsausbildungen werden einerseits für den mittleren Dienst angeboten, andererseits als Bachelor-Ausbildungen an den verschiedenen Fachhochschulen des öffentlichen Dienstes für den gehobenen Dienst auf Anwärterstellen, welche im Gegensatz zur Mehrzahl der grundständigen Bachelorstudiengänge sogar vergleichsweise attraktiv besoldet sind. Vor allem kleinere Kommunen jedoch haben nicht nur wenige Planstellen, sondern bilden auch nicht aus. Von den kommunalen Arbeitgebern/Dienstherrn der Befragung hatten 26,3% gar keine Ausbildungsplätze, weitere 11,5% hatten im Jahr 2017 keine Ausbildungsstelle zu vergeben. Aber auch 42% der Landesbehörden hatten keine Ausbildungsstellen, weitere 8,6% schrieben 2017 keine einschlägigen Stellen aus, obwohl sie über entsprechende Stellen verfügen, so dass 50,5% keine Ausbildungsverhältnisse begannen. 804 der antwortenden Kommunen hatten insgesamt 2286 Stellen ausgeschrieben, davon waren 130 oder 5,6% nicht besetzbar. Bei den Behörden aus dem Landesbereich waren 1174 Ausbildungsstellen ausgeschrieben, nur 1,2% konnten nicht besetzt werden. Bei den Kommunen waren 11,5% vom Problem der Nichtbesetzung betroffen, im Landesbereich waren es sogar 16,1%. Im Ausbildungsbereich sind die Personalgewinnungsprobleme also (noch) moderat, aber auch nicht mehr zu übersehen. Denn längerfristig resultieren aus unbesetzten Ausbildungsstellen Vakanzen im für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Personalkörper.

Bei den Stellenbesetzungen außerhalb des Ausbildungsbereichs hatten 7 antwortende Bundesbehörden nach eigenen Angaben 743 Stellen zu besetzen, davon waren nach 6 Monaten noch 10 unbesetzt. Im Landesbereich betrug die Zahl der angegebenen ausgeschriebenen Stellen 1226 in 50 Behörden, von denen 1120 (91,1%) besetzt werden konnten. 16 Landesbehörden (32%) konnten alle ausgeschriebenen Stellen besetzen. Von den Kommunen berichteten 593 von 4962 ausgeschriebenen Stellen, von denen 4844 (97,8%) besetzt werden könnten. 77,7% der Kommunen konnten alle Stellen besetzten. Nicht repräsentativ sind die wenigen Meldungen von Bundesbehörden. Ein erheblicher Teil der Stellenbesetzungen erfolgten befristet: beim Bund betrug der Anteil der befristeten Stellenbesetzungen 33,5%, bei den Ländern 49%, also fast jede zweite Stelle, bei den Kommunen immerhin noch 26%.

Lediglich 22,3% des auf die ausgeschriebenen Stellen eingesetzten Personals der Kommunen stammte aus internen Rekrutierungsquellen (Übernahme Auszubildender, Aufstieg und Beförderung). Im Landesbereich lag diese Quote mit etwa 17,8% sogar noch tiefer ebenso wie beim Bund mit 17,9%. 23% der Neueinstellungen der befragten Kommunen waren zuvor bei einem anderen Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes beschäftigt, im Landesbereich traf dies auf lediglich 15,5% zu, im Bundesbereich auf gerade einmal 3%. Aus der Privatwirtschaft kamen bei den Kommunen 30,3% der Neueinstellungen, im Landesbereich 18,3% und beim Bund gerade einmal 0,5%.

Stellenbesetzungsprobleme wurden noch einmal jenseits der Stellenbesetzungsstatistik abgefragt, dabei indizierten 42,9% der Bundesbehörden, 60,8% der Landeseinrichtungen und 52,1% aller antwortenden Kommunen derartige Probleme. Diese wurden auf verschiedene Ursachen zurückgeführt (vgl. Tab. 13): Klar und deutlich hatte die Mehrzahl

aller Behörden mit Einstellungsproblemen einen systematischen Rückgang der Bewerbungszahlen registriert. Länder und Gemeinden leiden noch mehr unter Bewerbungen mit unzureichenden Qualifikationen. Kaum relevant waren gesundheitliche Einschränkungen der Bewerberinnen und Bewerber. Eine zweite Quelle von Stellenbesetzungsproblemen liegt in den Besetzungsverfahren selbst. Zwischen einem Drittel bis fast die Hälfte der Behörden mit Besetzungsproblemen gab an, dass ihnen gute Bewerberinnen und Bewerber abgesprungen wären, weil andere Arbeitgeber schneller waren. Späte Zusagen werden dagegen nur in geringem Umfang als Quelle von Problemen gesehen. Unter den sonstigen Gründen wurden am meisten unzureichende, nicht wettbewerbsfähige Arbeitsentgelte und eine unpassende Tarifstruktur genannt.

**Tabelle 13: Nennung für Ursachen nicht zu besetzender Stellen im Jahr 2017**

| | Bund | Länder | Kommunen |
|---|---|---|---|
| Behörden mit Antworten insg. | 5 | 50 | 593 |
| Anteil Behörden mit Stellenbesetzungsproblemen | 60,0% | 60,8% | 52,1% |
| in % der Behörden mit Stellenbesetzungsproblemen | | | |
| Ursachen bei Bewerberinnen und Bewerbern | | | |
| weniger Bewerbungen | 100,0% | 77,4% | 75,4% |
| unzureichende Qualifikation | 0,0% | 83,9% | 77,3% |
| gesundheitliche Einschränkungen | 0,0% | 3,2% | 2,9% |
| Ursachen Bewerbungsverfahren | | | |
| abspringende Bewerberinnen und Bewerber | 33,3% | 48,4% | 32,7% |
| späte Zusagen | 0,0% | 3,2% | 2,3% |

Personalbindungsprobleme werden von den antwortenden Behörden in unterschiedlichem Maß geäußert. 60% beim Bund (auf einer statistisch nicht belastbaren Grundlage!),

24% bei den Ländern und „nur“ 13,5% bei den Kommunen. Die geringe Quote bei letzteren könnte daran liegen, dass der geringere Anteil von Stellen im höheren Dienst eine stärkere Ortsbindung des Personals bewirkt.

Auch bei der Nennung von Ursachen für die Personalbindungsprobleme gehen die Antworten der Personalverantwortlichen auf den verschiedenen föderalen Ebenen auseinander. Vor allem bei den Kommunen ist die Verdienstkonkurrenz besonders drängend, was wohl nicht nur eine Funktion des absoluten (regionalen) Verdienstniveaus ist, sondern auch mit der durch Stellenpläne und Stellenobergrenzen stark beschränkten Verfügbarkeit höherwertiger Stellen. So werden von 54% der Kommunen mit Personalbindungsproblemen auch (zu) geringe Beförderungs- und Aufstiegsperspektiven als Ursache benannt. Etwas geringer belasten Arbeitsverdichtung und gesundheitliche Überlastung. Als weitere Ursachen wurde von den Befragten insb. auch die generelle Veränderung auf dem Arbeitsmarkt angeführt: „Der Arbeitsmarkt ist momentan so leer gefegt, dass Mitarbeiter schnell kündigen und wo anders neue Arbeitsverhältnisse begründen, wenn mal kleine Probleme auftreten; die Mitarbeiter sind immer weniger gewillt, Probleme zu lösen, wenn irgendwas nicht passt, wird viel leichter der Arbeitsplatz gewechselt.“ Bei den Gemeinden spielen auch späte Termine der Kommunalpolitik und „Arbeit verursachendes politisches Geplänkel“ eine Rolle.

**Tabelle 14: Nennungen für Ursachen von Problemen der Personalbindung im Jahr 2017**

| | Bund | Länder | Kommunen |
|---|---|---|---|
| Behörden mit Antworten insg. | 5 | 50 | 593 |
| Anteil Behörden mit Personalbindungsproblemen | 60,0% | 24,0% | 13,5% |
| in % der Behörden mit Stellenbesetzungsproblemen | | | |
| bessere Verdienste | | | |
| bei and. Arbeitgebern/ Dienstherren im öD | 0,0% | 58,3% | 57,5% |
| bei and. Arbeitgebern in Privatwirtschaft | 66,7% | 83,3% | 67,5% |
| geringe Beförderungs- & Aufstiegsperspektiven | 33,3% | 83,3% | 53,8% |

| | Bund | Länder | Kommunen |
|---|---|---|---|
| Arbeitsverdichtung | 33,3% | 66,7% | 42,5% |
| Gesundheitliche Überlastung | 0,0% | 50,0% | 27,5% |

Bei den Ländern spiel die Verdienstkonkurrenz sowohl zu anderen öffentlichen Arbeitgebern/Dienstherren des öffentlichen Dienstes und in der Privatwirtschaft eine noch größere Rolle als bei den Kommunen, vor allem wenn man bedenkt, dass hier jede vierte Behörde einschlägige Probleme angab. Dass auch Arbeitsverdichtung von Zweidrittel der belasteten Behörden und gesundheitliche Belastungen in der Hälfte der Fälle angegeben werden, muss als Alarmzeichen einer „Branche“ gewertet werden, die über lange Zeit allein wegen der Stabilität ihrer Arbeitsverhältnisse Wettbewerbsvorteile und nur wenig Personalrekrutierungs- und -bindungsprobleme hatte. Die nicht repräsentativen Angaben der Bundesbehörden belegen immerhin, dass auch diese durchaus einschlägige Probleme erleben.

Als besonders schwierig zu haltende Berufsgruppen kristallisierten sich vier heraus: Im kommunalen Bereich die Beschäftigten in der Verwaltung allgemein und in Kindertagesstätten, im Landesbereich Informatikerinnen und Informatiker[129] und Ingenieurinnen und Ingenieure. Selbst der Bund nannte Schwierigkeiten bei den beiden letzten Berufsgruppen. Die Kommunen waren allerdings außerdem in vielen Bereichen ihrer komplexeren Aufgabenbereiche mit einer Vielzahl von Engpassberufen konfrontiert. Während sie auf einen intensiven interkommunalen Wettbewerb hinweisen, waren die befragten Arbeitgeber im Landesbereich in den für sie relevanten Berufsgruppen, sofern überhaupt nachgefragt, weitgehend wettbewerbsfähig. Lediglich für die gesamtwirtschaftlich stärker und in Konkurrenz zur Privatwirtschaft nachgefragten Berufsgruppen wurden Problemlagen diagnostiziert (vgl. Tab. 15).

[129] 2017 waren die Kommunen noch nicht unmittelbar mit den massiven Digitalisierungserfordernissen vor allem auch des OZG konfrontiert. Heute fehlen Informatikerinnen und Informatiker auch auf kommunaler Ebene.

**Tabelle 15: Problemerwartungen bei Personalgewinnung und -bindung nach Berufsgruppe und Ebene (Anteil der Nennungen an den Rückläufen in Prozent)**

| | Personalgewinnung | | | Personalbindung | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Bundesb. | Landesb. | Komm. B. | Bundesb. | Landesb. | Komm. B. |
| Alle Berufe | – | 1,69% | 4,89% | – | 3,39% | 3,14% |
| Verwaltung | 25,00% | 22,03% | 40,49% | – | 6,78% | 20,77% |
| Erziehung | – | – | 24,61% | – | – | 13,61% |
| Informatik | 37,50% | 35,59% | 6,11% | 12,50% | 23,73% | 2,79% |
| Bauplanung (erw.) | 12,50% | 5,08% | 8,55% | – | 6,78% | 4,01% |
| Bauhof (erw.) | – | – | 7,50% | – | – | 3,66% |
| Ver- u. Entsorgung | – | – | 3,49% | – | – | 0,35% |
| Gebäudereinigung | – | – | 1,05% | – | – | 0,70% |
| Aufsichtsberufe | – | – | 3,49% | – | – | 1,05% |
| Elektrotechnik | 25,00% | – | 0,52% | – | – | – |
| Altenpflege | – | – | 1,05% | – | – | 0,52% |
| Krankenpflege | – | – | 1,40% | – | – | 0,70% |
| Ärzte | – | 3,39% | 1,92% | – | 1,69% | 0,87% |
| Geschäftsführer | – | – | 0,70% | – | – | 0,52% |
| Ingenieure | 12,50% | 6,78% | 8,55% | 20,00% | 10,17% | 5,93% |
| Techniker | – | 3,39% | 8,55% | – | 3,39% | 5,58% |
| Handwerker | – | 1,69% | 2,79% | – | – | 1,57% |
| Arbeiter | – | – | 0,87% | – | – | 0,52% |
| Übrige | 12,50% | 20,34% | 1,75% | – | 10,17% | 0,52% |

Insgesamt wird aus den Daten deutlich, dass sich die komfortable Situation öffentlicher Einrichtungen aus den vergangenen Jahrzehnten nicht (mehr) fortsetzt, sondern dass zunehmend Personalfindungs- und -bindungsprobleme auftreten:

- Vor allem da, wo auch und gerade aufgrund politischer Entscheidungen nicht nur ein Ersatzbedarf für in den Ruhestand ausscheidende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter rekrutiert, sondern auch eine wachsende Zahl von Stellen mit besonders Qualifizierten besetzt werden muss (Polizei, KiTas, Schulen, Informatik/Digitalisierung), nimmt der Konkurrenzdruck auch unter den öffentlichen Arbeitgebern/Dienstherren zu.
- Bei Tätigkeiten, die eine spezifische Ausbildung voraussetzen wie der Polizeidienst, müssen zudem erst die hierfür notwendigen Kapazitäten geschaffen werden, damit eine ausreichende Menge von Bewerberinnen und Bewerber zur Verfügung steht, die man einstellen kann. Auf Dauer führt zudem eine Absenkung der Eingangsvoraussetzungen zu Qualitätsproblemen bei auf der Leistungsseite.
- Nicht übersehen werden darf zudem, dass es spezialisierte Aufgabenbereiche mit besonderen Qualifikationsanforderungen gibt, die im Zuge des Outsourcing und der Privatisierungen vor allem der 1990er Jahre aus dem öffentlichen Dienst „auswanderten“ (wie z.B. die Planung und Überwachung von Bauprojekten, aber auch Aufgaben von Jugendämtern), die die Kommunen heute wieder versuchen, in die eigene Regie zurückzuholen, wo aber das Gehaltsniveau mit der Aufgabenerfüllung zuvor ebenfalls „privatisiert“, mithin höher worden war.
- Zu hinterfragen ist auch der sehr hohe Anteil befristeter Beschäftigungsverhältnisse an den Einstellungen, was den Wünschen junger Absolventinnen und Absolventen klar entgegensteht. Für junge Bewerberinnen und Bewerber fehlt deshalb dem öffentlichen Dienst bei diesen Stellenangeboten ein Attraktivitätsmerkmal, für das sie möglicherweise bereit wären, auf eine höhere Bezahlung in der – für sie instabileren – Privatwirtschaft zu verzichten.
- Vor allem bei Mangelberufen in den Bereichen Erziehung und Technik könnten sich außerdem die öffentlichen Besoldungs- und Tarifstrukturen sowie die recht kurzen Beförderungsstrecken innerhalb der Laufbahngruppen als problematisches Attraktivitätsmerkmal herausstellen, wobei weniger das Gehaltsniveau als solches, sondern die unzureichende Flexibilität schwer wiegt.

Um ein Zwischenfazit zu ziehen, so lassen die Angaben den Schluss zu, dass die befragten Beschäftigungsbehörden 2018 noch keine unlösbaren Probleme bei Personalrekrutierung und -bindung sahen, dass aber ihre „Monopolstellung“ dank unkündbarer sicherer Arbeitsverträge der Vergangenheit angehört.

### 4.2.2 Die Nutzung personalwirtschaftlicher Instrumente

Den Personalverantwortlichen im öffentlichen Dienst steht ein Katalog personalwirtschaftlicher Instrumente zur Verfügung, welche zur Gewinnung oder Bindung bestimmter personalwirtschaftlicher Zielgruppen oder Einzelpersonen genutzt werden können (vgl. Tab. 16). Darin sind neben den im Dienstrecht erfassten Maßnahmen auch solche enthalten, die auch Arbeitgebern der Privatwirtschaft zur Verfügung stehen. Die im Dienstrecht

geregelten Maßnahmen sind stark einzelfallorientiert und auf den Einstellungsvorgang oder die Bleibeverhandlung zugeschnitten. Im übrigen existieren in der Privatwirtschaft verbreitete Instrumente, die gerade größere Organisationen im öffentlichen Dienst nutzen können, um neue Rekrutierungsquellen zu erschließen. Dazu gehören insbesondere Stipendien für Studierende in Fachrichtungen bestehender oder absehbarer Mangelberufsgruppen, bereits vereinzelt praktiziert im Falle von Informatikern, Bauingenieuren und Elektrotechnikern. Darüber hinaus sind Seiten- und Quereinstiegsprogramme zu nennen, welche bereits anderswo erwerbstätigen Menschen den Erwerb fehlender Qualifikationen zum spezifischen Wechsel in den öffentlichen Dienst ermöglichen. Weitere freiwillig gewährte zusätzliche Vergünstigungen oder betriebliche Angebote wie Job-Tickets, Kinderbetreuungsangebote oder Möglichkeiten zum mobilen Arbeiten liegen im Ermessen der Dienststelle und hängen stark mit den örtlichen dienstlichen Notwendigkeiten und Gegebenheiten zusammen.

**Tabelle 16: Personalwirtschaftliche Instrumente zur Personalgewinnung und -bindung**

| | Kommunen | Länder | Bund |
|---|---|---|---|
| Außertarifliche Arbeitsverträge | § 4 Abs. 3 TVG, § 1 Abs. 2 TVöD | § 4 Abs. 3 TVG, § 1 Abs. 2 TV-L | § 4 Abs. 3 TVG, § 1 Abs. 2 TVöD |
| Vorweggewährung von Erfahrungsstufen | § 16 Abs. 2 TVöD, bspw. § 30 LBesG NRW | § 16 Abs. 2 TV-L, bspw. § 30 LBesG NRW | § 16 Abs. 2 TVöD, § 28 Abs. 2 BbesG |
| Schnelle Beförderungen | Nach Ablauf der jew. Beförderungsverbote mit Planstelle | Nach Ablauf der jew. Beförderungsverbote mit Planstelle | Direkt nach Ablauf d. Begrenzung d. § 22 Abs. 4 BBG mit Planstelle |
| Arbeitsmarktbe-zogene Zulagen | Fachkräfte-RL vom 11. November 2011, Beamte: bspw. § 69 LBesG NRW | § 16 Abs. 5 TV-L, Beamte: bspw. § 69 LBesG NRW | § 16 Abs. 6 TVöD, § 43 BbesG |
| Ortsbezogene Zulagen | Örtliche Tarifvereinbarungen, bspw. „München-zulage“ (A 35) | § 94 BayBesG, projekt-bezogen bspw. in MV, SN, ST („Buschzulagen“) | Derzeit nur im Ausland (dipl. Dienst) |
| Umzugskostenerstattung | Beamtinnen und Beamte: LUKG der Bundesländer, Tarifbeschäftigte gem. § 23 TVöD | Beamtinnen und Beamte: LUKG der Bundesländer, Tarifbeschäftigte gem. §23 Abs. 4 TV-L | Beamtinnen und Beamte: § 4 BUKG, Tarifbeschäftigte gem. § 23 TVöD entsprechend |

| | Kommunen | Länder | Bund |
|---|---|---|---|
| Dienstwohnungen | Bspw. NDWV NI | z.B. WofR Hessen, RL NRW, NDWV NI | durch die BImA |
| Stipendien | Individuell: IT-Bereich (bspw. im Lk Peine) | Individuell: Für best. Fachrichtungen bspw. in MV u. NI, FRL-Stipendium (SL) | Individuell, bspw. IT-Bereich (BMI, BMV), Bauingenieurwesen (WSV), Elektrotechnik (BMV) |
| Seiten- und Quereinstiegsprogramme | landesrechtliche Regelung, zudem Programme der Arbeitsagentur | Für versch. Fachrichtungen, u.a. Erziehung u. Pädagogik. Arbeitsagentur | Bereich Bundeswehr, Programme. d. Arbeitsagentur |
| Job-Tickets | nach Einzelvereinbarung mit Kooperationspartner | Landesweit in Hessen, gem. Einzelvereinbarung | nach Einzelvereinbarung mit Kooperationspartner |
| Kinderbetreuung | nach Einzelvereinbarung mit Kooperationspartner | nach Einzelvereinbarung mit Kooperationspartner | nach Einzelvereinbarung m. Kooperationspartner |
| Homeoffice u. Telearbeit | Dienstvereinbarung (DV) | Per DV | Per DV |
| Sonstiges (Nennungen der Befragten) | Arbeitszeitflexibilisierung per DV, BGM, private Nutzung Diensthandy, Fortbildungsangebote | Arbeitszeitflexibilisierung per DV, Personalentwick-lungsprogramme, Maßnahmen für Familienfreundlichkeit | Keine Nennungen |

Die tatsächliche Nutzung dieser Instrumente fiel im Jahr 2017 trotz der wahrgenommenen personalwirtschaftlichen Problemlage gering aus. Nur ca. 55,5% aller befragten Personalverantwortlichen nutzten überhaupt eines dieser Instrumente, 44,5% nannten hingegen überhaupt keine Instrumente. Unter den Befragten mit Problemen bei der Personalgewinnung war die tatsächliche Nutzung mit etwa 71% verbreiteter.

**Tabelle 17: Angaben zur Nutzung der Instrumente zur Personalgewinnung und -bindung**

| | Personalrekrutierung | | | Personalbindung | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Bund | Länder | Kommunen | Bund | Länder | Kommunen |
| Zahl der Behörden | 5 | 31 | 309 | 3 | 12 | 80 |
| außertarifliche Arbeitsverträge | 0,0% | 0,0% | 1,9% | 0,0% | 0,0% | 2,0% |
| Vorweggewährung von Erfahrungsstufen | 80,0% | 74,2% | 58,6% | – | – | – |
| Schnelle Beförderungen | 20,0% | 22,6% | 29,8% | 40,0% | 14,0% | 19,2% |
| Arbeitsmarktbezogene Zulagen | 40,0% | 6,5% | 15,9% | 40,0% | 4,0% | 9,9% |
| Ortsbezogene Zulagen | 0,0% | 3,2% | 3,9% | 0,0% | 0,0% | 3,4% |
| Stipendien | 0,0% | 6,5% | 0,3% | – | – | – |
| Seiten- und Quereinstiegsprogramme | 0,0% | 9,7% | 17,8% | – | – | – |
| Umzugskostenerstattung | 40,0% | 22,6% | 1,9% | – | – | – |
| Dienstwagen | 0,0% | 3,2% | 1,6% | 0,0% | 2,0% | 1,3% |
| Job-Tickets | 60,0% | 38,7% | 8,7% | 40,0% | 14,0% | 3,9% |
| Kinderbetreuung | 40,0% | 9,7% | 8,7% | 20,0% | 6,0% | 3,9% |
| Dienstwohnungen | 20,0% | 3,2% | 2,6% | 0,0% | 0,0% | 0,8% |
| Homeoffice/Telearbeit | 60,0% | 74,2% | 24,3% | 60,0% | 42,0% | 12,5% |
| Reisekostenbudgets | 20,0% | 6,5% | 2,9% | 20,0% | 4,0% | 1,5% |

Meistgenutzt waren dabei die bezüge- und gehaltssteigernden Maßnahmen des Dienst- und Tarifrechts, nämlich die Vorweggewährung von Erfahrungsstufen und schnelle Beförderungen. Allerdings enden die einkommenssteigernden Wirkungen dieser Maßnahmen zwangsläufig spätestens dann, wenn die höchste Erfahrungsstufe oder die Endstufe der Laufbahn erreicht ist.

Die Befragten waren den Daten zufolge deutlich davon entfernt, ihren personalwirtschaftlichen Spielraum zu nutzen. Unklar bleibt, ob die Instrumente ausreichen, um Vakanzen zu vermeiden oder ob die Personalverantwortlichen weitere mehr oder flexibler anwendbare Instrumente benötigen. So äußerten einige der Befragten im kommunalen Bereich auch, dass die Nutzung gerade der dienstrechtlich vorgesehenen Anpassungsmöglichkei-

ten bei den Entgelten durch die jeweilige Gemeindeaufsicht unterbunden wurde. Besonders niedrig fiel die Anwendung der jeweils auf Dienststellenebene zu vereinbarenden Zusatzleistungen aus, sodass auch unabhängig von Kollektivvereinbarungen personalwirtschaftlicher Spielraum ungenutzt blieb.

### 4.2.3 Attraktivitätsdefizite aus Arbeitgebersicht

Die bei den Personalverantwortlichen erhobenen Daten weisen auf einige Attraktivitätsdefizite im öffentlichen Dienst in Relation zu anderen Wirtschaftszweigen hin. Diese konzentrieren sich in erster Linie auf die Personalgewinnung, da die Bindung des Personalbestands trotz nicht unerheblicher Personalbewegungen zwischen den Dienstherren[130]/Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes vergleichsweise selten als problematisch bewertet wurde. Quantitativ und qualitativ unzureichendes Bewerberinteresse – insbesondere auch bei Ausbildung und dualem Studium im kommunalen Bereich, verstärkt auch beim Direkteinstieg im Landesbereich – bedeutet, dass passende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer andere Optionen vorzogen oder gar nicht erst genügend Bewerberinnen und Bewerber existieren. Dies korrespondiert mit der Klage des Fachkräftemangels in der Privatwirtschaft, welcher aber noch nicht als flächendeckend existent diagnostiziert werden kann[131]. Dem Qualitätsdefizit wurde in Teilen des öffentlichen Dienstes bereits mit einer Absenkung von Anforderungen nachgegeben, was sich bei der Bundespolizei auf sportliche Leistungsanforderungen und Orthographie bezog[132], bei Richterstellen in einem Abgehen von der Anforderung eines mindestens vollbefriedigenden Abschlusses[133].

Zu den Bewerberdefiziten hat allerdings der öffentliche Dienst auch selbst mit seinen wachsenden Stellenbedarfen beigetragen. So wurde zur Deckung zukünftiger Personalbedarfe eine Einstellungsoffensive zum Wintersemester 2017/2018 mit einem Anstieg der Erstsemesterzahlen an den Verwaltungshochschulen des öffentlichen Dienstes um ca. 25% gestartet. Die befragten Personalverantwortlichen konnten in der Befragung vor allem im Kommunalbereich allerdings 3,7% dieser ausgeschriebenen Ausbildungsstellen nicht besetzen. Schwerer wiegt allerdings die Tatsache, dass gut 25% der Ausbildungsstellen des mittleren Dienstes vakant blieben. Zwar gehen auch in der Gesamtwirtschaft die Bewerberzahlen nach Lehrstellen zurück (bei gleichzeitig steigender Studierneigung), langfristig müssen allerdings entweder die einschlägigen Berufsperspektiven im öffentlichen Dienst wohl verbessert werden oder aber die entsprechenden Stellen weiter abgebaut werden. Vor allem im Zuge der Digitalisierung wäre das genau zu prüfen.

---

[130] Vgl. *Dose, Nicolai/Wolfes, Felix/Burmester, Carolin*: Kleinstaaterei im Dienstrecht der deutschen Bundesländer – Probleme bei der Bundesländergrenzen überschreitenden Mobilität von Landesbeamten nach der Föderalismusreform I, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors ("Gelbe Reihe"), Band 45, Baden-Baden 2020.

[131] Vgl. *Kubis, Alexander*: IAB-Stellenerhebung 1/2019: Weiterhin hoher Bestand an offenen Stellen, IAB-Forum v. 16. Mai 2019 [download 10.2.2021].

[132] Vgl. o.V.: Bundespolizei senkt offenbar Bewerberanforderungen, in: Der Tagesspiegel v. 20.1.2020 [download 5.2.2021].

[133] Vgl. *Jung, Marco*: Der Justiz gehen die Top-Juristen aus, in: FAZ v. 4.9.2020 [download 5.2.3021].

Die in den Befragungen genannten Berufsqualifikationen, bei denen Besetzungsprobleme bestehen, sind – bedingt – neben dem allgemeinen Verwaltungsdienst vor allem Spezialqualifikationen, die von der Privatwirtschaft nachgefragt werden:

- Dies sind zum ersten relativ neue Qualifikationen, allen voran Informatik und alles, was mit Digitalisierung zusammenhängt. Hier richtet der öffentliche Dienst erst seit kurzem eigene Studiengänge an den Verwaltungshochschulen ein, die auf die spezifischen Anforderungen dieses Tätigkeitsbereichs ausgerichtet sind.
- Zum zweiten werden vielfach genau die Berufe – wie Baufachleute und Ingenieure sowie Projektleiter – genannt, deren Tätigkeitsbereiche in den 1990er und frühen 2000er Jahren privatisiert wurden, um den auferlegten Stellenstreichungen nachzukommen oder um die vermeintlich höhere Leistungsfähigkeit bzw. größere Effizienz privater Anbieter zu erschließen. Diese Flucht auch aus dem öffentlichen Dienst- und Arbeitsrecht hat sich allerdings in nur wenigen Fällen als zielführend herausgestellt. Vielfach sind diese Engpassqualifikationen heute deutlich besser bezahlt als in der Vergangenheit, und der öffentliche Dienst kann selbst die privatwirtschaftlichen Kostensenkungspotentiale von lang hingehaltenen Praktikantinnen und Praktikanten oder eng befristeten Arbeitsverträgen nicht übernehmen (und sollte dies auch nicht tun, obschon gerade die befristeten Beschäftigungsverhältnisse auch im öffentlichen Sektor häufig zur verlängerten Personalauswahl missbraucht wird!).
- Zum dritten leiden auch die klassischen Verwaltungsberufe im mittleren und gehobenen Dienst sowie die Juristenausbildung unter verstärkter Konkurrenz um geeignete Kandidatinnen und Kandidaten bzw. – vor allem in der Rechtswissenschaft – einem Rückgang der Studierenden- oder Referendarzahlen, was auch eine längerfristig wirkende Folge des Stellenabbaus im öffentlichen Sektor nach 1995 anzusehen ist. Vor allem bei gleichzeitig steigenden Ersatzbedarfen und Planstellenausweitungen führt dies zu Stellenbesetzungsproblemen, nicht so sehr bei den „Premium-Jobs“ in der Ministerialverwaltung, sondern eher im nachgeordneten Bereich oder bei den Kommunen mit geringen Beförderungsperspektiven.

Bei Stellen, die mit „Direkteinsteigern“ besetzt werden konnten/sollten, verorteten die befragten Personalverantwortlichen vor diesem Hintergrund auch ein recht klares Attraktivitätsdefizit im Arbeitsentgelt sowie dessen spezielle Bemessung im Tarifbereich. Sehr viele Personalerinnen und personaler fühlten sich hier nicht mehr wettbewerbsfähig gegenüber anderen Arbeitgebern der Privatwirtschaft. Zwar können die Personalstellen mit einigen Instrumenten wie vorgezogenen Dienstaltersstufen oder arbeitsmarktspezifischen Zulagen das Regelgehalt aufbessern, die Instrumente wurden in der Praxis aber (noch) nur in geringem Umfang eingesetzt. Sie weisen zudem mittelfristig das Problem auf, dass keine weiteren Einkommenssteigerungen durch den Aufstieg in den Erfahrungsstufen möglich sind. Vor allem im Tarifbereich können – anderes als im Beamtenbereich – auch nur sehr unzureichend schnelle(re) Beförderungen in Aussicht gestellt werden.

Mit der Bindung der gewährten Bezüge und Gehälter an die tariflich definierte Schwierigkeit der auszuführenden Aufgabe wiesen die Befragten auf ein drittes Attraktivitätsdefizit hin, das mittel- bis langfristig die Wirksamkeit finanzieller Anreize für einen Verbleib beim bisherigen Arbeitgeber reduziert. Durch die begrenzten Möglichkeiten insbesondere kleinerer Kommunen, abseits der politischen Leitungspositionen überhaupt Stellen oberhalb

der Gruppen A11 bzw. E11 auszubringen, sind langfristig signifikante Gehaltssteigerungen in diesem Bereich nur über Dienstherrn-/Arbeitgeberwechsel zu erreichen. Auch hier ist eine Verstärkung des Wettbewerbs innerhalb des öffentlichen Dienstes zu erwarten, soweit nicht aus den Präferenzen der Beschäftigten des öffentlichen Sektors selbst eine andere Wertehierarchie erkennbar wird, die pekuniäre Anreize und Karriere bis zu einem gewissen Grad relativiert. Das wird aber nur aus Befragungen der Beschäftigten selbst erkennbar.

## 4.3 Die Attraktivität des öffentlichen Dienstes aus Sicht der Beschäftigten

Bei der Beschäftigtenbefragung stehen nicht nur die durchschnittlichen Zufriedenheitswerte aller ausgewerteten Fragebögen im Mittelpunkt, sondern auch und gerade abweichende Einschätzungen von Teilgruppen. Dies ermöglicht ein deutlich differenzierteres Bild der Arbeitgeberattraktivität des öffentlichen Dienstes und die Identifizierung unterschiedlicher Präferenzen und Problembereiche, die nicht alle Beschäftigten betreffen. Durchgängig werden die Befragungsergebnisse der beiden Statusgruppen Beamtinnen und Beamte und Tarifbeschäftigte sowie für Bund, Länder und Gemeinden nebeneinander gestellt und verglichen, dazu werden verschiedene Personenmerkmale zur Ausleuchtung der Einschätzungen von Teilgruppen ausgewertet. Bei letzteren geht es dabei um Alter und Geschlecht, Besoldungs- resp. Entgeltgruppen, Länderergebnisse insb. in ausreichend besetzten Besoldungs-/Entgeltgruppen, Aufgabenbereiche sowie Arbeitszeiten und Pendeldistanzen.

Angesichts der Spezifität des Humankapitals im öffentlichen Dienst sind zudem Wechselabsichten und die Gründe dafür für die Einschätzung der Attraktivität der öffentlichen Dienstherren/Arbeitgeber von Bedeutung. In Anbetracht der hohen Austrittshürden für Beamtinnen und Beamte und der etwas geringeren Verluste vor allem bei der Zusatzversorgung der Tarifbeschäftigten ist hier insbesondere auch der Wunsch nach einem Wechsel in die Privatwirtschaft ein kritisches Zeichen. Gefragt wurde außerdem nach den Gründen für die Wechselabsichten, da sich hinter derartigen Plänen immer Unzufriedenheit mit der derzeitigen beruflichen Situation verbirgt.

Eine weitere Auswertungsdimension ergibt sich aus den geäußerten Prioritäten im Hinblick auf die Erwartungen an die Arbeit im öffentlichen Dienst.

Bei allen Zufriedenheitsfragen konnten die Antwortenden ihre individuelle Einschätzung mit ganzzahligen Werten zwischen 1 und 5 angeben. Der Wert 3 indiziert damit eine mittlere Zufriedenheit, höhere Werte eine größere Zufriedenheit, niedrigere eine höhere Unzufriedenheit. Lediglich bei den Fragen nach Über- oder Unterforderung sowie Über- und Unterauslastung sind die Mittelwerte umgekehrt zu interpretieren, d.h., niedrige Werte zeigen eine größere Passung von Arbeitsmenge und -anforderungen, höhere hingegen indizieren Probleme damit. Errechnet wurde zudem der Variationskoeffizient, der die Standardabweichung in Relation zum aus allen Antworten errechneten Mittelwert setzt und angibt, wie „homogen“ die Antworten ausgefallen sind. Hier deuten Werte von über 25% auf eine deutlich wahrnehmbare Unterschiedlichkeit der Einschätzungen, darunter liegende Werte auf eine größere Übereinstimmung der Antworten.

### 4.3.1 Zufriedenheitswerte von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden

Die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes sind in deutlichem Maße unterschiedlich zufrieden mit ihren Arbeitsbedingungen, ihrer Zumessung an Arbeit, den Weiterbildungs- und Beförderungsbedingungen sowie mit ihrer Entgeltsituation. Diese verschiedenen Kategorien von Arbeitszufriedenheit, die gespiegelt Aussagen über die „innere Attraktivität" des öffentlichen Dienstes ermöglichen (höher bei guten Zufriedenheitswerten, weniger gut bei schlechten Werten), ergeben ein höchst differenziertes Bild.

Bei den Arbeitsbedingungen haben Beschäftigte beider Statusgruppen eine deutlich bessere als mittlere Zufriedenheit geäußert. Die Durchschnittswerte liegen mit wenigen Ausnahmen klar über 3, bei der Ausstattung mit Arbeitsmitteln werden sogar bei den Beamtinnen und Beamten der Kommunen und den Tarifbeschäftigten des Bundes im Mitte Werte von über 4 erreicht. Lediglich die Bewertungen der Beamtinnen und Beamten der Länder liegen mit im Durchschnitt 3,6 etwas niedriger als die übrigen. Bei der Ausstattung mit Arbeitsmitteln ist das Antwortverhalten auch relativ homogen, die meisten Variationskoeffizienten liegen unter 25%.

**Tabelle 18: Durchschnittliche Zufriedenheitswerte und Variationskoeffizienten von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden mit den Arbeitsbedingungen**

| | Arbeitszufriedenheit mit | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Arbeitsmitteln | Betriebsklima | Gesundheit | Beruf & Familie |
| **Beamtinnen und Beamten** | | | | |
| Bund | 3,951 | 3,035 | 3,505 | 3,659 |
| Gesamtzahl 638 | 26,5% | 36,0% | 30,3% | 29,8% |
| Länder | 3,627 | 2,816 | 3,073 | 3,335 |
| Gesamtzahl 4111 | 30,5% | 39,1% | 35,6% | 35,8% |
| Kommunen | 4,079 | 3,257 | 3,487 | 3,610 |
| Gesamtzahl 1632 | 22,8% | 33,5% | 30,4% | 29,8% |
| k.A. | 3,647 | 2,765 | 3,000 | 3,235 |
| Gesamtzahl 40 | 32,5% | 40,3% | 39,6% | 37,5% |

| | Arbeitszufriedenheit mit | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Arbeitsmitteln | Betriebsklima | Gesundheit | Beruf & Familie |
| **Tarifbeschäftigte** | | | | |
| Bund | 4,129 | 3,232 | 3,739 | 3,928 |
| Gesamtzahl 522 | 23,5% | 34,4% | 26,4% | 27,1% |
| Länder | 3,931 | 3,116 | 3,469 | 3,716 |
| Gesamtzahl 3284 | 26,8% | 38,0% | 32,8% | 29,5% |
| Kommunen | 3,861 | 3,060 | 3,349 | 3,660 |
| Gesamtzahl 3605 | 26,2% | 37,3% | 32,5% | 29,6% |
| k.A. | 3,986 | 3,336 | 3,721 | 3,799 |
| Gesamtzahl 142 | 21,9% | 34,8% | 28,5% | 27,8% |

Relativ gut wird auch die Vereinbarkeit von Familie/Privatleben und Beruf eingeschätzt. Der Korridor von Durchschnittswerten zwischen 3,6 und 3,9 wird nur bei der relativ kleinen Gruppe der Beamtinnen und Beamten ohne Angabe der föderalen Ebene unterschritten. Allerdings sind die Bewertungen auch etwas inhomogener als bei der Ausstattung mit Arbeitsmitteln.

Kritischer wird hingegen schon die gesundheitliche Belastung gesehen, was sich nicht nur in den niedrigeren und zwischen den Ebenen stärker divergierenden Durchschnittswerten, sondern auch in den etwas höheren Variationskoeffizienten widerspiegelt. Die durchschnittliche Zufriedenheit bei Beamtinnen und Beamten der Länder und denen ohne Angabe der Ebene liegt gerade einmal bei 3 bzw. 3,07. Die besten Werte verzeichnen hier die Tarifbeschäftigten des Bundes und die ohne Angabe mit etwas über 3,7. Die übrigen Werte liegen aber immerhin noch deutlich über dem Wert einer mittleren Zufriedenheit von 3.

Am kritischsten schneidet bei den Dimensionen der Arbeitszufriedenheit das Betriebsklima ab. Die Antworten hier sind außerdem mit Werten der Variationskoeffizienten zwischen knapp 35% und etwas über 40% am wenigsten homogen. Die besten Zufriedenheitswerte werden noch bei den Beamtinnen und Beamten der Kommunen mit 3,26 und den Tarifbeschäftigten des Bundes mit 3,23 erreicht. Unter dem mittleren Zufriedenheitswert von 3 äußern sich die Beamtinnen und Beamten der Länder mit 2,8 und die ohne Angabe der Ebene mit nur 2,765. Die höchsten Werte der Variationskoeffizienten deuten darauf hin, dass es im Beamtenbereich der Länder Probleme mit dem Betriebsklima gibt, die es bei der weiteren Auswertung der Befragungsergebnisse nach Teilgruppen zu identifizieren gilt.

Die Antworten zur Angemessenheit der Arbeitszumessung sind im Durchschnitt ebenfalls recht günstig für alle Dienstherren und Arbeitgeber. Die besten – niedrigsten – Durchschnittswerte weist die Frage nach Überforderung aus: hier liegen die Werte bei knapp über 2, bei den Tarifbeschäftigten des Bundes sogar nur bei 1,86. Die Heterogenität der Antworten ist jedoch mit Werten des Variationskoeffizienten von 45 – 48,5% ziemlich hoch. Allerdings hatten 648 Antworten bei den Beamtinnen und Beamten und 620 bei den Tarifbeschäftigten die Werte 4 oder 5. Damit fühlten sich gut 9% der Beschäftigten überfordert (8,2% der Beamtinnen und Beamten, 10,5% der Tarifbeschäftigten).

**Tabelle 19: Einschätzungen zur Arbeitszumessung von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden**

| | Arbeitszumessung | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Überforderung | Unterforderung | Überlastung | Unterauslastung |
| **Beamtinnen und Beamten** | | | | |
| Bund | 2,061 | 2,222 | 2,385 | 1,908 |
| 638 | 46,6% | 51,6% | 45,5% | 55,2% |
| Länder | 2,206 | 2,054 | 2,562 | 1,699 |
| 4111 | 45,6% | 52,5% | 44,6% | 55,6% |
| Kommunen | 2,185 | 1,881 | 2,554 | 1,567 |
| 1632 | 45,6% | 53,9% | 45,3% | 57,8% |
| k.A. | 2,471 | 2,462 | 2,933 | 2,000 |
| 40 | 44,2% | 46,8% | 36,2% | 61,2% |
| **Tarifbeschäftigte** | | | | |
| Bund | 1,864 | 2,465 | 2,092 | 2,164 |
| 522 | 47,4% | 50,9% | 48,9% | 55,5% |
| Länder | 2,052 | 2,326 | 2,357 | 1,944 |
| 3284 | 47,9% | 51,5% | 48,2% | 56,6% |
| Kommunen | 2,094 | 2,133 | 2,390 | 1,795 |
| 3605 | 47,3% | 53,3% | 48,2% | 57,1% |
| k.A. | 2,072 | 2,267 | 2,197 | 1,912 |
| 142 | 48,5% | 51,3% | 50,4% | 56,5% |

Im Hinblick auf Unterforderung, also Arbeitstätigkeiten, die unter dem persönlichen Qualifikations- und Leistungsvermögen liegen, sind die Werte bei den Beamtinnen und Beamten etwas besser, bei den Tarifbeschäftigten um einiges schlechter. Bei ersteren liegen die Werte zwischen knapp 1,9 und 2,2 (die kleine Gruppe der Befragten Beamtinnen und Beamten ohne Angabe der Ebene ist mit 2,46 nicht ergebnisrelevant), bei letzteren wurden durchschnittliche Werte zwischen 2,13 bei kommunalen Arbeitgebern und 2,47 beim Bund gemessen. Bemerkenswert ist allerdings, dass 1209 Tarifbeschäftigten (16%) und 740 Beamtinnen und Beamten (11,7%), insgesamt gut 14% aller Befragten sich bei ihrer Arbeit stark unterfordert fühlten. Ähnliche Heterogenitäten zeigen sich bei Über- und Unterauslastung. Die Befragten zeigten einen deutlich höheren Anteil Überlastung durch ihre Berufs-/Amtstätigkeit an. Die durchschnittlichen Werte betragen hier 2,09 bei den Tarifbeschäftigten des Bundes und 2,56 bei den Beamtinnen und Beamten der Länder im Beamtenbereich[134]. Interpretiert man Antwortwerte von 4 und 5 als deutliches Zeichen von empfundener Überlastung, so ist deren Anteil von 16,1% (1214) bei den Tarifbeschäftigten und 20,6% (1325) bei den Beamtinnen und Beamten ein echter Krisenindikator, dem bei den weiteren Auswertungen nachgegangen werden muss.

Nicht ausgelastet mit Wertangaben von 4 oder 5 fühlen sich hingegen 6,5% der Beamtinnen und Beamten (415) und 9,5% der Tarifbeschäftigten (714). Die Durchschnittswerte liegen zwischen 1,57 im Beamtenbereich der Kommunen und 2,16 bei den Tarifbeschäftigten des Bundes doch um einiges auseinander, so dass anzunehmen ist, dass das Problem der Unterauslastung, was nicht nur ineffiziente Arbeitszumessung indiziert, sondern längerfristig auch zu Motivationsproblemen bei den betroffenen Beschäftigten führen kann, ebenfalls sehr heterogen verteilt ist. Bereinigt man allerdings die Durchschnittswerte um die Antworten mit den hohen Werten 4 und 5, so ergibt sich, dass die Unterauslastung im öffentlichen Dienst auf der überwiegenden Mehrzahl der Arbeitsplätze kein Problem ist. Immerhin hatten 55% der Beamtinnen und Beamten und 46,5% der Tarifbeschäftigten mit dem Wert 1 angegeben, dass sie keinerlei Unterauslastung verspürten. Indes erscheint die Tatsache, dass dies nur etwa die Hälfte der Antwortenden so sahen, doch als klarer Problemindikator.

Weiterbildung bedeutet die Aneignung von zusätzlichem beruflichem Wissen, was wiederum die berufliche Leistung steigert. Weiterbildung ist häufig Voraussetzung von Beförderungen und in besonderem Maße auch für den Aufstieg in die nächst höhere Laufbahngruppe. Insoweit hängen Weiterbildung und berufliches Fortkommen i.w.S. eng voneinander ab.

Wirksame Weiterbildung ist bestimmt vom Angebot entsprechender Maßnahmen in Form von Kursen, Veranstaltungen, Materialien einerseits und der dienstlichen Möglichkeit andererseits, daran auch teilzunehmen, was nicht in jedem Fall eine – bezahlte – Freistellung bedeuten muss, aber doch Arbeitszeitarrangements, die eine Teilnahme erlau-

[134] Auch hier ist der Wert von 2,93 bei den Beamtinnen und Beamten ohne Angabe der Ebene nicht ergebnisrelevant, zeigt aber die Unzufriedenheit der Gruppe, die sich hier nicht zuordnen lassen wollte!

ben. Deshalb wurde sowohl abgefragt, ob die Beschäftigten mit dem Angebot an Weiterbildung zufrieden sind, als auch, ob ihnen aus ihrer Perspektive ausreichend Möglichkeiten geboten werden, an Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen.

Von allen Beschäftigtengruppen von Bund, Ländern und Gemeinden wurde das Angebot an Weiterbildung als eher positiv angesehen. Die Zufriedenheitswerte sind im Beamtenbereich mit Durchschnittswerten zwischen 3,28 und 3,6 höher als bei den Tarifbeschäftigten, wo die Werte im Mittel nur zwischen 3,15 und 3,24 liegen. Die Wahrnehmungen sind allerdings relativ heterogen, was sich an den Werten der Variationskoeffizienten zwischen 33 und knapp 40% ablesen lässt. Dass die Arbeitgeber berufliche Weiterbildung auch ermöglichen, sehen die Beschäftigten in ähnlicher Größenordnung, wobei die durchschnittliche Zufriedenheit auf fast allen Ebenen und in beiden Statusgruppen höher ist als die mit dem Weiterbildungsangebot. Ausnahme bilden hier nur die Beamtinnen und Beamten des Bundes und beide Gruppen ohne Angabe des Beschäftigungsbereichs.

**Tabelle 20: Die Wahrnehmung von Weiterbildung und Beförderungsperspektiven resp. Aufstieg bei Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden**

| | Bildungs- und Beförderungszufriedenheit | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Angebot an Weiterbildung | Ermöglichung von Weiterbildung. | Interesse am berufl. Fortkommen | Beförderungsperspektiven | Perspektive Aufstieg |
| **Beamte** | | | | | |
| Bund | 3,402 | 3,386 | 2,403 | 2,446 | 2,087 |
| 638 | *34,2%* | *38,3%* | *46,1%* | *49,3%* | *51,8%* |
| Länder | 3,275 | 3,400 | 2,337 | 2,102 | 1,931 |
| 4111 | *35,0%* | *37,3%* | *46,7%* | *49,9%* | *52,1%* |
| Kommunen | 3,569 | 3,733 | 2,744 | 2,586 | 2,368 |
| 1632 | *33,3%* | *31,8%* | *43,5%* | *44,5%* | *50,0%* |
| k.A. | 3,600 | 3,333 | 2,733 | 2,200 | 2,214 |
| 40 | *24,4%* | *35,8%* | *28,2%* | *41,3%* | *45,7%* |

| | Bildungs- und Beförderungszufriedenheit | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Angebot an Weiterbildung | Ermöglichung von Weiterbildung. | Interesse am berufl. Fortkommen | Beförderungsperspektiven | Perspektive Aufstieg |
| **Tarifbeschäftigte** | | | | | |
| Bund | 3,148 | 3,378 | 2,358 | 1,880 | 2,095 |
| 522 | *38,2%* | *37,5%* | *47,8%* | *51,5%* | *49,2%* |
| Länder | 3,163 | 3,415 | 2,285 | 1,782 | 2,003 |
| 3284 | *39,5%* | *38,0%* | *50,0%* | *50,7%* | *50,2%* |
| Kommunen | 3,240 | 3,510 | 2,492 | 2,078 | 2,260 |
| 3605 | *38,4%* | *35,9%* | *47,7%* | *48,2%* | *48,1%* |
| k.A. | 3,242 | 3,198 | 2,562 | 2,017 | 2,250 |
| 142 | *36,4%* | *39,3%* | *48,1%* | *49,8%* | *46,3%* |

Sehr viel schlechter fällt die Zufriedenheit mit den Perspektiven des beruflichen Fortkommens aus. Hier wurde zum einen abgefragt, ob der/die Vorgesetzte ein Interesse am beruflichen Fortkommen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter habe, also eine subjektive Sichtweise, zum anderen die Einschätzung der objektiven Möglichkeiten, die im öffentlichen Dienst z.B. von der Verfügbarkeit von höherwertigen Stellen abhängt, auf die die Beschäftigten befördert werden können oder auf die sie sich bewerben können. Der Aufstieg in die nächst höhere Laufbahngruppe, die es nicht nur als Bewährungsaufstieg gibt, sondern häufig auch von der erfolgreichen Absolvierung besonderer Weiterbildungsmaßnahmen abhängt, wurde besonders abgefragt.

Alle durchschnittlichen Befragungswerte zum Thema Beförderung und Aufstieg liegen deutlich unter dem mittleren Wert von 3. Bei sehr heterogenen Antwortwerten (Variationskoeffizienten zwischen 40 und 52%) wird das Interesse der jeweiligen Vorgesetzten am beruflichen Fortkommen der Beschäftigten durchschnittlich nur mit 2,3 bis 2,7 bewertet. Der Anteil der Beschäftigten, die das Interesse ihrer Vorgesetzten mit nur 1 oder 2 bewerten, liegt in beiden Statusgruppen fast gleichauf bei 53,4 und 55,4%.

Die Zufriedenheit mit den wahrgenommenen Beförderungsperspektiven liegt noch darunter, nicht so stark im Beamtenbereich (2,1 bei den Ländern bis knapp 2,6 bei den Kommunen), deutlich aber bei den Tarifbeschäftigten. Hier werden die Beförderungsperspektiven bei den Kommunen noch mit durchschnittlich knapp 2,1 bewertet, beim Bund liegt der Durchschnittswert bei 1,88 und bei den Ländern noch niedriger bei 1,78.

Bei der Frage nach Aufstiegsperspektiven fallen Beamten- und Tarifbeschäftigtenbereich noch einmal auseinander, was auch an den materiellen Unterschieden des Beförderungsrechts liegen könnte. Denn einen echten Aufstieg in die nächsthöhere Laufbahngruppe gibt es nur für Beamtinnen und Beamten, nicht aber für Tarifbeschäftigte. Letztere dürften Beförderungen eher als die kurzfristigen Möglichkeiten für das Erreichen der nächst

höheren Entgeltgruppe interpretieren, Aufstieg als die langfristige Perspektive weiterzukommen. Mit dieser Interpretation ist plausibel, dass die Zufriedenheit mit den (längerfristigen) Aufstiegsmöglichkeiten etwas positiver ausfällt als die für (kürzerfristigen) „Beförderungsperspektiven".

Beamtinnen und Beamte indes dürfte der Unterschied zwischen Beförderung und Aufstieg fraglos präsent sein. Sie schätzen ihre Aufstiegsmöglichkeiten als noch schlechter ein als ihre Chancen auf Beförderung. Hier werden Mittelwerte von 2,37 bei den Kommunen, 2,09 für den Bund und sogar 1,93 für die Länder registriert.

Noch deutlicher wird die Unzufriedenheit mit den Beförderungs- und Aufstiegsmöglichkeiten, wenn man sich den Anteil der Unzufriedenheitsnennungen mit den Werten 1 und 2 an allen Antworten vor Augen hält: Bei allen drei Abfragemerkmalen sind mehr als die Hälfte der Befragten sehr oder eher unzufrieden. Lediglich die Kommunen schneiden im Beamtenbereich mit Werten um 50% etwas besser ab. Richtig schlecht schneiden die Länder im Beamtenbereich sowie Bund und Länder bei den Aufstiegsperspektiven der Tarifbeschäftigten mit zwei Drittel Unzufriedenen ab. Die Tarifbeschäftigten von Bund und Ländern schätzen ihre Beförderungsmöglichkeiten sogar zu Dreivierteln als unzureichend ein (vgl. Tab. 21). Hier scheint ein echtes Problem des öffentlichen Dienstes zu liegen, dem bei den weiteren Auswertungen nachzugehen ist.

**Tabelle 21: Anzahl und relativer Anteil der Nennungen von Unzufriedenheit (Werte 1 und 2) an allen Nennungen nach Statusgruppen von Bund, Ländern und Gemeinden**

| | Bildungs- und Beförderungszufriedenheit | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Angebot an Weiterbildung | Ermöglichung von Weiterbildung. | Interesse am berufl. Fortkommen | Beförderungsperspektiven | Perspektive Aufstieg |
| **Beamte** | | | | | |
| Bund | 145 | 159 | 343 | 328 | 395 |
| 638 | 22,7% | 24,9% | 53,8% | 51,4% | 61,9% |
| Länder | 1056 | 1032 | 2383 | 2689 | 2737 |
| 4111 | 25,7% | 25,1% | 58,0% | 65,4% | 66,6% |
| Kommunen | 314 | 261 | 694 | 764 | 854 |
| 1632 | 19,2% | 16,0% | 42,5% | 46,8% | 52,3% |

| | Bildungs- und Beförderungszufriedenheit | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Angebot an Weiterbildung | Ermöglichung von Weiterbildung. | Interesse am berufl. Fortkommen | Beförderungsperspektiven | Perspektive Aufstieg |
| **Tarifbeschäftigte** | | | | | |
| Bund | 152 | 124 | 289 | 386 | 344 |
| 522 | 29,1% | 23,8% | 55,4% | 73,9% | 65,9% |
| Länder | 1015 | 802 | 1934 | 2522 | 2265 |
| 3284 | 30,9% | 24,4% | 58,9% | 76,8% | 69,0% |
| Kommunen | 1048 | 782 | 1899 | 2358 | 2116 |
| 3605 | 29,1% | 21,7% | 52,7% | 65,4% | 58,7% |

Entgeltzufriedenheit wird individuell immer gemessen an der Angemessenheit und Gerechtigkeit des Arbeitsentgelts in Relation zu einer gestellten Anforderung. Hervorzuheben für den öffentlichen Dienst ist zunächst die Einschätzung der Befragten, ob sie von ihrem Einkommen gut leben könnten. Die trifft nicht nur die sog. „Hygienefunktion“ von Arbeitsentgelten, sondern auch das Alimentationsprinzip, das für die Beamtenbesoldung fordert, dass sie deutlich über dem sozialrechtlichen Existenzminimum liegen müssen[135]. Für die Tarifbeschäftigten gilt das Alimentationsprinzip zwar nicht, indes trägt eine positive Einschätzung der subjektiven Subsistenzsicherung entscheidend zur Attraktivität des öffentlichen Diensts bei. Zudem findet bei Beschäftigten der unterschiedlichen Statusgruppen regelmäßig der Vergleich nicht nur der Bruttoeinkommen, sondern wegen der unterschiedlichen Beitrags- und Steuerabzüge auch und gerade der Nettoeinkommen untereinander statt.

Die zweite wichtige Dimension der Entgeltzufriedenheit liegt in der Einschätzung des Entgeltes in Bezug auf die individuelle Arbeitsleistung. Hier ist der Motivationseffekt zu beachten, den die betriebswirtschaftliche Literatur üblicherweise leistungsbezogenen Entgeltbestandteilen zuordnet, die im öffentlichen Dienst nicht so häufig anzutreffen sind. Von entscheidender Bedeutung dürfte aber die wahrgenommene Relation zwischen eigener Leistung und dem dafür erhaltenen Arbeitsentgelt sein. In Ergänzung dazu geben die Einschätzungen der Befragten, wie sich ihr Arbeitsentgelt zu ihren fachlichen Fähigkeiten, ihrer beruflichen Verantwortung und ihrer wahrgenommenen Belastung verhält, ein differenziertes Bild der Entgeltzufriedenheit.

[135] Vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. November 2015 – 2BvL 19/09 –, Rn. 1-170, Rn. 108 ff.; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 23. Mai 2017 – 2 BvR 883/14 – Rn 1-127; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2020 – 2BvL 6/17-, Rn. 1-183.

**Tabelle 22: Entgeltzufriedenheit von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden nach verschiedenen Kategorien**

| | Entgeltzufriedenheit | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | „gut leben“ | Leistungs-motivation | Adäquanz Leistungen | Adäquanz Fähigkeiten | Adäquanz Verantwor-tung | Adäquanz Belastun-gen |
| **Beamte** | | | | | | |
| Bund | 4,037 | 3,051 | 2,929 | 2,991 | 2,884 | 2,786 |
| 638 | *22,0%* | *37,0%* | *40,6%* | *39,6%* | *42,7%* | *43,0%* |
| Länder | 3,896 | 2,861 | 2,760 | 2,841 | 2,638 | 2,538 |
| 4111 | *24,8%* | *41,0%* | *44,1%* | *41,9%* | *48,0%* | *47,3%* |
| Kommunen | 3,932 | 2,990 | 2,845 | 2,963 | 2,788 | 2,655 |
| 1632 | *23,1%* | *38,2%* | *42,4%* | *39,8%* | *45,1%* | *44,3%* |
| k.A. | 3,938 | 3,333 | 2,813 | 3,286 | 3,250 | 2,667 |
| 40 | *24,5%* | *34,1%* | *36,0%* | *31,4%* | *33,5%* | *44,7%* |
| **Tarifbeschäftigte** | | | | | | |
| Bund | 3,505 | 2,701 | 2,653 | 2,643 | 2,696 | 2,666 |
| 522 | *30,3%* | *40,8%* | *42,8%* | *43,5%* | *41,0%* | *41,0%* |
| Länder | 3,430 | 2,617 | 2,570 | 2,517 | 2,611 | 2,544 |
| 3284 | *30,8%* | *42,5%* | *45,7%* | *46,2%* | *45,9%* | *45,0%* |
| Kommunen | 3,451 | 2,692 | 2,522 | 2,543 | 2,505 | 2,444 |
| 3605 | *30,4%* | *40,8%* | *46,0%* | *44,9%* | *48,1%* | *46,5%* |
| k.A. | 3,202 | 2,557 | 2,608 | 2,577 | 2,689 | 2,607 |
| 142 | *35,9%* | *44,2%* | *47,2%* | *49,7%* | *47,4%* | *47,8%* |

Die Frage, ob die Beschäftigten von Ihrem Einkommen aus der Tätigkeit im öffentlichen Dienst „gut leben“ könnten, ergibt insgesamt ein positives Ergebnis für den öffentlichen Dienst. Die Beurteilungen fallen im Durchschnitt besser aus für die Dienstherren, die hier Zufriedenheitswerte von 3,9 bis 3,04 mit einer relativ großen Homogenität der Antworten erzielen. Relativ unzufrieden sind hier auch nur zwischen 5,5 und 8,2% der Beamtinnen und Beamten. Etwas kritischer, aber mit Werten zwischen 3,2 und 3,5 bei etwas größerer Heterogenität sind die Angaben der Tarifbeschäftigten, bei denen mit Werten zwischen 15,5% und 18,7% immerhin rund ein Sechstel eine geringe Zufriedenheit bzw. Unzufriedenheit äußerte.

Deutlich schlechter sind die Einschätzungen der Arbeitsentgelte im öffentlichen Dienst im Hinblick auf ihre Eignung zur Leistungsmotivation und der Entsprechung zur geleisteten Arbeit. Bei der Frage nach der Leistungsmotivation durch die erhaltenen Beamtenbezüge und Gehälter kann nur noch der Bund im Beamtenbereich einen Wert von knapp über 3 und die Kommunen mit knapp unter 3 erreichen, alle anderen Beamtinnen und Beamten

und Tarifbeschäftigten schätzen diese Funktion im Mittel als unterdurchschnittlich erfüllt ein. Hier liegen die Durchschnittswerte zwischen 2,6 und 2,86[136].

Noch einmal unter diesen Werten liegen die Einschätzungen der Befragten bezüglich der Relation ihres Arbeitsentgelts zu ihrer erbrachten Leistung. Sie liegen für den Beamtenbereich mit Durchschnittswerten zwischen 2,76 für die Länder und 2,93 für den Bund – aber mit größerer Heterogenität – eng beieinander. Noch enger sind Abstände der durchschnittlichen Zufriedenheitswerte bei den Tarifbeschäftigten mit Werten zwischen 2,52 und 2,65, allerdings auch mit leicht höheren Variationskoeffizienten. Es bleibt allerdings festzuhalten, dass nirgendwo Zufriedenheitswerte oberhalb des mittleren Wertes erreicht werden, d.h. dass eher Unzufriedenheit mit der Leistungsgerechtigkeit der Arbeitsentgelte im öffentlichen Dienst herrscht. Bedenklich stimmt der hohe Anteil der Bewertungen mit den Unzufriedenheitswerten 1 und 2 von einen Drittel bis klar über die Hälfte. Auch hier wird in den weiteren Auswertungen analysiert werden müssen, bei welchen Teilgruppen besonders hohe Unzufriedenheitswerte vorliegen.

**Tabelle 23: Anzahl und relativer Anteil der Nennungen von Unzufriedenheit (Werte 1 und 2) bei den Fragen nach Entgeltzufriedenheit an allen Nennungen nach Statusgruppen von Bund, Ländern und Gemeinden**

| | Entgeltzufriedenheit | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | „gut leben“ | Leistungs-motivation | Adäquanz Leistungen | Adäquanz Fähigkeiten | Adäquanz Verantwortung | Adäquanz Belastungen |
| **Beamtinnen und Beamten** | | | | | | |
| Bund | 35 | 206 | 240 | 249 | 250 | 273 |
| | 5,5% | 32,3% | 37,6% | 39,0% | 39,2% | 42,8% |
| Länder | 337 | 1654 | 1753 | 1889 | 2079 | 2168 |
| | 8,2% | 40,2% | 42,6% | 45,9% | 50,6% | 52,7% |
| Kommunen | 106 | 573 | 633 | 709 | 746 | 786 |
| | 6,5% | 35,1% | 38,8% | 43,4% | 45,7% | 48,2% |
| **Tarifbeschäftigte** | | | | | | |
| Bund | 81 | 238 | 250 | 245 | 227 | 229 |
| | 15,5% | 45,6% | 47,9% | 46,9% | 43,5% | 43,9% |
| Länder | 613 | 1560 | 1798 | 1691 | 1607 | 1636 |
| | 18,7% | 47,5% | 54,8% | 51,5% | 48,9% | 49,8% |
| Kommunen | 644 | 1620 | 1909 | 1927 | 1916 | 1956 |
| | 17,9% | 44,9% | 53,0% | 53,5% | 53,1% | 54,3% |

Die weiteren Merkmale, für die die Adäquanz der erhaltenen Arbeitsentgelte abgefragt wurde (persönliche Fähigkeiten, getragene Verantwortung und Belastungen aus der Be-

[136] Auch hier ist der bessere Durchschnittswert der Beamtinnen und Beamten ohne Angabe ihres Beschäftigungsbereichs wegen der Kleinheit der Gruppe ohne Ergebnisrelevanz.

rufstätigkeit), weisen ähnliche Durchschnittswerte wie die Relation zur erbrachten Leistung auf. Sie liegen durch die Bank bei unter 3, indizieren im Durchschnitt mithin eher Unzufriedenheit als Zufriedenheit. Der Anteil der Unzufriedenheitswerte ist allerdings im Beamtenbereich etwas größer, bei den Tarifbeschäftigten etwas geringer. Bemerkenswert ist aber auch, dass die schlechtesten Durchschnittswerte aller Entgeltzufriedenheitsfragen in Relation zur Belastung auftreten, was darauf hindeutet, dass es in Teilen des öffentlichen Dienstes tatsächlich ein Problem mit der wahrgenommenen beruflichen Belastung gibt. Denn das Ergebnis korrespondiert durchaus mit den Befragungsergebnissen zur beruflichen Überlastung. Inwieweit die Merkmale übereinstimmen und bei welchen Teilgruppen des öffentlichen Dienstes diese Befunde verstärkt auftreten, muss bei den weiteren Auswertungen beachtet werden.

**Tabelle 24: Anteil der Wechselwilligen Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden und ihre Motive**

| | Wechselabsicht | | | Verbe-amtung | berufl. Neuori-entrg. | räuml. Ver-änd. | weni-ger pen-deln | Unzufriedenheit mit | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | insg. | in öff. Dienst | Privat-wirt-schaft | | | | | Arbeits-stelle | Entgelt | ber. Per-spekt. |
| Bund | | | | | | | | | | |
| B (638) | 14,58% | 13,32% | 2,19% | | 4,70% | 1,25% | 2,51% | 7,99% | 3,92% | 7,37% |
| TB (522) | 22,41% | 19,16% | 8,81% | 2,30% | 4,98% | 1,92% | 1,92% | 7,09% | 9,39% | 14,37% |
| Länder | | | | | | | | | | |
| B (4111) | 12,38% | 10,68% | 2,53% | | 2,89% | 0,73% | 2,14% | 6,08% | 5,42% | 7,49% |
| TB (3284) | 19,88% | 15,68% | 9,93% | 1,58% | 4,23% | 1,13% | 3,90% | 8,59% | 10,11% | 12,36% |
| Kommunen | | | | | | | | | | |
| B (1632) | 14,15% | 13,85% | 1,16% | | 4,29% | 0,55% | 2,88% | 6,50% | 5,39% | 8,58% |
| TB (3605) | 16,78% | 14,01% | 6,16% | 0,83% | 4,72% | 0,61% | 2,58% | 8,52% | 9,29% | 10,54% |
| k.A. | | | | | | | | | | |
| B (23) | 4,35% | 4,35% | 0,00% | | 0,00% | 0,00% | 4,35% | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| TB (142) | 21,83% | 14,79% | 12,68% | 0,70% | 4,23% | 2,11% | 3,52% | 8,45% | 9,86% | 11,97% |

Zwischen 12,4% und 22,4% der Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes tragen sich mit dem Gedanken, sich nach einer neuen Stelle umzusehen. Immerhin möchte die Mehrzahl von ihnen weiterhin im öffentlichen Dienst beschäftigt werden. Nur 1,2-2,5% der Beamtinnen und Beamten, aber immerhin 6,2-9,9% der Tarifbeschäftigten streben (auch) eine neue Beschäftigung in der Privatwirtschaft an. Die großen Unterschiede zwischen Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten bilden die unterschiedlich hohen Transaktionskosten eines Wechsels in die Privatwirtschaft für die beiden Statusgruppen ab.

Im Hinblick auf die Gründe für den Wechsel suchte zwischen 4% und 5% der Beschäftigten eine berufliche Neuorientierung (Ausnahme Beamtinnen und Beamte der Länder mit nur 2,9%). Das erscheint angesichts der relativ starren und spezifischen Laufbahnen insb. im Beamtenbereich relativ hoch. Denn diese Zahlen bedeuten, dass etwa jede/r 20. Mitarbeiterin/Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes nicht mehr in ihrem derzeitigen beruflichen Feld zu arbeiten wünscht. Der Wunsch nach räumlichem Wechsel ist mit nur 0,6 – 1,9% relativ gering – insb. auch bei den Kommunen –, der Wunsch nach geringeren Pendlerzeiten hingegen mit 1,9- 3,9% relativ hoch.

Sehr kritisch für die Attraktivität des öffentlichen Dienstes ist die Dokumentation von Unzufriedenheit bei den letzten drei Fragen zu bewerten, die ein Spiegelbild der zuvor ausgewerteten, teils sehr niedrigen Zufriedenheitswerte mit den Arbeits-, Karriere- und Entgeltbedingungen sind: Zwischen 6 und 8,5% beabsichtigen den Wechsel, weil sie mit ihrer Arbeitsstelle unzufrieden sind, zwischen 7,4 und 14,4%, weil ihnen keine beruflichen Perspektiven geboten werden. Bei den Beamtinnen und Beamten besteht bei 3,9 – 5,4% der Wechselwilligen Unzufriedenheit mit der Bezahlung; bei den Tarifbeschäftigten trifft das sogar auf jede/n Zehnte/n zu.

### 4.3.2 Auswertung der Zufriedenheitswerte von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten nach verschiedenen Merkmalen

Gerade mit Blick auf die Heterogenität der Berufsbilder und Karriereverläufe ist kaum anzunehmen, dass die im vorherigen Teilkapitel vorgestellten Durchschnittswerte überall vorliegen. Von besonderer Bedeutung ist deshalb, in welchen Bereichen oder nach welchen Merkmalen bessere oder schlechtere Zufriedenheitswerte bzw. Wechselabsichten vorliegen, um besondere Probleme, aber auch Best-Practice-Beispiele herauszuarbeiten. Deshalb werden die Antworten der Fragebögen im folgenden nach weiteren Merkmalen ausgewertet:

- Geschlecht,
- Alter,
- Besoldungs- resp. Entgeltgruppen,
- Länderergebnisse in ausreichend besetzten Besoldungs-/Entgeltgruppen,
- Aufgabenbereiche
- Arbeitszeiten und Pendeldistanzen.

#### 4.3.2.1 Zufriedenheitswerte nach Geschlecht

Die Auswertungen nach Geschlecht und Alter basieren auf einem etwas kleineren Umfang an Antworten, weil doch eine Anzahl von Befragten diese Angaben nicht gemacht haben, häufig sogar bei beiden Merkmalen. Die jeweilige Anzahl der zurechenbaren Antworten ist in den Tabellen immer in der ersten Spalte angegeben, wobei bei Bund, Ländern und Gemeinden die Gesamtzahl der zurechenbaren Antworten indiziert wird. Die Differenz ergibt dann die Zahl der Fragebögen ohne die Angabe des jeweiligen Merkmals.

Im Hinblick auf die Heterogenität der Antworten unterscheiden sich die Antworten zwischen den Geschlechtern nur sehr wenig, so dass hier auf den Ausweis des Variationskoeffizienten in den Tabellen verzichtet wurde (die Werte sind aber im Anhang in Tabelle 58 zusammengestellt). Bei den Zufriedenheitswerten sind die Angaben von Männern und Frauen im Mittel in der Größenordnung ähnlich, es gibt aber eine Reihe von Unterschieden bei den Gruppen und den Einzelparametern, die kurz hervorgehoben werden müssen.

**Tabelle 25: Arbeitszufriedenheit nach Statusgruppen und Geschlecht**

| | Arbeitszufriedenheit | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Arbeitsmittel | Betriebsklima | Gesundheit | Beruf & Familie |
| **Beamtinnen und Beamten** | | | | |
| Bund (638) | | | | |
| Männer (372) | 3,875 | 2,960 | 3,457 | 3,617 |
| Frauen (240) | 4,101 | 3,171 | 3,591 | 3,761 |
| Länder (4111) | | | | |
| Männer (2171) | 3,602 | 2,755 | 3,028 | 3,189 |
| Frauen (1741) | 3,679 | 2,910 | 3,136 | 3,513 |
| Kommunen (1632) | | | | |
| Männer(814) | 4,117 | 3,309 | 3,543 | 3,542 |
| Frauen (738) | 4,034 | 3,191 | 3,416 | 3,680 |
| **Tarifbeschäftigte** | | | | |
| Bund (522) | | | | |
| Männer (167) | 4,070 | 3,224 | 3,823 | 3,885 |
| Frauen (335) | 4,162 | 3,234 | 3,699 | 3,946 |
| Länder (3284) | | | | |
| Männer (1135) | 3,869 | 3,066 | 3,490 | 3,666 |
| Frauen (1962) | 3,963 | 3,167 | 3,470 | 3,759 |
| Kommunen (3605) | | | | |
| Männer (1331) | 3,920 | 3,072 | 3,490 | 3,705 |
| Frauen (2138) | 3,862 | 3,090 | 3,304 | 3,673 |

Bei fast allen Parametern der Arbeitszufriedenheit bewerten Frauen ihre Arbeitssituation durchschnittlich leicht besser als ihre männlichen Kollegen (vgl. Tab. 25). In einigen Fällen

sind es nur Stellen hinter dem Komma – wie z.B. bei der Einschätzung des Betriebsklimas bei den Tarifbeschäftigten des Bundes oder der des Gesundheitsschutzes ebenfalls bei den Tarifbeschäftigten der Länder. Bei einigen Parametern sind die Unterschiede jedoch größer bzw. sind die Frauen weniger zufrieden als die Männer. Größere Unterschiede von 0,15 Prozentpunkten und mehr gibt es bei BundesBeamtinnen und Beamten im Hinblick auf die Zufriedenheit mit Arbeitsmittel, Betriebsklima und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Die Länderbeamtinnen und -beamten weisen ebenfalls bei Betriebsklima und Vereinbarkeit von Beruf und Familie deutlich größere Zufriedenheitswerte auf. Bemerkenswert sind allerdings auch die Bereiche, in denen Frauen – entgegen dem allgemeinen Trend der Befragten – z.T. erheblich geringere Zufriedenheit als Männer äußern: Dies ist vor allem im kommunalen Bereich fast durchweg der Fall, nur die Vereinbarkeit von Beruf und Familie wird von kommunalen Beamtinnen und Beamten leicht besser als von ihren männlichen Kollegen bewertet.

Bei den Fragen nach der subjektiven Angemessenheit der Arbeit fühlen sich Frauen im Durchschnitt weniger über- oder auch unterfordert als die Männer, ebenfalls weniger überlastet oder unterausgelastet. Die Unterschiede sind im Mittel kleiner als bei der Zufriedenheit mit Arbeitsmitteln und -bedingungen. Bei dieser Sachlage sind die Fälle, bei denen Frauen weniger zufrieden sind hervorzuheben. Dies ist in Bezug auf Unterforderung und Unterauslastung bei kommunalen Beamtinnen und Beamten, geringfügig im Hinblick auf Überforderung und deutlich hinsichtlich von Überlastungsanzeigen bei weiblichen Tarifbeschäftigten des Bundes und in ähnlichem Maße der Kommunen.

**Tabelle 26: Die Bewertung der Angemessenheit der Arbeit nach Statusgruppen und Geschlecht**

| | Arbeitszumessung | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Überforderung | Unterforderung | Überlastung | Unterauslastung |
| **Beamtinnen und Beamte** | | | | |
| **Bund (638)** | | | | |
| Männer (372) | 2,106 | 2,269 | 2,436 | 1,914 |
| Frauen (240) | 1,938 | 2,142 | 2,302 | 1,898 |
| **Länder (4111)** | | | | |
| Männer (2171) | 2,222 | 2,153 | 2,569 | 1,760 |
| Frauen (1741) | 2,195 | 1,942 | 2,568 | 1,641 |
| **Kommunen (1632)** | | | | |
| Männer(814) | 2,222 | 1,836 | 2,578 | 1,530 |
| Frauen (738) | 2,127 | 1,927 | 2,515 | 1,614 |

| | Arbeitszumessung | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Überforderung | Unterforderung | Überlastung | Unterauslastung |
| **Tarifbeschäftigte** | | | | |
| **Bund (522)** | | | | |
| Männer (167) | 1,819 | 2,471 | 1,968 | 2,200 |
| Frauen (335) | 1,874 | 2,470 | 2,151 | 2,157 |
| **Länder (3284)** | | | | |
| Männer (1135) | 2,110 | 2,415 | 2,444 | 1,996 |
| Frauen (1962) | 2,024 | 2,255 | 2,305 | 1,895 |
| **Kommunen (3605)** | | | | |
| Männer (1331) | 2,039 | 2,293 | 2,332 | 1,904 |
| Frauen (2138) | 2,089 | 2,059 | 2,377 | 1,766 |

Im Mittel auch deutlich bessere Bewertungen als die Männer gaben weibliche Beamtinnen und Beamte und Tarifbeschäftigte auch in Bezug auf ihre Zufriedenheit mit Weiterbildung und Karriereexpektanzen ab. Bei diesem „Generalbefund“ sind wieder die Parameter von besonderer Bedeutung, bei denen die Frauen unzufriedener als ihre männlichen Kollegen sind: Dies ist nur – allerdings bei allen drei Untermerkmalen – bei den Perspektiven des beruflichen Fortkommens bei den Beamtinnen und Beamten der Kommunen und den Tarifbeschäftigten des Bundes der Fall. Da die Unterschiede z.T. recht deutlich ausfallen, besteht hier unübersehbar Handlungsbedarf.

**Tabelle 27: Zufriedenheit mit Weiterbildung und beruflichem Fortkommen nach Statusgruppen und Geschlecht**

| | Bildungs- und Beförderungszufriedenheit | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Angebot WeiBi | Ermögl. WeiBi | Interesse berufl. Fortkommen | Beförderungsperspektiven | Perspektive Aufstieg |
| **Beamtinnen und Beamte** | | | | | |
| Bund (638) | | | | | |
| Männer (372) | 3,414 | 3,298 | 2,359 | 2,419 | 2,081 |
| Frauen (240) | 3,424 | 3,552 | 2,507 | 2,527 | 2,130 |
| Länder (4111) | | | | | |
| Männer (2171) | 3,243 | 3,298 | 2,315 | 2,098 | 1,948 |
| Frauen (1741) | 3,330 | 3,538 | 2,367 | 2,113 | 1,915 |

| | Bildungs- und Beförderungszufriedenheit | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Angebot WeiBi | Ermögl. WeiBi | Interesse berufl. Fortkommen | Beförderungsperspektiven | Perspektive Aufstieg |
| Kommunen (1632) | | | | | |
| Männer (814) | 3,546 | 3,712 | 2,778 | 2,641 | 2,419 |
| Frauen (738) | 3,587 | 3,754 | 2,700 | 2,521 | 2,305 |
| **Tarifbeschäftigte** | | | | | |
| Bund (522) | | | | | |
| Männer (167) | 3,154 | 3,466 | 2,513 | 1,928 | 2,136 |
| Frauen (335) | 3,145 | 3,350 | 2,280 | 1,840 | 2,061 |
| Länder (3284) | | | | | |
| Männer (1135) | 3,053 | 3,310 | 2,220 | 1,757 | 2,008 |
| Frauen (1962) | 3,242 | 3,486 | 2,334 | 1,806 | 2,004 |
| Kommunen (3605) | | | | | |
| Männer (1331) | 3,151 | 3,392 | 2,391 | 1,974 | 2,159 |
| Frauen (2138) | 3,283 | 3,557 | 2,541 | 2,120 | 2,307 |

Dieser Befund manifestiert sich auch an der Anzahl und am Anteil der eher oder ganz unzufriedenen Antworten mit den Werten 1 oder 2 von Frauen in diesen beiden Merkmalen: Kommunale Beamtinnen und Beamte gaben um 4 Prozentpunkte oder knapp 10% häufiger Unzufriedenheitswerte an als Beamte dieser Dienstherren. Bei den Tarifbeschäftigten des Bundes sind die Befunde noch komplexer, denn die Frauen hatten zwar nicht mehr als ihre Kollegen die Unzufriedenheitswerte 1 und 2 angekreuzt, sondern vor allem auch weniger die Zufriedenheitswerte 4 oder 5. Insgesamt sind auch hier weitere Analysen erforderlich, ob die größere Unzufriedenheit auf andere Faktoren (Teilzeit, Pendelzeit, Entgeltgruppe o.a.) zurückgeht, die in der Beschäftigtengruppe der Frauen häufiger vertreten sind.

**Tabelle 28: Anzahl bzw. Anteil der Zufriedenheitswerte von Männern und Frauen bei Bildungs- und Beförderungszufriedenheit in den Personalgruppen, in denen die Zufriedenheitswerte der Frauen schlechter sind als die der Männer**

| | Bildungs- und Beförderungszufriedenheit | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Angebot WeiBi | Ermögl. WeiBi | Interesse berufl. Fortkommen | Beförderungsperspektiven | Perspektive Aufstieg |
| **Beamte Kommunen** | | | | | |
| Wert 2 | 116 | 91 | 204 | 220 | 208 |
| Wert 1 | 45 | 35 | 133 | 147 | 206 |
| Wert 1 + 2 | 161 | 126 | 337 | 367 | 414 |
| Anteil an allen | 19,8% | 15,5% | 41,4% | 45,1% | 50,9% |
| **Beamtinnen und Beamte Kommunen** | | | | | |
| Wert 2 | 86 | 84 | 205 | 217 | 207 |
| Wert 1 | 52 | 39 | 121 | 145 | 197 |
| Wert 1 + 2 | 138 | 123 | 326 | 362 | 404 |
| Anteil an allen | 18,7% | 16,7% | 44,2% | 49,1% | 54,7% |
| **Männliche Tarifbeschäftigte Bund** | | | | | |
| Wert 5 | 14,6% | 20,3% | 3,2% | 0,6% | 1,3% |
| Wert 4 | 23,4% | 29,1% | 17,1% | 5,1% | 6,3% |
| Wert 3 | 32,9% | 24,1% | 25,3% | 12,7% | 18,4% |
| Wert 2 | 18,4% | 14,6% | 31,0% | 46,8% | 50,0% |
| Wert 1 | 9,5% | 5,7% | 19,6% | 31,6% | 21,5% |
| **Weibliche Tarifbeschäftigte Bund** | | | | | |
| Wert 5 | 17,0% | 23,0% | 5,7% | 2,7% | 3,6% |
| Wert 4 | 20,9% | 23,0% | 7,8% | 4,2% | 6,6% |
| Wert 3 | 30,1% | 20,3% | 22,1% | 11,9% | 17,3% |
| Wert 2 | 20,3% | 15,2% | 31,3% | 31,0% | 29,6% |
| Wert 1 | 10,1% | 10,1% | 27,5% | 42,1% | 34,9% |

Bei der Entgeltzufriedenheit setzt sich fort, dass Frauen bei vielen Merkmalen häufig leicht bis deutlich zufriedener sind als ihre männlichen Kollegen. Lediglich bei den tarifbeschäftigten Frauen des Bundes liegen alle sechs Werte unter denen der Männer. Ansonsten liegen die Werte der Frauen nur noch bei den Tarifbeschäftigten der Kommunen bei 3 von 6 Merkmalsausprägungen unter denen der Männer (vgl. Tab. 29).

**Tabelle 29: Entgeltzufriedenheit nach Statusgruppen und Geschlecht**

| | Entgeltzufriedenheit | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | gut leben | Leistungs-motivation | Adäquanz Leistungen | Adäquanz Fähigkeiten | Adäquanz Verantwor-tung | Adäquanz Belastun-gen |
| **Beamtinnen und Beamte** | | | | | | |
| Bund (638) | | | | | | |
| Männer (372) | 4,009 | 3,009 | 2,901 | 2,918 | 2,812 | 2,749 |
| Frauen (240) | 4,142 | 3,183 | 3,028 | 3,138 | 3,018 | 2,882 |
| Länder (4111) | | | | | | |
| Männer (2171) | 3,790 | 2,808 | 2,677 | 2,749 | 2,518 | 2,455 |
| Frauen (1741) | 4,028 | 2,939 | 2,882 | 2,972 | 2,805 | 2,654 |
| Kommunen (1632) | | | | | | |
| Männer(814) | 3,931 | 3,084 | 2,881 | 2,989 | 2,763 | 2,635 |
| Frauen (738) | 3,932 | 2,880 | 2,803 | 2,931 | 2,816 | 2,683 |
| **Tarifbeschäftigte** | | | | | | |
| Bund (522) | | | | | | |
| Männer (167) | 3,726 | 2,824 | 2,724 | 2,752 | 2,682 | 2,750 |
| Frauen (335) | 3,409 | 2,645 | 2,625 | 2,599 | 2,713 | 2,626 |
| Länder (3284) | | | | | | |
| Männer (1135) | 3,454 | 2,581 | 2,567 | 2,432 | 2,501 | 2,477 |
| Frauen (1962) | 3,418 | 2,631 | 2,571 | 2,567 | 2,671 | 2,581 |
| Kommunen (3605) | | | | | | |
| Männer (1331) | 3,442 | 2,660 | 2,534 | 2,511 | 2,495 | 2,491 |
| Frauen (2138) | 3,430 | 2,695 | 2,527 | 2,578 | 2,549 | 2,437 |

Eine abschließende Bewertung der Unterschiede nach Geschlecht ist ohne weitere Auswertungen anderer Merkmale nicht möglich. Erklärungen könnten in anderen Präferenzen der Frauen oder einem höheren Anteil an Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen liegen. Nicht abgefragt werden konnte z.B. auch nicht, ob die Frauen alleinerziehend sind und damit mit ihrem Einkommen den überwiegenden Teil des Lebensunterhalts der Familie bestreiten müssen. Kinderzahlen sind bedauerlicherweise auch nicht abgefragt worden. Vor allem bei ihrem Anteil an den Entgelt- bzw. Besoldungsgruppen und beim Zusammenhang zwischen Zufriedenheit und Arbeitszeit wird das Geschlecht der Antwortenden weiter ausgewertet werden.

Auch im Hinblick auf Wechselabsichten unterscheiden sich die im öffentlichen Dienst beschäftigten Männer und Frauen, ohne allerdings einen einheitlichen geschlechtsspezifischen Trend aufzuweisen. Bei Bund und Ländern sind die Wechselabsichten der Beamten größer als die der Beamtinnen und Beamten, bei den Kommunen umgekehrt. Weibliche Tarifbeschäftigte sind bei insgesamt hohen Werten bei Ländern und Kommunen nicht ganz so wechselwillig wie ihre männlichen Kollegen, weisen aber beim Bund mit einem Wert von 24,5% den höchsten Wert überhaupt auf. D.h., jede vierte Tarifbeschäftigte des Bundes möchte den Arbeitsplatz wechseln, wobei jede zehnte auch in die Privatwirtschaft wechseln würde. Das ist schon ein sehr deutliches Zeichen für die Wirkmächtigkeit des Konkurrenzverhältnisses zwischen öffentlichen und privaten Arbeitgebern.

**Tabelle 30: Anteil der wechselwilligen Beamtinnen und Beamten (B) und Tarifbeschäftigten (TB) von Bund, Ländern und Gemeinden nach Geschlecht und ihre Motive**

| | Wechselabsichten | | | Verbeamtung | berufl. Neuorientrg. | räuml. Veränd. | weniger pendeln | Unzufriedenheit mit | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | insg. | in öff. Dienst | Privatwirtschaft | | | | | Arbeitsstelle | Entgelt | ber.. Perspekt. |
| Bund | | | | | | | | | | |
| B m (353) | 17,00% | 15,01% | 2,83% | | 5,38% | 1,42% | 3,68% | 9,07% | 4,25% | 8,50% |
| B w (230) | 12,17% | 11,74% | 1,74% | | 3,91% | 1,30% | 1,30% | 6,52% | 2,61% | 6,09% |
| TB m (158) | 21,52% | 18,99% | 6,96% | 1,27% | 3,16% | 1,27% | 1,90% | 6,33% | 11,39% | 15,82% |
| TB w (335) | 24,48% | 20,90% | 10,45% | 2,99% | 6,27% | 2,39% | 2,09% | 8,06% | 9,25% | 14,93% |
| Länder | | | | | | | | | | |
| B m (2163) | 13,82% | 11,47% | 3,47% | | 3,19% | 0,79% | 2,45% | 6,98% | 6,80% | 8,69% |
| B w (1729) | 10,70% | 9,95% | 1,33% | | 2,60% | 0,75% | 1,79% | 4,86% | 3,70% | 6,07% |
| TB m (1135) | 23,35% | 18,77% | 11,89% | 2,03% | 4,85% | 1,41% | 4,41% | 10,40% | 14,36% | 15,15% |
| TB w (1962) | 17,58% | 13,66% | 8,72% | 1,33% | 3,77% | 0,82% | 3,57% | 7,39% | 7,39% | 10,45% |
| Kommunen | | | | | | | | | | |
| B m (813) | 12,92% | 12,55% | 1,72% | | 4,92% | 0,62% | 1,85% | 5,54% | 5,29% | 7,75% |
| B w (737) | 15,20% | 15,06% | 0,54% | | 3,12% | 0,54% | 3,80% | 7,19% | 5,16% | 9,23% |
| TB m (1331) | 18,63% | 15,25% | 8,26% | 1,13% | 4,88% | 0,75% | 2,48% | 9,84% | 12,02% | 11,65% |
| TB w (2138) | 15,01% | 12,63% | 4,49% | 0,61% | 4,30% | 0,56% | 2,57% | 7,34% | 7,39% | 9,45% |

Bei den Wechselmotiven sind die Anteilswerte an sich nicht so hoch, dass sich hieraus klare geschlechterspezifische Unterschiede ableiten ließen. Bemerkenswert sind allerdings die Unterschiede bei den Wechselgründen wegen Unzufriedenheit: Hier sind mit einer Ausnahme die Anteile der wechselwilligen Männer in beiden Statusgruppen deutlich höher als die der Frauen – mit Ausnahme der kommunalen Beamtinnen. Deutlich wird aber einmal mehr, dass Frauen im öffentlichen Dienst zufriedener mit den Arbeitsentgelten sind, aber ähnliche und absolut höhere Unzufriedenheitswerte im Hinblick auf ihre beruflichen Perspektiven haben.

#### 4.3.2.2 Zufriedenheitswerte nach Alter

Ein weiterer wichtiger Faktor für Arbeitgeberattraktivität bereits Beschäftigter ist das Alter. Dahinter verbirgt sich zum einen eine typisierbare Lebenssituation, die nicht gleiche Karrierewünsche, unterschiedlichen Finanz- und Zeitbedarf für eine junge oder ältere Familie aufweist, zum anderen aber auch positive und negative Berufserfahrungen und berufliche Herausforderungen in den verschiedenen Lebensphasen. Zudem ist zu beachten, dass die Arbeitsentgelte mit den Jahren in Beschäftigung über die Erfahrungsstufen steigen, d.h., dass die Älteren tendenziell mehr Einkommen beziehen als die Jüngeren. Einen ähnlichen Effekt haben Familienzuschläge insb. im Beamtenbereich aber auch während der Phase, in denen Kinder zum Haushalt zählen, was eher in den mittleren Altersgruppen anzunehmen ist.

Die Mittelwerte der Zufriedenheitsangaben variieren in der Tat zwischen den Altersgruppen z.T. sehr deutlich, wobei der allgemeine Zufriedenheitstrend der verschiedenen Gruppen von Merkmalen und Einzelparametern insgesamt beibehalten wird. Abweichend ist lediglich die Gruppe der Über-65-Jährigen besonders positiv gestimmt, was aber wegen der geringen Fallzahlen keine echte Aussagekraft besitzt. Diese Gruppe wurde deshalb in den Tabellen auch grau eingefärbt. Auch variieren die Variationskoeffizienten zwischen den Altersgruppen zum Teil deutlich (vgl. im Detail Tabellen Axx – Axx im Anhang). Neben der Altersgruppe werden in den Tabellen in Klammern die jeweiligen Fallzahlen aus der Befragung für Beamtinnen und Beamte und Tarifbeschäftigte angegeben.

Die Zufriedenheit der Beschäftigten mit ihren Arbeitsbedingungen weist typischerweise bei allen Arbeitgebern/Dienstherren und Ebenen eine Abnahme der Zufriedenheit mit dem Alter oder einen U-förmigen Verlauf aus, d.h., sinkende Werte bis in eine oder die mittleren Altersgruppen und danach einen leichten Wiederanstieg. Am zufriedensten sind fast überall die Jüngsten. Ausnahme ist die als gut empfundene Ausstattung mit Arbeitsmitteln bei jungen Bundes- und Landesbeamtinnen und -beamte – ohne Korrespondenz des Befundes bei jungen Tarifbeschäftigten. Besonders hoch ist der Abstand der Zufriedenheitswerte der jüngsten Tarifbeschäftigtengruppe mit der Vereinbarkeit von Beruf und Familie/Privatleben.

**Tabelle 31: Arbeitszufriedenheit von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden nach Altersgruppen**

| | Arbeitszufriedenheit | | | | Arbeitszufriedenheit | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Arbeitsmittel | Betriebsklima | Gesundheit | Beruf & Familie | Arbeitsmittel | Betriebsklima | Gesundheit | Beruf & Familie |
| **Beamtinnen und Beamte** | | | | | **Tarifbeschäftigte** | | | |
| **Bund** | | | | | | | | |
| u25 (23/34) | 3,739 | 3,318 | 3,667 | 3,600 | 4,265 | 3,794 | 4,152 | 4,438 |
| z25-35 (117/101) | 3,690 | 3,162 | 3,456 | 3,579 | 4,100 | 3,020 | 3,604 | 3,901 |
| z35-45 (142/150) | 3,879 | 2,929 | 3,464 | 3,835 | 4,201 | 3,318 | 3,787 | 3,906 |
| z45-55 (186/94) | 4,043 | 3,022 | 3,497 | 3,611 | 3,968 | 3,283 | 3,713 | 3,894 |
| z55-65 (128/101) | 4,125 | 2,953 | 3,543 | 3,646 | 4,100 | 3,020 | 3,604 | 3,901 |
| ü65 (3/3) | 4,667 | 4,000 | 4,333 | 4,333 | 5,000 | 2,667 | 3,333 | 3,667 |
| **Länder** | | | | | | | | |
| u25 (129/72) | 3,675 | 3,297 | 3,592 | 4,031 | 4,375 | 3,671 | 3,886 | 4,129 |
| z25-35 (699/644) | 3,449 | 2,905 | 3,160 | 3,362 | 3,931 | 3,348 | 3,634 | 3,875 |
| z35-45 (940/686) | 3,581 | 2,780 | 3,041 | 3,315 | 3,972 | 3,210 | 3,496 | 3,769 |
| z45-55 (1177/963) | 3,635 | 2,724 | 2,977 | 3,269 | 3,891 | 2,999 | 3,405 | 3,675 |
| z55-65 (993/790) | 3,810 | 2,842 | 3,093 | 3,328 | 3,901 | 2,970 | 3,371 | 3,581 |
| ü65 (24/7) | 3,167 | 2,875 | 2,833 | 3,000 | 4,429 | 3,333 | 3,714 | 3,857 |

| | Arbeitszufriedenheit | | | | Arbeitszufriedenheit | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Arbeitsmittel | Betriebsklima | Gesundheit | Beruf & Familie | Arbeitsmittel | Betriebsklima | Gesundheit | Beruf & Familie |
| **Kommunen** | | | | | | | | |
| u25 (81/199) | 4,000 | 3,407 | 3,526 | 3,873 | 4,040 | 3,455 | 3,634 | 4,041 |
| z25-35 (347/736) | 3,971 | 3,436 | 3,546 | 3,768 | 3,830 | 3,186 | 3,367 | 3,786 |
| z35-45 (299/695) | 4,013 | 3,259 | 3,446 | 3,597 | 3,824 | 3,084 | 3,337 | 3,698 |
| z45-55 (472/1015) | 4,136 | 3,078 | 3,466 | 3,539 | 3,868 | 3,021 | 3,348 | 3,640 |
| z55-65 (369/817) | 4,202 | 3,230 | 3,471 | 3,504 | 3,873 | 2,873 | 3,275 | 3,449 |
| ü65 (8/9) | 4,375 | 3,857 | 3,429 | 3,714 | 3,889 | 3,556 | 3,778 | 3,889 |

**Tabelle 32: Einschätzungen zur Über- und Unterforderungen bzw. Über- und Unterauslastung von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden nach Altersgruppen**

| | Arbeitszumessung | | | | Arbeitszumessung | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Überforde-rung | Unterforde-rung | Überlas-tung | Unterauslas-tung | Überforderung | Unterforde-rung | Überlastung | Unterauslastung |
| Beamtinnen und Beamte | | | | | Tarifbeschäftigte | | | |
| **Bund** | | | | | | | | |
| u25 (23/34) | 1,783 | 2,739 | 1,826 | 2,545 | 1,676 | 2,882 | 1,647 | 2,676 |
| z25-35 (117/101) | 2,120 | 2,287 | 2,393 | 1,983 | 1,889 | 2,222 | 2,060 | 1,929 |
| z35-45 (142/150) | 2,000 | 2,367 | 2,386 | 1,914 | 1,818 | 2,685 | 2,109 | 2,309 |
| z45-55 (186/94) | 2,049 | 2,148 | 2,486 | 1,901 | 1,892 | 2,533 | 2,228 | 2,152 |
| z55-65 (128/101) | 2,110 | 2,063 | 2,367 | 1,748 | 1,889 | 2,222 | 2,060 | 1,929 |
| ü65 (3/3) | 1,333 | 1,333 | 1,333 | 1,333 | 1,333 | 2,000 | 1,000 | 3,333 |
| **Länder** | | | | | | | | |
| u25 (129/72) | 2,063 | 2,419 | 2,093 | 2,125 | 1,833 | 2,528 | 2,056 | 2,282 |
| z25-35 (699/644) | 2,086 | 2,222 | 2,425 | 1,865 | 1,917 | 2,514 | 2,188 | 2,119 |
| z35-45 (940/686) | 2,168 | 2,123 | 2,474 | 1,781 | 2,029 | 2,350 | 2,355 | 2,001 |
| z45-55 (1177/963) | 2,334 | 1,997 | 2,726 | 1,640 | 2,114 | 2,261 | 2,422 | 1,878 |
| z55-65 (993/790) | 2,199 | 1,909 | 2,622 | 1,532 | 2,144 | 2,198 | 2,451 | 1,786 |
| ü65 (24/7) | 2,217 | 1,591 | 3,000 | 1,435 | 1,286 | 2,143 | 1,571 | 1,857 |

| | Arbeitszumessung | | | | Arbeitszumessung | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Überforde-rung | Unterforde-rung | Überlas-tung | Unterauslas-tung | Überforderung | Unterforde-rung | Überlastung | Unterauslastung |
| Beamtinnen und Beamte | | | | | Tarifbeschäftigte | | | |
| **Kommunen** | | | | | | | | |
| u25 (81/199) | 2,136 | 2,325 | 2,300 | 2,000 | 1,795 | 2,356 | 1,933 | 2,195 |
| z25-35 (347/736) | 2,084 | 2,067 | 2,455 | 1,726 | 2,045 | 2,211 | 2,325 | 1,903 |
| z35-45 (299/695) | 2,179 | 1,876 | 2,544 | 1,515 | 2,059 | 2,218 | 2,319 | 1,873 |
| z45-55 (472/1015) | 2,243 | 1,781 | 2,658 | 1,506 | 2,139 | 2,095 | 2,467 | 1,695 |
| z55-65 (369/817) | 2,197 | 1,764 | 2,579 | 1,493 | 2,180 | 2,000 | 2,526 | 1,658 |
| ü65 (8/9) | 2,000 | 2,000 | 2,125 | 1,250 | 1,444 | 2,375 | 2,333 | 1,875 |

**Tabelle 33: Weiterbildungs- und Karrierezufriedenheit von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden nach Altersgruppen**

| | Bildungs- und Beförderungszufriedenheit | | | | | Bildungs- und Beförderungszufriedenheit | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Angebot Weiterbildung | Ermögl. WeiBi | Interesse berufl. Fortkommen | Beförderungsperspektiven | Perspektive Aufstieg | Angebot Weiterbildung | Ermögl. WeiBi | Interesse berufl. Fortkommen | Beförderungsperspektiven | Perspektive Aufstieg |
| Beamtinnen und Beamte | | | | | | Tarifbeschäftigte | | | | |
| **Bund** | | | | | | | | | | |
| u25 (23/34) | 3,261 | 3,250 | 2,955 | 2,545 | 2,143 | 3,033 | 3,429 | 2,733 | 2,300 | 2,586 |
| z25-35 (117/101) | 3,491 | 3,231 | 2,436 | 2,673 | 2,046 | 3,160 | 3,146 | 2,204 | 1,677 | 1,938 |
| z35-45 (142/150) | 3,451 | 3,359 | 2,309 | 2,482 | 1,969 | 3,208 | 3,489 | 2,559 | 2,000 | 2,210 |
| z45-55 (186/94) | 3,363 | 3,530 | 2,425 | 2,503 | 2,262 | 3,043 | 3,500 | 2,337 | 1,852 | 2,022 |
| z55-65 (128/101) | 3,336 | 3,288 | 2,320 | 2,090 | 1,975 | 3,160 | 3,146 | 2,204 | 1,677 | 1,938 |
| ü65 (3/3) | 5,000 | 5,000 | 3,667 | 3,000 | 2,667 | 4,000 | 4,000 | 2,000 | 2,000 | 2,000 |
| **Länder** | | | | | | | | | | |
| u25 (129/72) | 3,235 | 3,055 | 2,470 | 2,269 | 2,121 | 3,435 | 3,515 | 2,859 | 2,462 | 2,554 |
| z25-35 (699/644) | 3,312 | 3,338 | 2,498 | 2,182 | 2,049 | 3,187 | 3,504 | 2,504 | 1,954 | 2,216 |
| z35-45 (940/686) | 3,256 | 3,443 | 2,354 | 2,124 | 1,912 | 3,102 | 3,468 | 2,318 | 1,793 | 2,008 |
| z45-55 (1177/963) | 3,243 | 3,465 | 2,243 | 2,005 | 1,849 | 3,147 | 3,401 | 2,182 | 1,688 | 1,874 |
| z55-65 (993/790) | 3,328 | 3,379 | 2,300 | 2,105 | 1,940 | 3,201 | 3,335 | 2,171 | 1,701 | 1,945 |
| ü65 (24/7) | 2,708 | 2,864 | 2,292 | 2,208 | 2,043 | 4,143 | 3,667 | 2,500 | 2,000 | 2,286 |

| | Bildungs- und Beförderungszufriedenheit | | | | | Bildungs- und Beförderungszufriedenheit | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Angebot Weiterbildung | Ermögl. WeiBi | Interesse berufl. Fortkommen | Beförderungsperspektiven | Perspektive Aufstieg | Angebot Weiterbildung | Ermögl. WeiBi | Interesse berufl. Fortkommen | Beförderungsperspektiven | Perspektive Aufstieg |
| Beamtinnen und Beamte | | | | | | Tarifbeschäftigte | | | | |
| **Kommunen** | | | | | | | | | | |
| u25 (81/199) | 3,500 | 3,775 | 3,200 | 2,895 | 2,681 | 3,250 | 3,491 | 2,956 | 2,520 | 2,674 |
| z25-35 (347/736) | 3,617 | 3,692 | 2,982 | 2,910 | 2,498 | 3,253 | 3,606 | 2,673 | 2,252 | 2,379 |
| z35-45 (299/695) | 3,490 | 3,841 | 2,734 | 2,603 | 2,385 | 3,163 | 3,495 | 2,448 | 2,036 | 2,226 |
| z45-55 (472/1015) | 3,552 | 3,684 | 2,563 | 2,428 | 2,284 | 3,253 | 3,508 | 2,398 | 1,987 | 2,179 |
| z55-65 (369/817) | 3,609 | 3,728 | 2,623 | 2,415 | 2,266 | 3,252 | 3,435 | 2,356 | 1,949 | 2,166 |
| ü65 (8/9) | 4,000 | 3,714 | 3,429 | 2,667 | 2,000 | 3,000 | 3,375 | 2,625 | 2,250 | 2,375 |

**Tabelle 34: Entgeltzufriedenheit von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden nach Altersgruppen**

| | Entgeltzufriedenheit | | | | | | Entgeltzufriedenheit | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | gut leben | Leistungsmotivation | Adäquanz Leistungen | Adäquanz Fähigkeiten | Adäquanz Verantwortung | Adäquanz Belastungen | gut leben | Leistungsmotivation | Adäquanz Leistungen | Adäquanz Fähigkeiten | Adäquanz Verantwortung | Adäquanz Belastungen |
| | **Beamtinnen und Beamte** | | | | | | **Tarifbeschäftigte** | | | | | |
| **Bund** | | | | | | | | | | | | |
| u25 (23/34) | 3,696 | 3,217 | 2,636 | 2,783 | 2,429 | 2,909 | 3,382 | 2,794 | 2,788 | 2,794 | 3,067 | 3,188 |
| z25-35 (117/101) | 3,855 | 2,982 | 2,771 | 2,716 | 2,857 | 2,736 | 3,414 | 2,753 | 2,596 | 2,621 | 2,532 | 2,489 |
| z35-45 (142/150) | 4,072 | 2,985 | 2,889 | 2,934 | 2,734 | 2,748 | 3,611 | 2,691 | 2,673 | 2,578 | 2,705 | 2,678 |
| z45-55 (186/94) | 4,160 | 3,145 | 3,064 | 3,152 | 3,046 | 2,814 | 3,511 | 2,685 | 2,598 | 2,557 | 2,580 | 2,693 |
| z55-65 (128/101) | 4,063 | 3,074 | 3,017 | 3,114 | 2,912 | 2,832 | 3,414 | 2,753 | 2,596 | 2,621 | 2,532 | 2,489 |
| ü65 (3/3) | 3,667 | 2,667 | 2,667 | 3,333 | 3,333 | 2,500 | 4,333 | 2,667 | 2,333 | 3,000 | 3,000 | 3,333 |
| **Länder** | | | | | | | | | | | | |
| u25 (129/72) | 3,573 | 2,437 | 2,517 | 2,605 | 2,500 | 2,712 | 3,423 | 2,648 | 2,667 | 2,603 | 2,910 | 2,809 |
| z25-35 (699/644) | 3,716 | 2,614 | 2,474 | 2,539 | 2,370 | 2,321 | 3,553 | 2,660 | 2,617 | 2,504 | 2,745 | 2,662 |
| z35-45 (940/686) | 3,834 | 2,822 | 2,719 | 2,777 | 2,558 | 2,515 | 3,427 | 2,559 | 2,509 | 2,458 | 2,519 | 2,532 |
| z45-55 (1177/963) | 3,927 | 2,913 | 2,786 | 2,872 | 2,616 | 2,503 | 3,346 | 2,582 | 2,513 | 2,476 | 2,536 | 2,493 |
| z55-65 (993/790) | 4,080 | 3,065 | 3,014 | 3,111 | 2,947 | 2,732 | 3,434 | 2,661 | 2,634 | 2,612 | 2,636 | 2,498 |
| ü65 (24/7) | 4,043 | 3,048 | 2,652 | 2,783 | 2,591 | 2,652 | 4,000 | 3,250 | 3,167 | 3,250 | 3,000 | 3,333 |

| | Entgeltzufriedenheit | | | | | | Entgeltzufriedenheit | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | gut leben | Leistungsmotivation | Adäquanz Leistungen | Adäquanz Fähigkeiten | Adäquanz Verantwortung | Adäquanz Belastungen | gut leben | Leistungsmotivation | Adäquanz Leistungen | Adäquanz Fähigkeiten | Adäquanz Verantwortung | Adäquanz Belastungen |
| | **Beamtinnen und Beamte** | | | | | | **Tarifbeschäftigte** | | | | | |
| **Kommunen** | | | | | | | | | | | | |
| u25 (81/199) | 3,700 | 2,519 | 2,570 | 2,558 | 2,600 | 2,397 | 3,528 | 2,716 | 2,749 | 2,659 | 2,800 | 2,730 |
| z25-35 (347/736) | 3,802 | 2,587 | 2,457 | 2,614 | 2,500 | 2,432 | 3,490 | 2,681 | 2,506 | 2,503 | 2,518 | 2,460 |
| z35-45 (299/695) | 3,878 | 3,035 | 2,803 | 2,885 | 2,729 | 2,595 | 3,415 | 2,648 | 2,436 | 2,454 | 2,443 | 2,387 |
| z45-55 (472/1015) | 4,035 | 3,186 | 3,029 | 3,166 | 2,907 | 2,817 | 3,387 | 2,711 | 2,506 | 2,558 | 2,459 | 2,425 |
| z55-65 (369/817) | 4,053 | 3,201 | 3,106 | 3,206 | 2,997 | 2,787 | 3,509 | 2,695 | 2,573 | 2,607 | 2,522 | 2,429 |
| ü65 (8/9) | 3,125 | 2,625 | 2,375 | 2,500 | 2,250 | 2,000 | 3,125 | 2,667 | 2,556 | 2,667 | 2,444 | 2,556 |

Die 55-65-Jährigen sind fast immer zufriedener als die 45-55-Jährigen. Ausnahme ist die Vereinbarkeit von Beruf und Familie/Privatleben bei diesen älteren Tarifbeschäftigten aller Ebenen und bei den Kommunalen Beamtinnen und Beamten. Ebenfalls niedriger als in den davor liegenden jüngeren Altersgruppen ist die Zufriedenheit mit den gesundheitlichen Bedingungen, was angesichts einer mit dem Alter steigenden Morbidität als eine zu gering empfundene Berücksichtigung von diesen Einschränkungen interpretiert werden muss.

Hinsichtlich der Arbeitszumessungen bieten die Auswertungen der Befragungsergebnisse ebenfalls ein heterogenes Bild. Bei der Frage nach Überforderung stellen die jüngsten Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten gleichermaßen den geringsten Problembefund fest, während die höheren Altersgruppen dies tendenziell häufiger indizieren. Allerdings fühlen sich die Jüngsten mit Abstand auch am meisten unterfordert. Korrespondierend ist das Ergebnis für die Merkmale Überlastung und Unterauslastung: Die Gruppe der Unter-25-Jährigen weist die niedrigsten Überlastungs- aber die höchsten Unterauslastungsanzeigen auf. Dies könnte damit zusammenhängen, dass diese Gruppe im Durchschnitt generell nicht genügend gefordert wird und ihre Potentiale als nicht genügend ausgelastet ansieht. Dass die Werte im Mittel dennoch nicht näher bei 1 liegen, legt die Vermutung nahe, dass die Arbeitsplätze nicht passend zugeschnitten sind.

Generell scheinen Unterforderung und Unterauslastung im Laufe des Berufslebens im öffentlichen Dienst abzunehmen, scheint sich das Ausmaß an Überforderung im Durchschnitt über die Dienst-/Beschäftigungsjahre nur wenig zu verändern. Das Gefühl überlastet zu sein, nimmt allerdings in praktisch allen Bereichen im Laufe der Jahre zu bzw. ist ab dem Alter von 35 Jahren relativ hoch. Auch hier sind allerdings für mögliche Interpretationen weitere Untersuchungen nötig.

Bezüglich Weiterbildungsangeboten und ausreichender Zugänge zu Weiterbildung gibt es zwar Unterschiede zwischen den Altersgruppen. Es lassen sich jedoch keine systematischen altersabhängigen Unterschiede erkennen.

Bei der jüngsten Altersgruppe scheint die Unzufriedenheit im Hinblick auf alle drei Kategorien des beruflichen Fortkommens noch nicht ganz so hoch zu sein wie bei den Älteren, da sie etwas höhere, aber mit einer Ausnahme (kommunale Beamtinnen und Beamte) immer noch unter der mittleren Zufriedenheit liegende Durchschnittswerte aufweisen. In den meisten Teilgruppen nehmen die Unzufriedenheitswerte mit steigendem Alter leicht zu, was auch auf wachsende Enttäuschungen schließen lässt. Etwas „milder“ urteilen häufig nur die 55-65-Jährigen, die mutmaßlich keine Beförderungen und Aufstiege mehr erwarten.

Bei der Entgeltzufriedenheit nehmen die Durchschnittswerte bei den Beamtinnen und Beamten fast überall mit zunehmendem Alter bis zur Altersgruppe 45-55 Jahre deutlich zu. Die Werte „kippen“ mit Durchschnittswerten von über 3 in den höheren Altersgruppen auch vom Unzufriedenheits- in den Zufriedenheitsbereich. Dies korrespondiert mit den über die Erfahrungsstufen und die Beförderungen steigenden Einkommen. Bei den 55-65-Jährigen gibt es häufig einen „Rücksetzer“ der Zufriedenheitswerte, was auch damit zusammenhängen könnte, dass in dieser Altersgruppe keine zusätzlichen Erfahrungsstufen

mehr vorliegen und auch häufig keine Beförderungen mehr stattfinden. Die Muster setzen sich auch bei der Frage fort, ob die Bezüge mit den Fähigkeiten und der Verantwortung korrespondieren. Nur bei der Belastungsadäquanz der erhaltenen Einkommen nehmen die Unzufriedenheitswerte mit dem Alter noch zu. Dies korrespondiert durchaus mit den mit dem Alter ansteigenden Wahrnehmungswerten von Überlastung aus Tab. 32.

Bei den Tarifbeschäftigten sind jedoch nur wenige Veränderungen und keine systematischen Muster über die Altersgruppen erkennbar. Die Mehrzahl der höchsten Unzufriedenheitswerte finden sich in den Altersgruppen 35-55 Jahre mit einer leichten Verbesserung dann bei den 55-65-Jährigen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass es 2006 eine radikale Umstellung der Tarifstruktur gegeben hat, bei der eine dem Beamtenbereich entsprechende Länge und Struktur der Erfahrungsstufenentgelte auf sechs bzw. fünf Erfahrungsstufen umgestellt wurde, bei denen zudem in noch viel kürzerer Zeit die höchste Stufe erreicht wird. Wenn nicht ein Wechsel auf eine höher dotierte Planstelle gelingt, wachsen die Gehälter dann nur noch über die allgemeinen Tarifsteigerungen. Außerdem ist zu bedenken, dass die ältere Hälfte der Altersgruppen noch im alten Tarifgefüge ihre Beschäftigung im öffentlichen Dienst begonnen hat und damit mit anderen Erwartungshaltungen an die Einkommensentwicklung „sozialisiert“ wurde.

Auffällig ist allerdings auch, dass die Unzufriedenheit mit den Arbeitsentgelten in Relation zur getragenen Verantwortung und zur Belastung mit dem Alter deutlich um bis zu mehr als 25% abfällt. Dieser Befund gilt für die Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden gleichermaßen mit leichten Abweichungen bei den jeweiligen Durchschnittswerten. Auch hier korrespondiert die unterdurchschnittliche Entgeltzufriedenheit in Relation zur wahrgenommen beruflichen Belastung mit den Überlastungsanzeigen in Tab. 32. Woher aber der systematische Rückgang in Relation zur individuell wahrgenommenen Verantwortung kommt, ist aus den Befragungsdaten wenigstens unmittelbar nicht ersichtlich.

#### 4.3.2.3 Zufriedenheitswerte nach Besoldungs- und Entgeltgruppen

Wirklich große Unterschiede bei den Zufriedenheitswerten zeigen sich bei den verschiedenen Besoldungs- und Entgeltgruppen. In die Auswertung wurden die Gruppen nicht einbezogen, die weniger als 5 Nennungen hatten; die Besoldungsgruppen A16 und B3 beim Bund, B2 bei den Kommunen sowie E3 und E15 beim Bund mit 8, 7 und 5 Nennungen wurden nur deswegen einbezogen, um diese „Ränder“ der Befragung mit abzubilden. In 136 Fällen bei Beamtinnen und Beamten und 372 Fällen bei Tarifbeschäftigten wurde zu Besoldungs- resp. Entgeltgruppe keine Angabe gemacht, obwohl die übrigen Fragen beantwortet worden waren. Relativ viele Beamtinnen und Beamte und Tarifbeschäftigte wollten diese Informationen offensichtlich nicht aufdecken. Indes bleiben genügend Antworten, um statistische Zusammenhänge aufzudecken. Wegen der Vielzahl der Daten wurde die grafische Aufarbeitung gewählt und zusätzlich für auffällige Verläufe Trendgeraden und Korrelationskoeffizienten $r^2$ berechnet.

Bei den Ländern und Kommunen gibt es zudem eine Kategorie „andere“, die Auszubildende und andere besondere Beschäftigungsverhältnisse umfasst, sowie bei den Kommunen die besonderen Tarife für Sozialarbeiterinnen/Sozialarbeiter etc., in der verschiedene

Stufen enthalten sind, wegen der geringen einzelnen Zahlen aber nicht differenziert ausgewertet werden konnten.

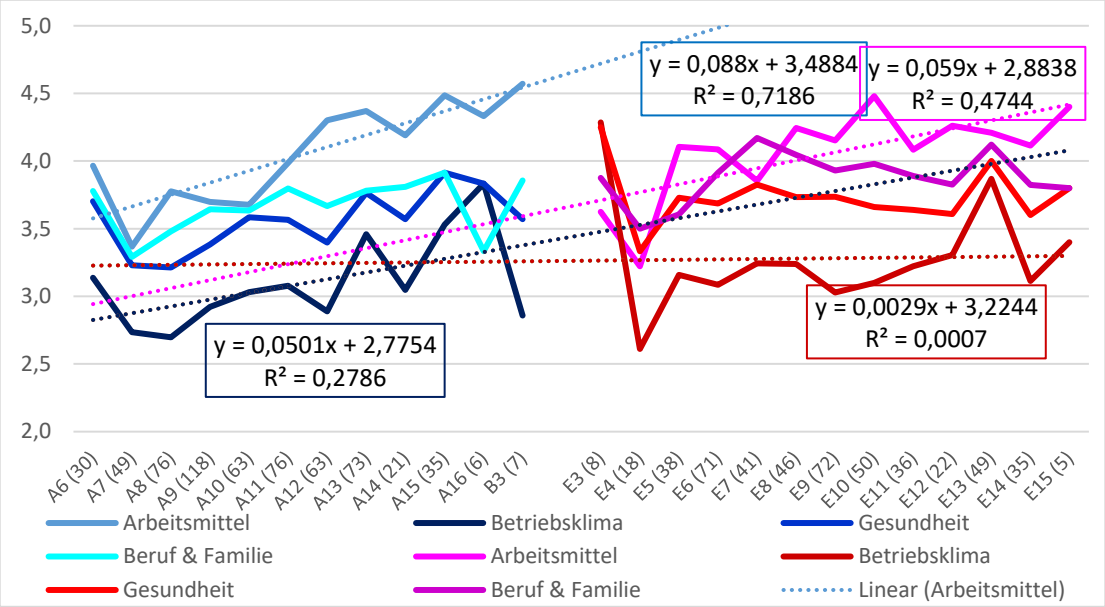



**Abbildung 8: Arbeitszufriedenheitswerte von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten des Bundes**

Beim Bund steigt mit der Besoldungs- und der Entgeltgruppe die Zufriedenheit mit der Ausstattung mit Arbeitsmitteln. Lediglich der „untere Rand“ – A6 und E3 – bewertet die Arbeitsplatzausstattung besser als die höheren Gruppen. Der Anstieg der Bewertungen ist im Beamtenbereich – bei höheren Korrelationskoeffizienten – sogar noch stärker als bei den Tarifbeschäftigten. Nicht ganz so eindeutig sind die Ergebnisse bei der Zufriedenheit mit der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und den gesundheitlichen Belastungen. Bei der Einschätzung des Betriebsklimas hingegen ist im Beamtenbereich nur ein schwach positiver Zusammenhang, bei den Tarifbeschäftigten kein systematischer Trend mehr ablesbar.

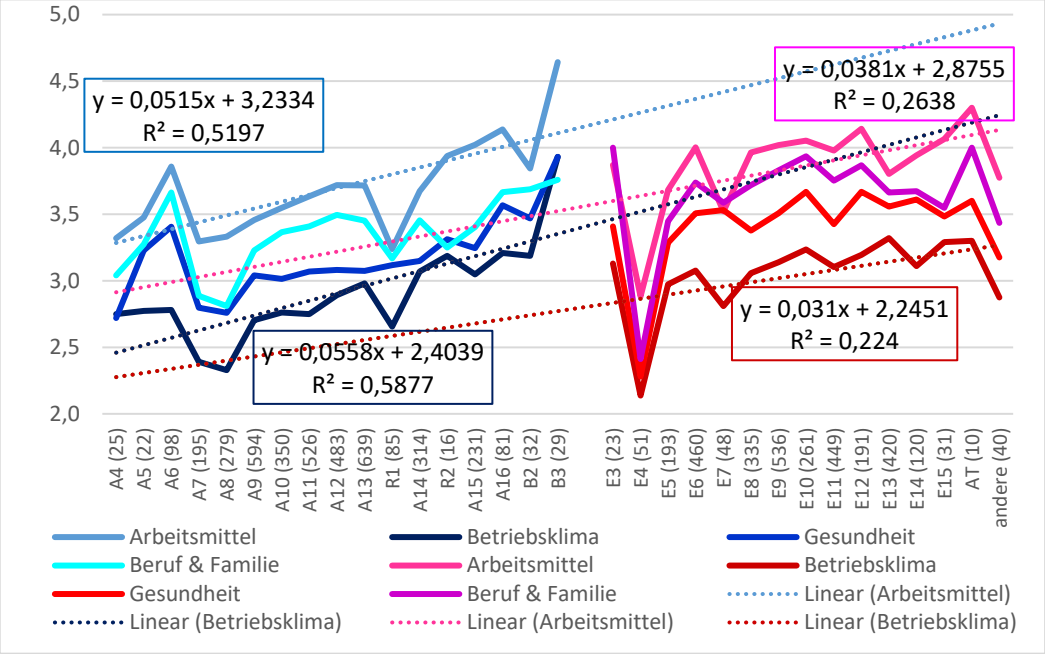



**Abbildung 9: Arbeitszufriedenheitswerte von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten der Länder**

Bei den Ländern ist der grundsätzliche Zusammenhang zwischen Arbeitszufriedenheit und Besoldungs- und – etwas abgeschwächt – Entgeltgruppe ebenfalls festzustellen. Auffällig ist der Abfall der Werte in allen Kategorien bei Besoldungsgruppe A7 und A8 sowie E4. Hier dominieren Beamtinnen und Beamte und Beschäftigte bei Justiz, Polizei, Feuerwehr, die damit sehr große Unzufriedenheit dokumentieren. Bei der Analyse nach Aufgabenbereichen ist dem weiter nachzugehen. Des weiteren fallen die abfallenden Werte der Richterinnen und Richter nach Besoldungsgruppe R1 bezüglich Arbeitsmittel, Vereinbarkeit von Beruf und Familie und Betriebsklima, nicht aber bezüglich Gesundheit auf. Leichte Einschnitte sind auch bei B2 beobachtbar. Weniger ausgeprägt ist der Zusammenhang zwischen Arbeitszufriedenheit und Entgeltgruppe bei den Tarifbeschäftigten der Länder.

Bei den Kommunen fallen die Werte der Arbeitszufriedenheit bei A8 ab, der Einschnitt bei E4 ist ebenfalls feststellbar. Bei den Beamtinnen und Beamten gibt es ebenfalls einen starken positiven Zusammenhang zwischen Besoldungsgruppe und Zufriedenheit mit Arbeitsmitteln, Gesundheit und – recht ausgeprägt – Betriebsklima. Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist jedoch leicht negativ. Im Tarifbereich sind die Zusammenhänge statistisch sehr schlecht. Auffällig ist zudem der starke Einschnitt bei E14 bei drei von vier Merkmalen. Lediglich der durchschnittliche Wert bezüglich der gesundheitlichen Arbeitsbedingungen zeigt keinen Abfall gegenüber E13, während der Wert für das Betriebsklima regelrecht „katastrophal“ ausfällt.

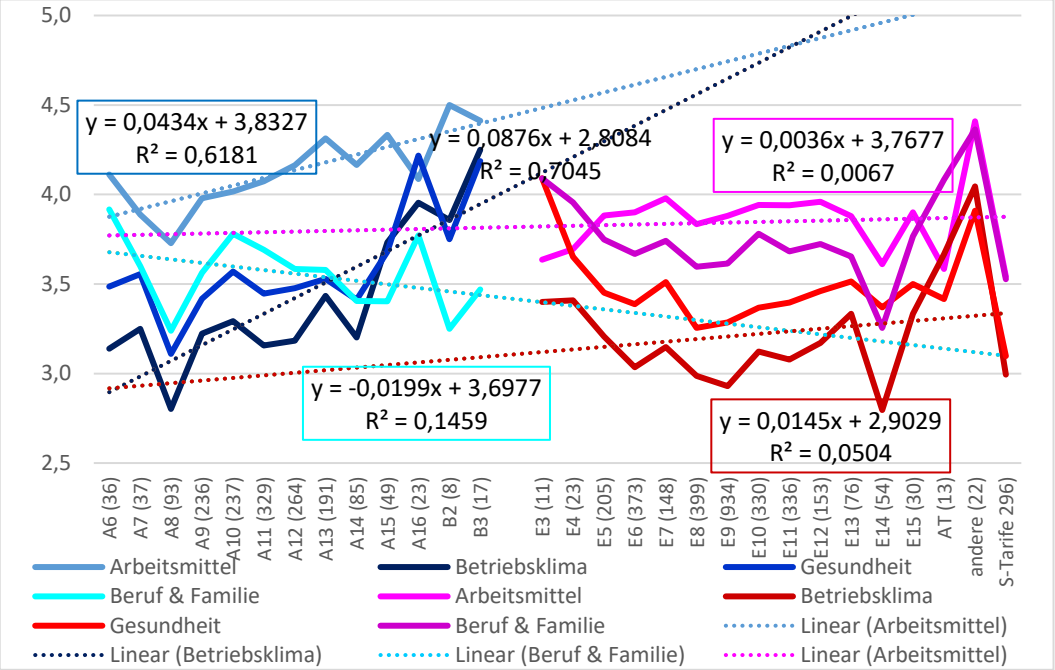



**Abbildung 10: Arbeitszufriedenheitswerte von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten der Länder**

Über- und Unterforderung sowie Über- und Unterauslastung sind im Beamtenbereich wiederum klar abhängig von der Besoldungsgruppe, nicht so im Tarifbereich. Hier sind die Korrelationskoeffizienten nahe bei 0. Auch die errechneten Steigungen weisen sehr niedrige Werte aus. Allerdings ist auch hier die Entgeltgruppe E4 wieder mit klar schlechten Werten vertreten. Bemerkenswert sind außerdem die relativ hohen Werte bei der Unterauslastung. Der Eindruck einer „chronischen“ Unzufriedenheit verstärkt sich weiter.

Bei den Beamtinnen und Beamten des Bundes lassen sich bis zur Besoldungsgruppe A 14 ansteigende Werte der Überlastung und sinkende Werte der Unterauslastung feststellen. Abweichend vom Trend bezeichneten die Besoldungsgruppen A15, A16 und B3 ihre Belastungs- und Anforderungssituation.

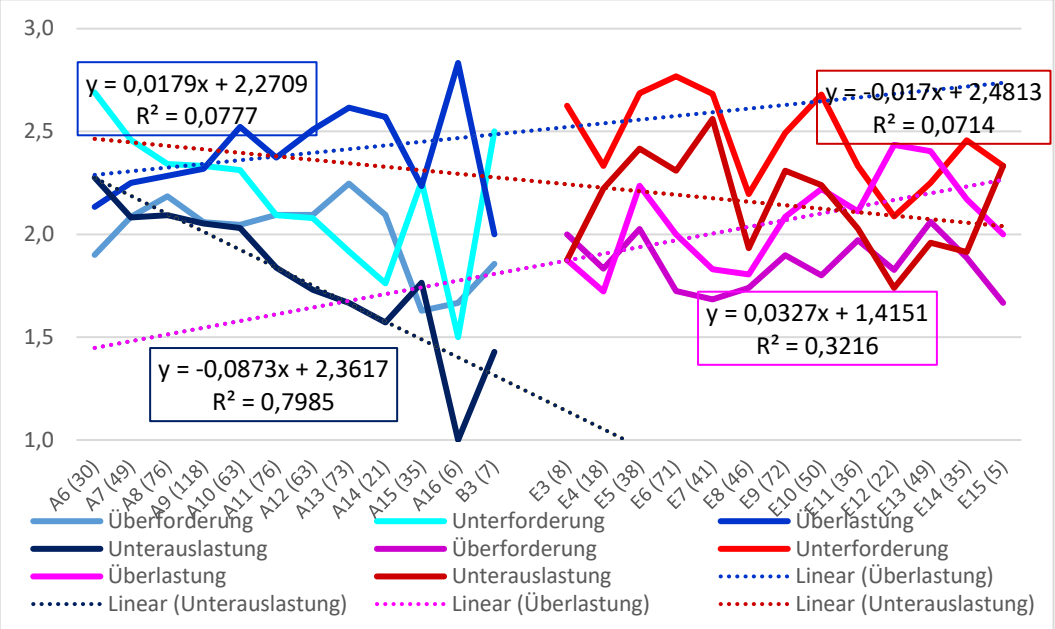



**Abbildung 11: Angaben von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten des Bundes zur Unter- und Überforderung sowie Über- und Unterauslastung**

Bei den Ländern lässt sich kein Zusammenhang zwischen Überlastung und Besoldungsgruppe feststellen. Auch hinsichtlich Überforderung lassen sich keine belastbaren Zusammenhänge ableiten. Unterauslastung und Unterforderung werden jedoch deutlich häufiger und stärker in den unteren Besoldungsgruppen angegeben als in den höheren. Ein klarer Kontrast findet sich auch in der R-Besoldung: Richterinnen und Richter nach R1 indizieren den höchsten Überlastungswert mit fast 2,8 und Überforderungswert mit 2,34, während Richterinnen und Richter nach R2 mit Werten von 2,0 und 1,88 die niedrigsten Überlastungen und Überforderungen aufweisen.

Noch klarer mit recht hohen Korrelationskoeffizienten sind die mit der Entgeltgruppe abnehmenden Werte der Unterauslastung und Unterforderung im Tarifbereich (Ausnahme wieder die Entgeltgruppe E3). Bezüglich Überforderung und Überlastung hingegen gibt es allenfalls einen schwach positiven Zusammenhang, was bedeutet, dass sich diese Phänomene über alle Entgeltgruppen einigermaßen gleichmäßig verteilen.

Im kommunalen Bereich sinken die Werte der Unterforderung und -auslastung klar mit der aufsteigenden Besoldungsgruppe, während die Angaben von Überforderung zunächst mit der Besoldungsgruppe leicht ansteigen und ab A16 abfallen. Die Angabe von Überlastung hingegen steigt zunächst stark bis Besoldungsgruppe A 14, um danach noch stärker abzusinken. Im Tarifbereich sinken die Angaben von Unterforderung, Unterauslastung und Überforderung tendenziell mit der Entgeltgruppe; Überlastung wächst hingegen bis E14 leicht mit der Entgeltgruppe. Vor allem bei den S-Tarifen werden zudem Überforderung und Überlastung als Problem angegeben.

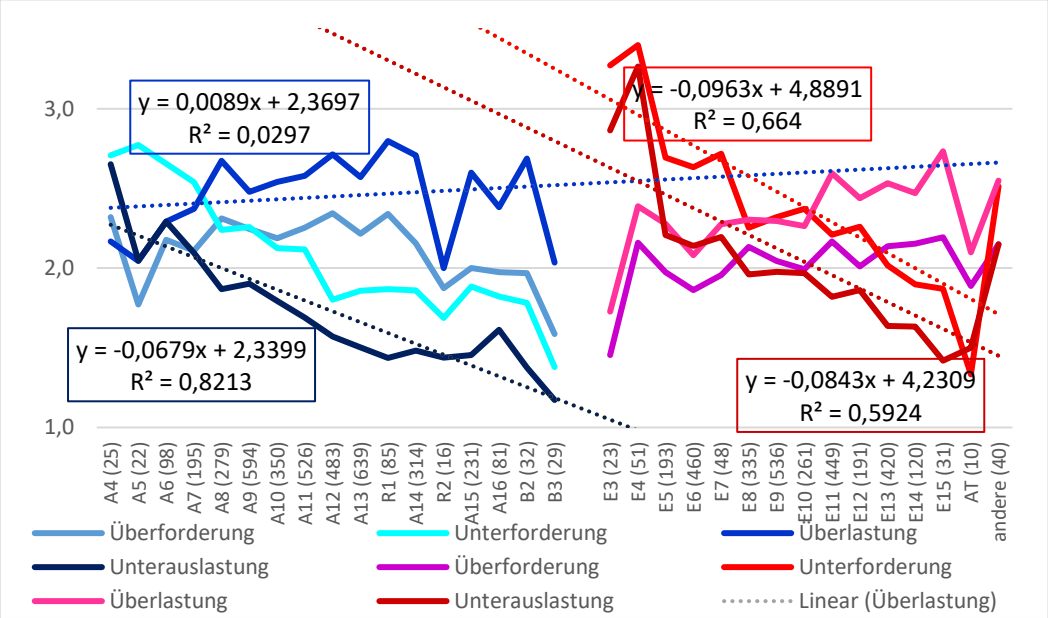



**Abbildung 12: Angaben von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten der Länder zur Unter- und Überforderung sowie Über- und Unterauslastung**

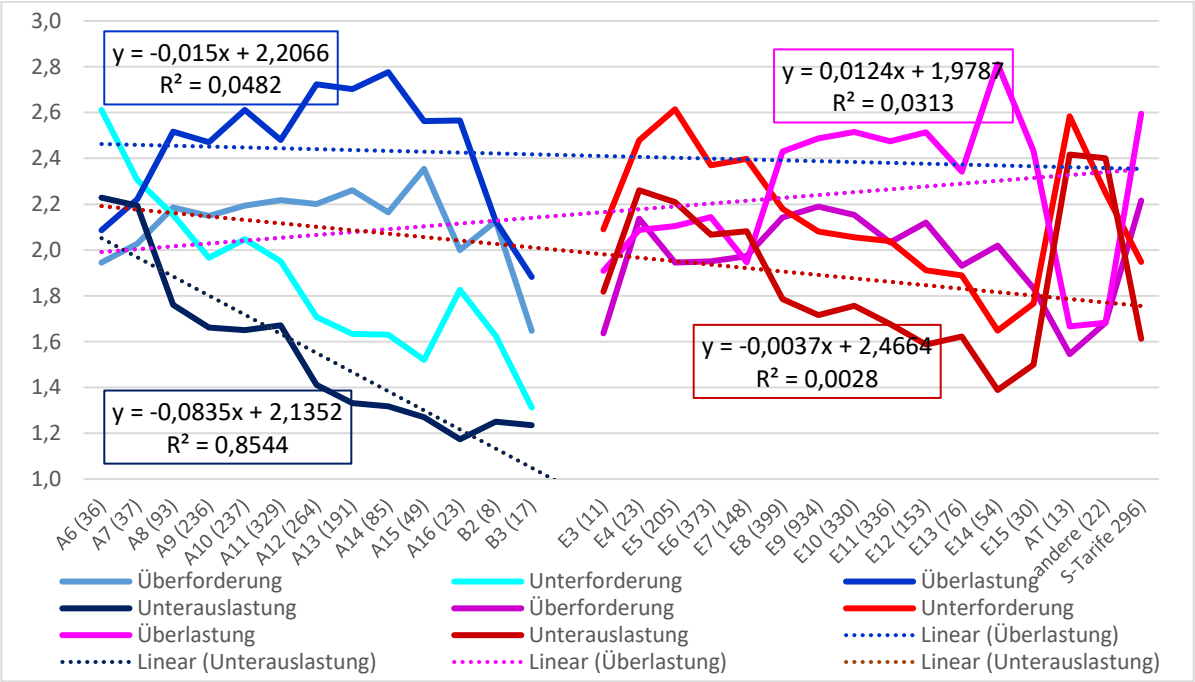



**Abbildung 13: Angaben von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten der Kommunen zur Unter- und Überforderung sowie Über- und Unterauslastung**

**Tabelle 35: Zufriedenheitswerte Weiterbildung und Beförderungen nach Besoldungs- und Entgeltgruppen von Bund, Ländern und Kommunen**

| | Bildungs- und Beförderungszufriedenheit | | | | | | Bildungs- und Beförderungszufriedenheit | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Angebot WeiBi | Ermögl. WeiBi | Inter. berufl. Fortkommen | Beförderungspersp. | Perspektive Aufstieg | | Angebot WeiBi | Ermögl. WeiBi | Inter. berufl. Fortkommen | Beförderungspersp. | Perspektive Aufstieg |
| **Bund** | | | | | | **Bund** | | | | | |
| | | | | | | E3 (8) | 3,125 | 3,375 | 2,750 | 2,000 | 2,000 |
| | | | | | | E4 (18) | 3,059 | 2,938 | 1,800 | 1,867 | 1,933 |
| A5 (2) | 1,500 | 1,500 | 2,500 | 3,500 | 4,000 | E5 (38) | 2,892 | 3,029 | 2,135 | 1,833 | 1,833 |
| A6 (30) | 3,538 | 3,304 | 2,652 | 2,320 | 1,920 | E6 (71) | 2,985 | 2,968 | 2,109 | 1,781 | 2,031 |
| A7 (49) | 3,298 | 2,911 | 2,109 | 2,021 | 1,787 | E7 (41) | 2,805 | 3,432 | 2,100 | 1,775 | 1,923 |
| A8 (76) | 3,306 | 3,179 | 2,183 | 1,778 | 2,029 | E8 (46) | 3,244 | 3,429 | 2,500 | 2,070 | 2,256 |
| A9 (118) | 3,149 | 3,110 | 2,265 | 2,274 | 2,063 | E9 (72) | 3,097 | 3,507 | 2,243 | 1,725 | 1,986 |
| A10 (63) | 3,460 | 3,644 | 2,403 | 2,661 | 2,033 | E10 (50) | 3,388 | 3,467 | 2,152 | 1,792 | 1,979 |
| A11 (76) | 3,527 | 3,103 | 2,444 | 2,644 | 2,219 | E11 (36) | 3,278 | 3,667 | 2,576 | 1,806 | 2,250 |
| A12 (63) | 3,222 | 3,464 | 2,274 | 2,476 | 1,684 | E12 (22) | 3,870 | 3,864 | 3,091 | 2,409 | 2,636 |
| A13 (73) | 3,710 | 3,810 | 2,746 | 2,985 | 2,145 | E13 (49) | 2,957 | 3,375 | 2,565 | 1,739 | 2,044 |
| A14 (21) | 3,476 | 3,762 | 2,667 | 2,619 | 2,667 | E14 (35) | 3,114 | 3,310 | 2,457 | 1,941 | 2,147 |
| A15 (35) | 3,600 | 4,000 | 2,676 | 2,676 | 2,826 | E15 (5) | 3,000 | 3,500 | 1,750 | 1,500 | 1,667 |
| A16 (6) | 4,000 | 4,500 | 3,167 | 3,833 | 2,750 | | | | | | |
| B3 (7) | 3,857 | 4,000 | 2,143 | 2,714 | 2,714 | | | | | | |
| **Länder** | | | | | | **Länder** | | | | | |
| A3 (1) | 3,000 | 2,000 | 3,000 | 4,000 | 5,000 | E3 (23) | 2,783 | 3,000 | 2,000 | 1,565 | 1,636 |
| A4 (25) | 3,565 | 3,500 | 1,957 | 1,435 | 1,130 | E4 (51) | 1,837 | 2,089 | 1,457 | 1,500 | 1,551 |
| A5 (22) | 3,864 | 3,550 | 2,545 | 1,714 | 1,524 | E5 (193) | 2,779 | 2,877 | 2,100 | 1,694 | 1,894 |
| A6 (98) | 2,990 | 3,291 | 2,239 | 1,800 | 1,811 | E6 (460) | 3,108 | 3,350 | 2,080 | 1,593 | 1,772 |
| A7 (195) | 2,929 | 2,965 | 2,017 | 1,692 | 1,665 | E7 (48) | 2,674 | 2,907 | 2,000 | 1,545 | 1,636 |
| A8 (279) | 2,899 | 2,966 | 1,932 | 1,596 | 1,646 | E8 (335) | 2,950 | 3,192 | 2,150 | 1,748 | 1,937 |
| A9 (594) | 3,037 | 3,022 | 2,180 | 1,901 | 1,838 | E9 (536) | 3,092 | 3,376 | 2,245 | 1,741 | 1,936 |
| A10 (350) | 3,221 | 3,254 | 2,347 | 1,985 | 1,917 | E10 (261) | 3,331 | 3,549 | 2,369 | 1,885 | 2,072 |
| A11 (526) | 3,234 | 3,295 | 2,205 | 1,908 | 1,804 | E11 (449) | 3,286 | 3,495 | 2,320 | 1,799 | 1,981 |
| A12 (483) | 3,350 | 3,452 | 2,353 | 2,213 | 1,856 | E12 (191) | 3,404 | 3,719 | 2,446 | 1,844 | 2,135 |
| A13 (639) | 3,385 | 3,683 | 2,568 | 2,422 | 2,064 | E13 (420) | 3,333 | 3,706 | 2,623 | 1,923 | 2,273 |
| A14 (314) | 3,408 | 3,695 | 2,507 | 2,240 | 2,128 | E14 (120) | 3,437 | 3,832 | 2,487 | 2,018 | 2,319 |
| A15 (231) | 3,428 | 3,836 | 2,624 | 2,603 | 2,494 | E15 (31) | 3,867 | 4,000 | 2,467 | 2,000 | 2,655 |
| A16 (81) | 3,808 | 3,961 | 2,532 | 2,753 | 2,492 | AT (10) | 4,200 | 4,750 | 3,000 | 3,429 | 3,889 |

| | Bildungs- und Beförderungszufriedenheit | | | | | | Bildungs- und Beförderungszufriedenheit | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Angebot WeiBi | Ermögl. WeiBi | Inter. berufl. Fortkommen | Beförderungsperp. | Perspektive Aufstieg | | Angebot WeiBi | Ermögl. WeiBi | Inter. berufl. Fortkommen | Beförderungsperp. | Perspektive Aufstieg |
| B2 (32) | 3,594 | 3,781 | 2,750 | 3,033 | 2,727 | andere (40) | 3,425 | 3,447 | 2,525 | 1,974 | 2,081 |
| B3 (29) | 4,034 | 3,897 | 3,259 | 3,480 | 3,000 | | | | | | |
| R1 (85) | 4,226 | 3,952 | 2,225 | 1,938 | 1,831 | | | | | | |
| R2 (16) | 4,000 | 4,438 | 2,625 | 2,375 | 2,200 | | | | | | |
| R3 (2) | 4,000 | 4,000 | 3,000 | 3,000 | 4,000 | | | | | | |
| **Kommunen** | | | | | | **Kommunen** | | | | | |
| | | | | | | E3 (11) | 2,667 | 2,444 | 2,700 | 2,222 | 2,375 |
| | | | | | | E4 (23) | 3,158 | 3,158 | 2,500 | 2,056 | 2,111 |
| | | | | | | E5 (205) | 2,980 | 3,184 | 2,312 | 2,026 | 2,077 |
| A6 (36) | 3,429 | 3,500 | 2,824 | 2,676 | 2,727 | E6 (373) | 3,125 | 3,231 | 2,332 | 1,954 | 2,181 |
| A7 (37) | 3,306 | 3,394 | 2,543 | 2,543 | 2,735 | E7 (148) | 3,107 | 3,262 | 2,442 | 2,051 | 2,140 |
| A8 (93) | 3,060 | 3,341 | 2,012 | 1,847 | 1,894 | E8 (399) | 3,115 | 3,441 | 2,395 | 2,034 | 2,199 |
| A9 (236) | 3,432 | 3,571 | 2,737 | 2,509 | 2,397 | E9 (934) | 3,229 | 3,468 | 2,456 | 2,041 | 2,248 |
| A10 (237) | 3,537 | 3,763 | 2,698 | 2,436 | 2,312 | E10 (330) | 3,341 | 3,709 | 2,519 | 2,144 | 2,335 |
| A11 (329) | 3,498 | 3,673 | 2,545 | 2,494 | 2,173 | E11 (336) | 3,381 | 3,753 | 2,604 | 2,047 | 2,308 |
| A12 (264) | 3,651 | 3,820 | 2,715 | 2,576 | 2,165 | E12 (153) | 3,507 | 3,893 | 2,678 | 2,241 | 2,440 |
| A13 (191) | 3,810 | 3,946 | 3,060 | 3,087 | 2,619 | E13 (76) | 3,365 | 3,882 | 2,754 | 2,208 | 2,423 |
| A14 (85) | 3,607 | 3,813 | 2,925 | 2,815 | 2,944 | E14 (54) | 3,481 | 3,725 | 2,700 | 2,204 | 2,333 |
| A15 (49) | 4,146 | 4,021 | 3,383 | 2,936 | 2,875 | E15 (30) | 3,357 | 4,241 | 2,931 | 2,643 | 2,929 |
| A16 (23) | 4,100 | 4,053 | 3,579 | 3,053 | 3,000 | AT (13) | 3,273 | 3,000 | 3,000 | 2,545 | 2,818 |
| B2 (8) | 3,500 | 4,286 | 3,143 | 2,286 | 2,600 | andere (22) | 3,231 | 3,467 | 3,688 | 3,400 | 3,667 |
| B3 (17) | 4,000 | 3,938 | 3,714 | 3,214 | 2,833 | S-Tar. 296) | 3,295 | 3,668 | 2,505 | 2,128 | 2,183 |

Hinsichtlich Zufriedenheit mit Weiterbildungsangeboten und tatsächlichen -möglichkeiten zeichnen sich klar bessere Werte mit steigender Besoldungsgruppe ab. Das gilt für Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen. Auch die bei der Arbeitszufriedenheit so kritischen Richterinnen und Richter nach R1 sind hier entsprechend ihrer Besoldungshöhe zufrieden. Die schlechtesten Werte sind hier bei den Ländern in den Besoldungsgruppen A6-A8 zu finden, die als einzige unter dem mittleren Wert von 3 liegen.

Im Tarifbereich steigt die Zufriedenheit mit der angebotenen und der wahrgenommenen Weiterbildung ebenfalls mit der Entgeltgruppe und dies auf allen drei Ebenen von Arbeitgebern. Werte unter der mittleren Zufriedenheit von 3 werden allerdings in den unteren Entgeltgruppen bis E8 festgestellt, was auch als Handlungsbedarf interpretiert werden kann.

Hinsichtlich der Beförderungsperspektiven gibt es zwar auch einen leichten Zusammenhang zwischen Besoldungs- und Entgeltgruppe und – insgesamt schlechten – Zufriedenheitswerten. Fast alle Werte liegen aber unter 3. Die schlechtesten Werte und damit die größte Unzufriedenheit indizieren die Besoldungsgruppen A7 und A8 und die Entgeltgruppen E6 und E7 auf allen drei Ebenen. Auffallend auch die nicht mit ihrer Besoldungshöhe korrespondierenden deutlichen Unzufriedenheitswerte der Richter nach R1.

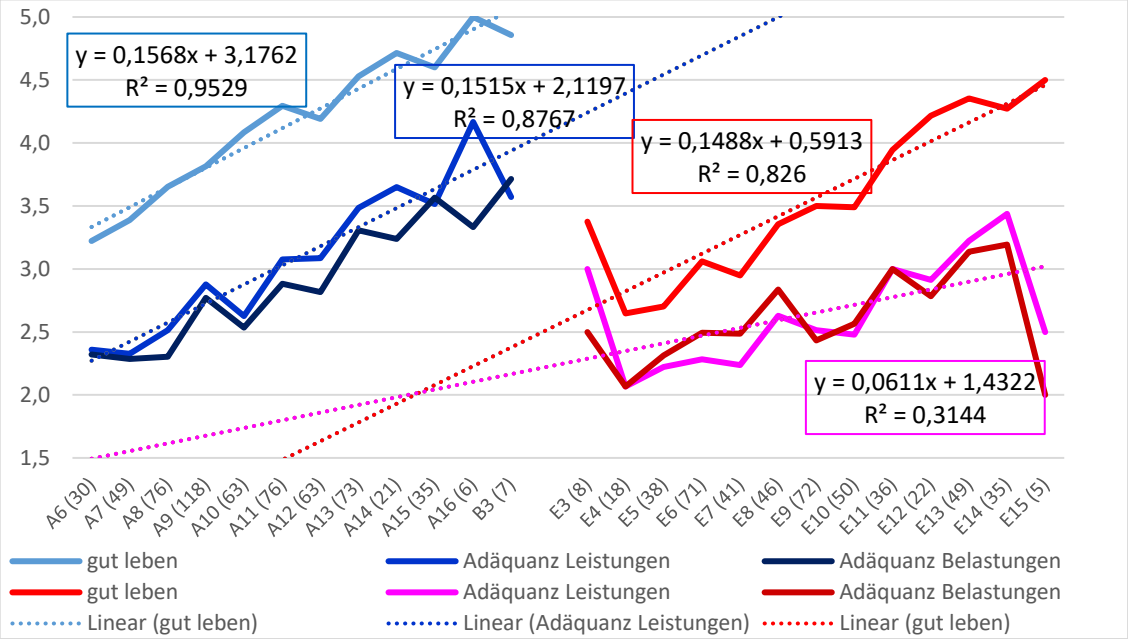



**Abbildung 14: Entgeltzufriedenheit nach ausgewählten Parametern für Beamtinnen und Beamte und Tarifbeschäftigten des Bundes**

Bezüglich der Entgeltzufriedenheit findet sich der statistisch stärkste Zusammenhang mit der größten Steigung zwischen der Besoldungs- und Entgeltgruppe und der Aussage „von meinem Einkommen kann ich gut leben“. Da die Arbeitsentgelte mit der Besoldungs- und Entgeltgruppe steigen, wäre jede andere Einschätzung auch mehr als verwunderlich. Die jeweils untersten Besoldungsgruppen liegen allerdings nur knapp über und bei den Länderbeamtinnen –beamte nach A4 sogar unter 3. Bei den Tarifbeschäftigten beginnen die Werte – mit Ausnahme von E3 beim Bund, was mit nur 8 Meldungen aber nicht als belastbarer Wert anzusehen ist – bei Werten von knapp über 2,5, bei den Kommunen sogar bei 2. D.h., diese Entgeltgruppen sehen ihre Gehälter als nicht ausreichend bedarfsdeckend an.

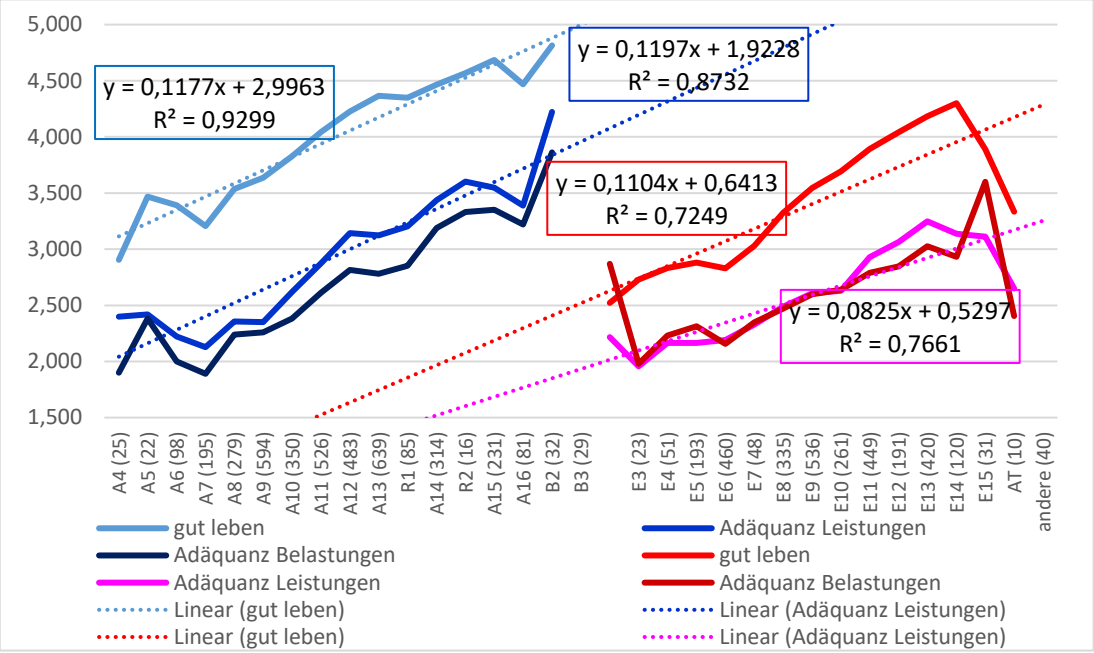



**Abbildung 15: Entgeltzufriedenheit nach ausgewählten Parametern für Beamtinnen und Beamte und Tarifbeschäftigte der Länder**

Ähnliche Steigungswerte und sehr gute Korrelationsquotienten weisen die Zufriedenheitswerte mit den Arbeitsentgelten bezogen auf die erbrachten Leistungen und die individuell empfundene Belastungen in Relation zu Besoldungs- und Entgeltgruppe auf. Die Werte der Antworten bezüglich der Entgeltzufriedenheit bezogen auf Fähigkeiten und Verantwortung ähneln stark denen zu Leistung und Belastung; deshalb sind sie in den Abbildungen 14-16 nicht aufgeführt. Bemerkenswert abfallend sind die Werte der Entgeltgruppe E15 nur bei den Ländern und den außertariflichen Beschäftigten sowie den S-Tarifen bei den Kommunen. Auch hier finden sich wieder große Unzufriedenheit in den Besoldungsgruppen A6-A8 bei Bund, Ländern und Kommunen, was weitere Untersuchungen erfordert.

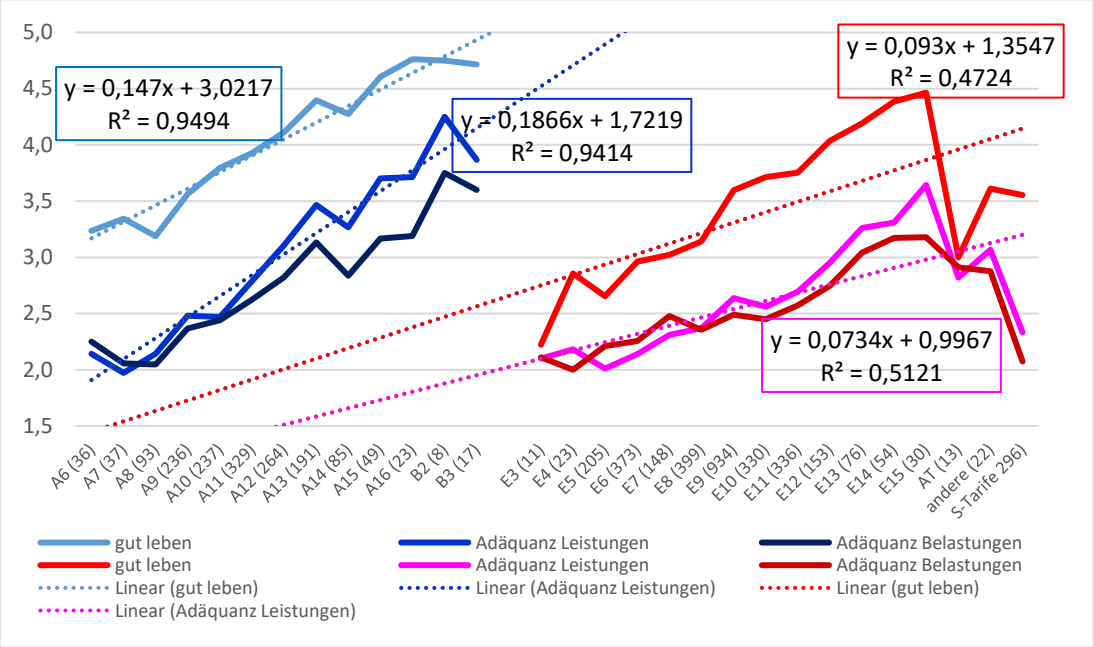



**Abbildung 16: Entgeltzufriedenheit nach ausgewählten Parametern für Beamtinnen und Beamte und Tarifbeschäftigte der Kommunen nach Besoldungs-/Entgeltgruppen**

Bemerkenswert ist außerdem, dass alle Steigungswerte im Beamtenbereich höher ausfallen als bei den Tarifbeschäftigten, im kommunalen Bereich auch, wenn man die AT-Gruppe, die „Anderen“ und die S-Tarife herausnimmt. Im Beamtenbereich liegen die Werte der Entgeltzufriedenheit in Relation zur Belastung sogar noch unter denen in Relation zur Leistung. Und die Werte der untersten Besoldungs- und Entgeltgruppen liegen – mit Ausnahme für die Beamtinnen und Beamten des Bundes – bei 2, in einigen Fällen sogar noch knapp darunter. Das indiziert als Durchschnittswert klare Unzufriedenheit mit den Arbeitsentgelten.

Dieser statistisch belastbare Befund steht in deutlichem Kontrast zur Verdienststatistik der Statistischen Landesämter. Hier werden die Verdienste nach Leitungsgruppen und Branchen erhoben, darunter auch die öffentliche Verwaltung und das Erziehungswesen. Hiernach verdienen die Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung und im Erziehungswesen in den oberen Leistungsgruppen deutlich weniger als im Mittel in der Privatwirtschaft, während die unteren Leistungsgruppen, soweit sie im öffentlichen Dienst überhaupt ausreichend besetzt sind, teilweise sogar mehr als ihre Kolleginnen und Kollegen in der Privatwirtschaft verdienen. Das scheint aber sowohl den Beamtinnen und Beamten als auch den Tarifbeschäftigten wenig präsent zu sein. Sie scheinen sich offensichtlich eher an ihren jeweiligen Kolleginnen und Kollegen im öffentlichen Dienst zu orientieren und dürften ihre Verdienste, so eine mögliche Interpretation der Befragungsergebnisse, an denen der anderen Beschäftigtengruppen des öffentlichen Dienstes messen. Aus der Befragung kann man nicht erkennen, ob die unterschiedliche Belastung der Bruttoeinkommen mit Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen der beiden Statusgruppen eine

Rolle z.B. dafür spielt, dass die Zufriedenheitswerte der Tarifbeschäftigten mit ihren Arbeitsentgelten mit steigender Abgabenbelastungen hinter denen der Beamtinnen und Beamten zurückbleiben. An dieser Stelle können allerdings nur Fragen aufgeworfen werden, Erklärungen für die – für die Autorin unerwarteten – klaren Unzufriedenheitsbefunde vor allem in den unteren Besoldungs- und Entgeltgruppen sind aus den Daten allein nicht herauszufiltern.

Die Auswertung der Wechselabsichten für beide Statusgruppen nach Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen gibt ein wenig mehr Aufschluss vor allem dahingehend, wie stark die Unzufriedenheit auf die Suche nach anderen Dienstherren bzw. Arbeitgebern durchschlägt. Tabelle 3 enthält die Auswertungen für die Beamtinnen und Beamten, Tabelle 38 für die Tarifbeschäftigten. Die jeweiligen Durchschnittswerte geben die Übersicht, in welchen Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen Wechselabsichten und vor allem auch durch Unzufriedenheit bedingte anderweitige berufliche Orientierungen besonders hoch sind. Soweit weniger als 10 Antworten vorlagen, sind diese Gruppen farbig markiert und werden inhaltlich nicht in die Auswertung einbezogen.

Generell nehmen bei den Beamtinnen und Beamten die Wechselabsichten mit der Besoldungsgruppe ab (vgl. Tab. 37). Bis zur Besoldungsgruppe A8 sind die Wechselabsichten bis zu doppelt so hoch wie im Durchschnitt. Das gilt auch für die Wechselabsichten als Folge von Unzufriedenheit mit der Arbeitsstelle, mit den gezahlten Entgelten mit der beruflichen Perspektive. Beim Bund ist dieser Befund sehr stark ausgeprägt, bei den Ländern bildet die Besoldungsgruppe A5 mit allerdings verhältnismäßig wenig Antworten die Ausnahme, bei den Kommunen liegt die Besoldungsgruppe A6 mit ihren sehr hohen Wechselabsichten an der Spitze, A7 und A8 nur moderat über dem Durchschnitt. Die zuvor gemessene Unzufriedenheit der unteren Besoldungsgruppen setzt sich also auch in überdurchschnittlich hohe Anteile von Beamtinnen und Beamten um, die ihren Dienstherrn verlasen wollen. Überwiegend – mit Ausnahme von A6 bei den Kommunen – wird wieder eine Stelle im öffentlichen Dienst gesucht.

**Tabelle 36: Wechselabsichten der Beamtinnen und Beamten von Bund, Ländern und Kommunen nach Besoldungsgruppen**

| | Wechselabsicht | in öff. Dienst | In Privatwirtsch. | berufl. Neuorientg. | räuml. Veränd. | weniger pendeln | Unzufriedenheit mit Arbeitsstelle | Entgelt | berufl. Perspekt. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Bund** | **14,6%** | **13,3%** | **2,2%** | **4,7%** | **1,3%** | **2,5%** | **8,0%** | **3,9%** | **7,4%** |
| A6 (30) | 26,7% | 26,7% | 3,3% | 3,3% | 0,0% | 6,7% | 13,3% | 13,3% | 13,3% |
| A7 (49) | 22,4% | 18,4% | 2,0% | 4,1% | 2,0% | 4,1% | 12,2% | 6,1% | 10,2% |
| A8 (76) | 22,4% | 21,1% | 1,3% | 6,6% | 1,3% | 5,3% | 11,8% | 9,2% | 14,5% |
| A9 (118) | 9,3% | 8,5% | 1,7% | 1,7% | 0,0% | 1,7% | 6,8% | 2,5% | 5,1% |
| A10 (63) | 18,5% | 16,9% | 3,1% | 6,2% | 1,5% | 4,6% | 10,8% | 3,1% | 7,7% |
| A11 (76) | 6,6% | 6,6% | 1,3% | 5,3% | 1,3% | 1,3% | 5,3% | 3,9% | 3,9% |
| A12 (63) | 12,7% | 9,5% | 1,6% | 4,8% | 1,6% | 0,0% | 6,3% | 0,0% | 3,2% |
| A13 (73) | 15,1% | 15,1% | 1,4% | 8,2% | 2,7% | 1,4% | 5,5% | 1,4% | 8,2% |
| A14 (21) | 19,0% | 14,3% | 9,5% | 9,5% | 0,0% | 4,8% | 14,3% | 0,0% | 14,3% |
| A15 (35) | 11,4% | 11,4% | 2,9% | 2,9% | 2,9% | 0,0% | 0,0% | 2,9% | 2,9% |
| A16 (6) | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| B3 (7) | 28,6% | 28,6% | 14,3% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 28,6% | 14,3% | 14,3% |
| **Länder** | **12,4%** | **10,7%** | **2,5%** | **2,9%** | **0,7%** | **2,1%** | **6,1%** | **5,4%** | **7,5%** |
| A4 (25) | 20,0% | 20,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 8,0% | 8,0% | 8,0% | 12,0% |
| A5 (22) | 13,6% | 13,6% | 0,0% | 4,5% | 0,0% | 0,0% | 4,5% | 9,1% | 9,1% |
| A6 (98) | 21,4% | 20,4% | 4,1% | 4,1% | 1,0% | 4,1% | 10,2% | 12,2% | 13,3% |
| A7 (195) | 17,4% | 12,3% | 5,1% | 3,6% | 0,0% | 1,0% | 10,8% | 9,2% | 13,3% |
| A8 (279) | 15,8% | 13,6% | 3,6% | 2,5% | 0,4% | 1,8% | 8,6% | 10,0% | 10,8% |
| A9 (594) | 16,3% | 13,1% | 6,1% | 4,0% | 0,0% | 0,0% | 8,4% | 0,0% | 9,8% |
| A10 (350) | 10,3% | 8,9% | 1,7% | 2,0% | 1,4% | 1,7% | 3,7% | 5,7% | 5,7% |
| A11 (526) | 12,9% | 12,0% | 1,5% | 3,4% | 0,2% | 1,9% | 5,7% | 5,9% | 8,6% |
| A12 (483) | 9,8% | 8,8% | 1,3% | 1,5% | 0,4% | 2,3% | 4,6% | 2,5% | 5,0% |
| A13 (639) | 9,8% | 8,3% | 1,3% | 2,0% | 1,4% | 2,4% | 5,2% | 3,0% | 5,4% |
| A14 (314) | 12,7% | 11,5% | 1,9% | 2,9% | 0,6% | 2,5% | 6,1% | 3,8% | 8,3% |
| A15 (231) | 9,5% | 9,1% | 1,7% | 5,2% | 0,9% | 2,2% | 4,8% | 1,3% | 6,1% |
| A16 (81) | 8,6% | 7,4% | 2,5% | 3,7% | 0,0% | 1,2% | 3,7% | 2,5% | 6,2% |
| B2 (32) | 9,4% | 9,4% | 0,0% | 3,1% | 0,0% | 0,0% | 3,1% | 0,0% | 0,0% |
| B3 (29) | 3,4% | 3,4% | 0,0% | 3,4% | 3,4% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| R1 (85) | 11,8% | 9,4% | 2,4% | 3,5% | 1,2% | 1,2% | 9,4% | 2,4% | 5,9% |
| R2 (16) | 6,3% | 6,3% | 0,0% | 6,3% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| **Kommunen** | **14,2%** | **13,8%** | **1,2%** | **4,3%** | **0,6%** | **2,9%** | **6,5%** | **5,4%** | **8,6%** |
| A6 (36) | 30,6% | 27,8% | 5,6% | 11,1% | 0,0% | 11,1% | 8,3% | 13,9% | 22,2% |
| A7 (37) | 13,9% | 13,9% | 0,0% | 2,8% | 0,0% | 0,0% | 8,3% | 13,9% | 11,1% |
| A8 (93) | 14,1% | 13,0% | 1,1% | 4,3% | 0,0% | 6,5% | 6,5% | 10,9% | 10,9% |
| A9 (236) | 14,4% | 14,0% | 2,1% | 5,1% | 2,5% | 3,8% | 7,2% | 4,7% | 6,4% |
| A10 (237) | 21,5% | 20,7% | 2,1% | 7,2% | 0,8% | 3,8% | 8,4% | 9,3% | 13,9% |
| A11 (329) | 16,1% | 16,1% | 0,0% | 4,6% | 0,3% | 2,7% | 7,3% | 6,1% | 10,9% |
| A12 (264) | 12,9% | 12,9% | 1,5% | 2,7% | 0,0% | 2,3% | 6,4% | 4,5% | 9,1% |
| A13 (191) | 7,9% | 7,9% | 0,5% | 2,6% | 0,0% | 0,5% | 4,2% | 1,6% | 2,1% |
| A14 (85) | 11,8% | 11,8% | 0,0% | 2,4% | 0,0% | 2,4% | 7,1% | 0,0% | 4,7% |

| | Wechselabsicht | in öff. Dienst | In Privatwirtsch. | berufl. Neuorientg. | räuml. Veränd. | weniger pendeln | Unzufriedenheit mit Arbeitsstelle | Entgelt | berufl. Perspekt. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| A15 (49) | 4,1% | 4,1% | 0,0% | 2,0% | 0,0% | 0,0% | 2,0% | 0,0% | 2,0% |
| A16 (23) | 4,3% | 4,3% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 4,3% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| B2 (8) | 12,5% | 12,5% | 12,5% | 12,5% | 0,0% | 0,0% | 12,5% | 0,0% | 0,0% |
| B3 (17) | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |

Auf den ersten Blick verblüffend sind die hohen Anteile Wechselwilliger in den Besoldungsgruppen A10 bei Bund und Kommunen, A9 bei den Ländern, A11 bei den Kommunen sowie A14 bei allen drei Ebenen – letztere entweder in absoluter Höhe des Anteils oder aber doch in Relation zu den anderen Besoldungsgruppen des höheren Dienstes. Dies könnten Beamtinnen und Beamte sein, die entweder noch gar nicht befördert wurden oder aber nach einer ersten (bei A11 einer zweiten) Beförderung keine weitere mehr erfahren haben und sich karrieremäßig „eingemauert“ fühlen. Das belegt auch die Tatsache, dass die Jüngeren auch in den Besoldungsgruppen A9 und A13 ähnlich hohe Wechselabsichten auch aus Unzufriedenheit aufweisen wie A10 und A14 (vgl. Tab. 38), während die Älteren – gemessen als die Über-45-Jährigen – deutlich weniger Neigung zeigen, ihren Dienstherrn zu wechseln. Bemerkenswert ist schließlich noch, dass beim Bund fast 10% der Beamtinnen und Beamten in A14 auch bereit sind, in die Privatwirtschaft zu wechseln. Hier wäre genauer zu untersuchen, ob die Einführung des Altersgelds, das die Wechselkosten aus dem Beamtenstatuts heraus in die Privatwirtschaft deutlich senkt, diese Entwicklung begünstigt.

**Tabelle 37: Wechselabsichten von Beamtinnen und Beamten der Besoldungsgruppen A9 und A13 nach Alter**

| Länder | **Wechselabsicht** | in öff. Dienst | In Privatwirtsch. | **berufl. Neuorientg.** | **räuml. Veränd.** | **weniger pendeln** | **Unzufriedenheit mit** Arbeitsstelle | Entgelt | berufl. Perspekt. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| A9 bis 45 Jahre | 21,6% | 18,2% | 7,0% | 5,6% | 1,1% | 3,9% | 10,6% | 12,3% | 13,2% |
| A9 älter als 45 | 8,4% | 5,5% | 4,6% | 1,7% | 0,0% | 1,3% | 5,1% | 5,1% | 4,6% |
| A13 bis 45 Jahre | 14,2% | 12,3% | 1,4% | 2,3% | 2,7% | 4,1% | 6,8% | 2,7% | 6,4% |
| A13 älter als 45 | 7,5% | 6,3% | 1,2% | 1,9% | 0,7% | 1,4% | 4,3% | 3,1% | 4,8% |

Bei den Tarifbeschäftigten sind die Wechselabsichten nicht so klar nach der Entgeltgruppe abgeschichtet. Bis auf einige wenige Werte sind sie auch homogener, was auch an deutlich niedrigeren Variationskoeffizienten abzulesen ist (37-51% bei den Beamtinnen und Beamten, 32-37% bei den Tarifbeschäftigten). Die unteren Entgeltgruppen haben nur in

einigen Fällen – E5 und E6 beim Bund, E4 und E7 bei den Ländern und E5 bei den Kommunen – deutlich überdurchschnittliche Wechselabsichten, dann aber auch mit hohen Präferenzen einer Arbeitssuche in der Privatwirtschaft. Die unteren Entgeltgruppen suchen eine andere Arbeitsstelle aber zu einem deutlich höheren Anteil auch aus Unzufriedenheit mit Entgelt oder dem beruflichen Fortkommen als die anderen Gruppen.

Hohe Anteile Wechselwilliger finden sich zudem in den Entgeltgruppen E10, E13 und E14 beim Bund, E10 und E15 bei den Ländern sowie bei außertariflichen Arbeitsverträgen bei den Kommunen, was auf ähnliche qualifikatorische Merkmale bei den Beschäftigten und damit Karriereerwartungen schließen lässt wie im Beamtenbereich. Bei der Entgeltgruppe E13 fällt zudem die extrem hohe Rate befristeter Arbeitsverträge mit mehr als 70% bei Bund und Ländern auf. Sie korrespondiert aber nicht unmittelbar mit Wechselabsichten. Hier steht vielmehr zu vermuten, dass es (leider) inzwischen Praxis geworden ist, die Probezeit für Absolventinnen und Absolventen mit einem Masterabschluss über befristete Arbeitsverträge zu verlängern. Die Mehrzahl von ihnen würde wahrscheinlich gerne bleiben.

**Tabelle 38: Wechselabsichten der Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Kommunen nach Entgeltgruppen**

| | Wechselabsicht | in öff. Dienst | Privatwirtschaft | Verbeamtung | berufl.Neuorientierung | räuml.Veränd. | weniger pendeln | Unzufriedenheit | | | Anteil befristeter AV |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | Arbeitsstelle | Entgelt | berufl. Perspektive | |
| **Bund** | **22,4%** | **19,2%** | **8,8%** | **2,3%** | **5,0%** | **1,9%** | **1,9%** | **7,1%** | **9,4%** | **14,4%** | **20,1%** |
| E3 (8) | 12,5% | 12,5% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 12,5% | 50,0% |
| E4 (18) | 22,2% | 22,2% | 16,7% | 5,6% | 11,1% | 0,0% | 5,6% | 0,0% | 11,1% | 16,7% | 5,6% |
| E5 (38) | 31,6% | 26,3% | 5,3% | 2,6% | 2,6% | 2,6% | 5,3% | 7,9% | 23,7% | 18,4% | 23,7% |
| E6 (71) | 28,2% | 25,4% | 4,2% | 2,8% | 5,6% | 1,4% | 2,8% | 12,7% | 16,9% | 21,1% | 16,9% |
| E7 (41) | 12,2% | 9,8% | 2,4% | 4,9% | 2,4% | 0,0% | 0,0% | 2,4% | 7,3% | 9,8% | 22,0% |
| E8 (46) | 19,6% | 15,2% | 8,7% | 0,0% | 8,7% | 0,0% | 2,2% | 10,9% | 10,9% | 13,0% | 4,3% |
| E9 (72) | 20,8% | 15,3% | 5,6% | 1,4% | 1,4% | 5,6% | 2,8% | 6,9% | 8,3% | 8,3% | 6,9% |
| E10 (50) | 26,0% | 20,0% | 14,0% | 2,0% | 8,0% | 2,0% | 0,0% | 10,0% | 8,0% | 20,0% | 22,0% |
| E11 (36) | 16,7% | 13,9% | 8,3% | 2,8% | 0,0% | 0,0% | 5,6% | 2,8% | 8,3% | 8,3% | 13,9% |
| E12 (22) | 4,5% | 4,5% | 4,5% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 22,7% |
| E13 (49) | 34,7% | 32,7% | 26,5% | 0,0% | 10,2% | 0,0% | 0,0% | 6,1% | 4,1% | 26,5% | 71,4% |
| E14 (35) | 25,7% | 25,7% | 11,4% | 8,6% | 8,6% | 5,7% | 0,0% | 14,3% | 2,9% | 14,3% | 20,0% |
| E15 (5) | 20,0% | 20,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 20,0% | 0,0% | 0,0% |

| | Wechselabsicht | in öff. Dienst | Privatwirtschaft | Verbeamtung | berufl.Neuorientierung | räuml.Veränd. | weniger pendeln | Unzufriedenheit Arbeitsstelle | Unzufriedenheit Entgelt | Unzufriedenheit berufl. Perspektive | Anteil befristeter AV |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Länder** | **19,9%** | **15,7%** | **9,9%** | **1,6%** | **4,2%** | **1,1%** | **3,9%** | **8,6%** | **10,1%** | **12,4%** | **14,0%** |
| E3 (23) | 21,7% | 17,4% | 4,3% | 0,0% | 4,3% | 0,0% | 4,3% | 8,7% | 8,7% | 13,0% | 34,8% |
| E4 (51) | 29,4% | 29,4% | 3,9% | 3,9% | 5,9% | 0,0% | 2,0% | 15,7% | 19,6% | 19,6% | 5,9% |
| E5 (193) | 21,2% | 18,1% | 9,3% | 1,0% | 3,6% | 1,0% | 3,6% | 10,9% | 14,5% | 13,0% | 16,1% |
| E6 (460) | 18,9% | 15,0% | 9,3% | 1,5% | 3,0% | 0,9% | 3,7% | 8,5% | 10,7% | 12,0% | 12,8% |
| E7 (48) | 29,2% | 18,8% | 20,8% | 0,0% | 8,3% | 2,1% | 4,2% | 10,4% | 22,9% | 25,0% | 12,6% |
| E8 (335) | 16,1% | 11,9% | 7,5% | 1,5% | 3,3% | 0,6% | 2,7% | 6,3% | 9,0% | 9,9% | 6,6% |
| E9 (536) | 19,4% | 14,0% | 8,8% | 0,9% | 3,9% | 0,7% | 3,0% | 7,1% | 10,4% | 9,0% | 10,8% |
| E10 (261) | 26,8% | 20,7% | 14,6% | 3,4% | 5,4% | 2,7% | 6,5% | 10,3% | 14,6% | 19,9% | 16,5% |
| E11 (449) | 18,9% | 13,8% | 12,7% | 0,7% | 4,0% | 1,1% | 4,5% | 10,2% | 11,6% | 13,6% | 13,8% |
| E12 (191) | 14,1% | 12,6% | 7,3% | 0,5% | 4,2% | 0,0% | 2,6% | 6,8% | 6,3% | 8,9% | 5,8% |
| E13 (420) | 23,6% | 20,5% | 12,4% | 3,8% | 5,0% | 2,4% | 5,0% | 7,6% | 6,7% | 13,8% | 31,4% |
| E14 (120) | 20,8% | 15,0% | 13,3% | 0,8% | 5,8% | 1,7% | 4,2% | 10,8% | 5,8% | 10,8% | 10,0% |
| E15 (31) | 32,3% | 29,0% | 3,2% | 0,0% | 12,9% | 0,0% | 6,5% | 16,1% | 6,5% | 25,8% | 6,5% |
| AT (10) | 10,0% | 10,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 10,0% | 10,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| andere (40) | 10,0% | 7,5% | 0,0% | 2,5% | 2,5% | 0,0% | 2,5% | 5,0% | 10,0% | 7,5% | 7,5% |
| **Kommunen** | **16,8%** | **14,0%** | **6,2%** | **0,8%** | **4,7%** | **0,6%** | **2,6%** | **8,5%** | **9,3%** | **10,5%** | **6,9%** |
| E1 (4) | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 25,0% |
| E2 (5) | 40,0% | 20,0% | 0,0% | 0,0% | 20,0% | 0,0% | 0,0% | 40,0% | 0,0% | 20,0% | 20,0% |
| E3 (11) | 18,2% | 18,2% | 9,1% | 0,0% | 18,2% | 0,0% | 0,0% | 9,1% | 18,2% | 18,2% | 18,2% |
| E4 (23) | 13,0% | 13,0% | 8,7% | 0,0% | 4,3% | 0,0% | 0,0% | 8,7% | 13,0% | 8,7% | 17,4% |
| E5 (205) | 25,4% | 21,5% | 9,8% | 0,5% | 7,3% | 1,0% | 2,0% | 14,1% | 16,1% | 16,1% | 16,6% |
| E6 (373) | 16,1% | 13,7% | 4,6% | 0,3% | 4,0% | 0,5% | 1,9% | 7,8% | 11,3% | 12,1% | 7,2% |
| E7 (148) | 18,2% | 14,9% | 6,1% | 1,4% | 8,1% | 0,7% | 2,7% | 11,5% | 11,5% | 13,5% | 4,1% |
| E8 (399) | 15,3% | 12,3% | 6,0% | 0,8% | 4,8% | 0,5% | 1,8% | 8,8% | 7,8% | 10,5% | 4,5% |
| E9 (934) | 17,6% | 16,1% | 4,9% | 1,1% | 3,7% | 0,9% | 3,9% | 8,7% | 10,2% | 10,8% | 6,4% |
| E10 (330) | 17,6% | 12,7% | 8,2% | 0,6% | 4,5% | 0,9% | 2,7% | 8,8% | 11,2% | 9,4% | 5,2% |
| E11 (336) | 15,2% | 12,5% | 7,1% | 1,2% | 3,6% | 0,3% | 2,4% | 6,8% | 6,8% | 10,7% | 6,3% |
| E12 (153) | 17,0% | 15,7% | 9,8% | 0,7% | 3,9% | 0,0% | 3,3% | 9,8% | 6,5% | 7,8% | 4,6% |
| E13 (76) | 17,1% | 14,5% | 5,3% | 0,0% | 6,6% | 0,0% | 1,3% | 6,6% | 5,3% | 10,5% | 5,3% |
| E14 (54) | 9,3% | 7,4% | 3,7% | 0,0% | 3,7% | 0,0% | 1,9% | 3,7% | 1,9% | 1,9% | 3,7% |
| E15 (30) | 13,3% | 6,7% | 13,3% | 0,0% | 6,7% | 0,0% | 3,3% | 10,0% | 10,0% | 13,3% | 0,0% |
| AT (13) | 30,8% | 23,1% | 15,4% | 7,7% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 15,4% | 15,4% | 15,4% | 7,7% |
| andere (22) | 4,5% | 4,5% | 0,0% | 4,5% | 0,0% | 0,0% | 4,5% | 0,0% | 0,0% | 4,5% | 0,0% |
| S-Tarife 296) | 18,6% | 13,9% | 6,8% | 0,7% | 7,4% | 0,7% | 2,0% | 9,1% | 6,8% | 10,5% | 6,8% |

Aus den Antworten in der Umfrage geht nur aus einigen Freitexten kasuistisch hervor, was die Ursachen für die Unzufriedenheit ist. Einige Zitate zeichnen ein durchaus plausibles Bild:

- „Dafür, dass für den Lebensmittelkontrolleur ein Meister oder ein Techniker erforderlich ist was einen Bildungsabschluss eines Bachelors gleich kommt, verdienen wir angesichts unseres Bildungsstandes viel zu wenig.“ (ein Kommunalbeamter in A7)“
- „bei Einstellung Beförderung bis höchste Besoldungsgruppe versprochen, jetzt nur maximal bis A8“ (Kommunalbeamter A7)
- „Perspektiven werden nur dem Anschein nach geboten, Weiterbildungen sollen hierbei den Schein wahren“ (kommunaler Verwaltungsbeamter A7).
- „Als einziger Beamter im Schichtdienst …, es werden nur die min. Zulagen gezahlt 1,..€ ab 20 Uhr. Alle anderen Kollegen (ungelernt) erhalten die Gehaltsstufe E9a plus div. Zulagen und 39 Std. Wochenarbeitszeit.“ (kommunaler Ordnungsdienst A6)
- „mD wird im Vergleich zur fast gleichen Arbeit des gD beim ZFA ungleich behandelt“ (Zollbeamter Bund A6)
- „Nach über 22 jähriger Tätigkeit im öffentlichen Dienst im Wachtmeisterdienst und zusätzlichen Aufgaben, wie die Systemverwaltung, Archivtätigkeit, Post- und Telekommunikationsaufgaben, Betreuung des Internetauftritts, sagt die Besoldungsgruppe A4 wohl alles über die Zufriedenheit bzw. Unzufriedenheit mit der Bezahlung aus.“ (Justizdienst Land A4)
- „Endlohngruppe ist die A6 bei uns und selbst das ist fast nicht erreichbar! Bessere Bezahlung und perspektiven sind mehr als wünschenswert!“ (Justizwachtmeister Land A4)
- „Der tägliche Umgang mit Rechtsbrechern, gewaltbereiten, aggressiven Klientel und der realen Gefahr für die Gesundheit bei einer Bezahlung im e.D. ist nicht amtsangemessen. Bei Beförderungen werden Zulagen gekürzt, so dass diese sich finanziell relativieren.“ (Justizwachtmeister Land A5)
- „Aufstiegsmöglichkeiten in … sind frustrierend und erniedrigend! 30!!!! Plätze für mehrere tausende Bewerber im Jahr ist mehr als lächerlich und unverschämt.“ (Polizist Land A7)
- „Ich kann mehr, durch die schlechten Aufstiegsmöglichkeiten habe ich keine Chance, dies zu zeigen und somit auch mehr zu verdienen.“ (Polizist Land A7)
- „Wir sind nicht Zeitgemäß. Keine Erholungsphasen nach Schichtarbeit, Pausenlos durcharbeiten, kein Kraft auftanken um voll motiviert wieder einzusteigen. Zu hohe Wochenarbeitszeit, keine Anpassung an die freie Wirtschaft, keine Wochenend- und Nachtzuschläge (spürbar), keine freiwilligen sozialen Leistungen, keine Abschaffung der Kostendämpfungspauschale trotz topp Wirtschaft und vollen Kassen, die Landesregierung zerstört das Land auf Kosten der eigenen Bevölkerung und der eigenen Beamten.“ (Justizvollzug Land A7)
- „Der Motivator ist nicht unbedingt das Geld; die Arbeit, das Arbeitsklima, die (nicht) vorhandenen Perspektiven, tragen viel mehr zur Motivation oder eben auch Demotivation bei.“ (Justiz Land A7)

- „Die Beförderungspolitik in … ist bekanntlich sehr schlecht. Da es keine Laufbahnverordnung gibt, sind auch die Aufstiegschancen vom mD in den gD marginal, zumal eine gute Beurteilung benötigt wird. Das ganze Aufstiegssystem krankt. Weiterbildungen werden vom Dienstherrn angeboten, für uns "Fußvolk", den mD, aber selten genehmigt. Selbst private, selbst bezahlte Weiterbildungen die man aus Interesse und/oder Verzweiflung in der Freizeit besucht, werden nicht oder nur per Rechtsstreit anerkannt.“ (Polizeivollzugsdienst Land A7)

Offensichtlich greifen hier Defizite bei der Besoldung und der Beförderung ineinander und führen zu insgesamt großer Unzufriedenheit mit allem. Dass dies nicht ganz grundlos geschieht, vermittelt ein Blick in die Besoldungstabellen, hier zunächst beispielhaft die von Bremen stellvertretend für ein Land, welches die Besoldungsstruktur nach der Dezentralisierung der Besoldungskompetenzen nicht reformiert hat. Hier sind die Differenzen der monatlichen Bezüge zwischen Eingangs- und Höchststufe innerhalb einer Besoldungsgruppe in den unteren Besoldungsstufen nicht nur absolut, sondern auch und gerade prozentual geringer als in den höheren Besoldungsstufen. Auch die Differenz zur nächst niedrigeren Besoldungsstufe, also der Gewinn einer Beförderung fällt prozentual viel geringer aus, als im gehobenen oder höheren Dienst. Es ist sehr wahrscheinlich, dass die Beamtinnen und Beamten dies genau registrieren, da aus den Antworten hervorgeht, dass der Vergleich mit den höher eingestuften Kolleginnen und Kollegen stärker stattfindet als zu Beschäftigten in der Privatwirtschaft. Die geringere Honorierung von Erfahrungsgewinn oder Leistungen in Form einer Beförderung kann dann eigentlich nur als geringe Wertschätzung interpretiert werden.

**Tabelle 39: Monatliche Durchschnittsbesoldung für Beamtinnen und Beamte in Bremen im Jahr 2021, (ledig, keine Kinder)**

| | Monatsdurchschnitt | | Spanne Min zu Max | In % von Eingangsstufe | Differenz zu Besoldung darunter in Euro | | Differenz zu Besoldung darunter in % | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Min | Max | | | Min | Max | Min | Max |
| A3 | 2.244,08 | 2.544,91 | 300,83 | 13,4% | | | | |
| A4 | 2.360,23 | 2.714,36 | 354,13 | 15,0% | 116,15 | 169,45 | 5,2% | 6,7% |
| A5 | 2.377,03 | 2.804,96 | 427,93 | 18,0% | 16,80 | 90,60 | 0,7% | 3,3% |
| A6 | 2.449,27 | 2.965,09 | 515,82 | 21,1% | 72,24 | 160,13 | 3,0% | 5,7% |
| A7 | 2.543,52 | 3.180,99 | 637,47 | 25,1% | 94,25 | 215,90 | 3,8% | 7,3% |
| A8 | 2.683,80 | 3.446,27 | 762,47 | 28,4% | 140,28 | 265,28 | 5,5% | 8,3% |
| A9 | 2.904,33 | 3.721,58 | 817,25 | 28,1% | 220,53 | 275,31 | 8,2% | 8,0% |
| A10 | 3.100,80 | 4.148,39 | 1.047,59 | 33,8% | 196,47 | 426,81 | 6,8% | 11,5% |
| A11 | 3.517,22 | 4.577,03 | 1.059,81 | 30,1% | 416,42 | 428,64 | 13,4% | 10,3% |
| A12 | 3.858,99 | 4.968,43 | 1.109,44 | 28,7% | 341,77 | 391,40 | 9,7% | 8,6% |

| | Monatsdurchschnitt | | Spanne Min zu Max | In % von Eingangsstufe | Differenz zu Besoldung darunter in Euro | | Differenz zu Besoldung darunter in % | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Min | Max | | | Min | Max | Min | Max |
| A13 | 4.486,96 | 5.504,52 | 1.017,56 | 22,7% | 627,97 | 536,09 | 16,3% | 10,8% |
| A14 | 4.659,96 | 5.979,48 | 1.319,52 | 28,3% | 173,00 | 474,96 | 3,9% | 8,6% |
| A15 | 5.383,58 | 6.743,70 | 1.360,12 | 25,3% | 723,62 | 764,22 | 15,5% | 12,8% |
| A16 | 5.932,45 | 7.505,44 | 1.572,99 | 26,5% | 548,87 | 761,74 | 10,2% | 11,3% |

Bezeichnenderweise hat auch die Reform der Besoldungstabellen, wie sie z.B. der Bund vorgenommen hat, hier zu keiner substantiellen Veränderung geführt. Auch die reformierte Besoldungstabelle des Bundes honoriert den unterstellten Leistungszuwachs innerhalb einer Besoldungsgruppe über die Erfahrungsstufen wie auch die Leistungsanerkennung in Form einer Beförderung im einfachen und mittleren Dienst prozentual deutlich geringer als im gehobenen und im höheren Dienst. Es fällt sehr schwer, sich sachliche Gründe für diese Struktur vorzustellen. Wertschätzung durch den Dienstherrn wird in jedem Fall dadurch nicht ausgedrückt.

**Tabelle 40: Monatliche Durchschnittsbesoldung für Beamtinnen und Beamte beim Bund im Jahr 2020 (ledig, keine Kinder)**

| | Monatsdurchschnitt | | Spanne Min zu Max | in % von Eingangsstufe | Differenz zu Besoldung darunter in Euro | | Differenz zu Besoldung darunter in % | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Min | Max | | | Min | Max | Min | Max |
| A3 | 2.297,19 | 2.609,53 | 312,34 | 13,6% | | | | |
| A4 | 2.345,25 | 2.711,98 | 366,73 | 15,6% | 48,07 | 102,45 | 2,1% | 3,9% |
| A5 | 2.386,08 | 2.828,71 | 442,63 | 18,6% | 40,83 | 116,73 | 1,7% | 4,3% |
| A6 | 2.436,66 | 2.972,87 | 536,20 | 22,0% | 50,58 | 144,16 | 2,1% | 5,1% |
| A7 | 2.533,66 | 3.196,32 | 662,66 | 26,2% | 97,00 | 223,46 | 4,0% | 7,5% |
| A8 | 2.680,36 | 3.470,75 | 790,40 | 29,5% | 146,69 | 274,43 | 5,8% | 8,6% |
| A9 | 2.902,91 | 3.757,81 | 854,90 | 29,4% | 222,55 | 287,06 | 8,3% | 8,3% |
| A10 | 3.106,51 | 4.209,84 | 1.103,33 | 35,5% | 203,61 | 452,03 | 7,0% | 12,0% |
| A11 | 3.539,28 | 4.683,02 | 1.143,74 | 32,3% | 432,77 | 473,18 | 13,9% | 11,2% |
| A12 | 3.794,61 | 5.157,16 | 1.362,55 | 35,9% | 255,32 | 474,14 | 7,2% | 10,1% |

| | Monatsdurchschnitt | | Spanne Min zu Max | in % von Eingangsstufe | Differenz zu Besoldung darunter in Euro | | Differenz zu Besoldung darunter in % | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Min | Max | | | Min | Max | Min | Max |
| A13 | 4.449,83 | 5.721,17 | 1.271,35 | 28,6% | 655,22 | 564,01 | 17,3% | 10,9% |
| A14 | 4.576,17 | 6.222,71 | 1.646,55 | 36,0% | 126,34 | 501,54 | 2,8% | 8,8% |
| A15 | 5.593,52 | 7.026,42 | 1.432,90 | 25,6% | 1.017,35 | 803,70 | 22,2% | 12,9% |
| A16 | 6.170,59 | 7.827,57 | 1.656,98 | 26,9% | 577,08 | 801,16 | 10,3% | 11,4% |

Diese stärkere Bezugnahme auf die Arbeitsentgelte der höheren Besoldungsgruppen im öffentlichen Dienst könnte dann auch eine Erklärung dafür sein, dass die eigene Besoldung als so unzureichend und nicht mit Leistung, Verantwortung und Belastung korrespondierend angesehen wird, obwohl hier der öffentliche Dienst besser bezahlt als die meisten Arbeitgeber in der Privatwirtschaft[137]. Allerdings verstärkt dieses Lohngefälle auch die Motivation, alternative Beschäftigungen dort zu suchen. Hier baut sich ein echtes Dilemma für die Besoldungs- und Entgeltsysteme des öffentlichen Dienstes auf, welches die dem Steuerzahler geschuldete Effizienz der Erstellung öffentlicher Dienstleistungen ernsthaft gefährdet.

#### 4.3.2.4 Zufriedenheitswerte ausgewählter Besoldungs- und Entgeltgruppen im Länderbereich

Angesichts der mittlerweile divergierenden Besoldungsniveaus zwischen den Bundesländern stellt sich auch die Frage, ob dies Auswirkungen auf die Zufriedenheitswerte hat oder ob es Unterschiede bei anderen Zufriedenheitsparametern gibt. Statistisch gesehen gibt es zwar für die großen Gruppen der Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Kommunen genügend viele Antworten, um eine ausreichende Repräsentativität der Aussagen zu konstatieren. Die Zahl der Antworten nach Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen und Bundesländern für die insgesamt gut besetzte Landesebene ist aber in den meisten Fällen zu klein, um statistische Signifikanz der Ergebnisse erzielen zu können. Verzerrungen, wie sie z.B. zwischen den Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen im letzten Unterabschnitt konstatiert wurden, sind in dem Parallelvergleich wenigstens nicht mehr enthalten.

In jedem Fall sind einschlägige Auswertungen zumindest der gut besetzten Besoldungs- und Entgeltgruppen im Ländervergleich und auch im Kontrast zwischen Beamten- und Tarifbeschäftigtenbereich geeignet, Aufschluss über systematische Unterschiede in der Varianz innerhalb der Besoldungs- und Entgeltgruppen zu erhalten und „Auffälligkeiten“ bei den Zufriedenheitswerten zu identifizieren, die dann zu weiteren Forschungsfragen füh-

[137] Die im Niedriglohnbereich allerdings auch keine Vorbildfunktion erfüllen!

ren können. Einen ähnlichen Anspruch verfolgt die Kontrastierung zwischen den parallelen Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen, wobei 2018 im Tarifbereich über alle Länder hinweg – ausgenommen Hessen – der TV-L die Arbeitsentgelte bestimmte, im Beamtenbereich aber erhebliche Unterschiede in den Besoldungsniveaus zwischen den Ländern bestanden.

In den nachfolgenden Tabellen werden die drei am stärksten mit Antworten besetzten Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen A/E9, A/E11 und A/13 ausgewertet. Zur Transparenz des Antwortverhaltens und Belastbarkeit der Ergebnisse ist hinter dem Landeskürzel in Klammern die Zahl der angegebenen und gewerteten Antworten für die beiden Bereiche angegeben. Länder, bei denen weniger als 5 Antworten eingingen, wurden nicht in die Tabellen eingearbeitet. Weniger als 10 Antworten wurden zur Illustration eines bis auf die kleinen Länder Bremen, Saarland und Sachsen-Anhalt, aus denen nur ganz wenige oder gar keine Antworten kamen, vollständigen Bildes immerhin angegeben und sind durch blaue Unterlegungen gekennzeichnet.

Von allen Ländern sind die Beamtinnen und Beamten in Schleswig-Holstein die zufriedensten; bei ihnen liegen alle Werte z.T. erheblich über dem Durchschnitt, wobei zu beachten ist, dass insb. die Durchschnittswerte der Beamtinnen und Beamten unter dem mittleren Wert von 3 liegen. Am anderen Ende der länderspezifischen Werte findet sich Berlin, wo Beamtinnen und Beamte und Tarifbeschäftigte gleichermaßen bei allen Parametern der Arbeitszufriedenheit nur 55 bis 83% des Länderdurchschnitts erreichen. Auch Beschäftigte und Beamtinnen und Beamte aus Thüringen dokumentierten bei fast allen Parametern unterdurchschnittliche Zufriedenheiten. Bei allen anderen Ländern gibt es sowohl über- als auch unterdurchschnittliche Werte gegenüber dem Länderdurchschnitt der einzelnen Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen. Auch die Häufigkeit der Antworten deutet nicht daraufhin, dass eine vom Durchschnitt nach oben wie nach unten stark abweichende Zufriedenheit das Motiv war, den Fragebogen auszufüllen. Vielmehr lässt die Unterschiedlichkeit der Bewertungen auf differenzierte Beurteilungen der öffentlich Bediensteten schließen.

**Tabelle 41: Arbeitszufriedenheit in den Besoldungs-Entgeltgruppen A/E9, A/E11 und A/E13 der Länder in % der jeweiligen Durchschnittswerte**

| | Arbeitszufriedenheit | | | | Arbeitszufriedenheit | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Arbeits-mittel | Be-triebs-klima | Gesund-heit | Beruf & Familie | Arbeits-mittel | Be-triebs-klima | Gesund-heit | Beruf & Familie |
| **A9/E9** | **Beamtinnen und Beamte** | | | | **Tarifbeschäftigte** | | | |
| **alle (594/536)** | **3,455** | **2,703** | **3,041** | **3,229** | **4,019** | **3,140** | **3,508** | **3,830** |
| BB (28/15) | 107,3% | 104,8% | 108,3% | 91,6% | 109,5% | 114,6% | 117,8% | 104,4% |
| BE (51/24) | 67,8% | 70,4% | 69,6% | 54,8% | 76,7% | 80,9% | 66,5% | 82,7% |
| BW (127/39) | 103,0% | 97,6% | 97,1% | 89,2% | 103,7% | 94,0% | 101,3% | 98,8% |
| By (12/39) | 118,2% | 100,9% | 101,4% | 104,2% | 100,2% | 116,2% | 113,3% | 105,8% |

| | Arbeitszufriedenheit | | | | Arbeitszufriedenheit | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Arbeits-mittel | Be-triebs-klima | Gesund-heit | Beruf & Familie | Arbeits-mittel | Be-triebs-klima | Gesund-heit | Beruf & Familie |
| **A9/E9** | **Beamtinnen und Beamte** | | | | **Tarifbeschäftigte** | | | |
| HE (7/23) | 128,2% | 100,4% | 108,1% | 106,2% | 100,7% | 97,0% | 97,9% | 103,3% |
| HH (4/8) | 108,5% | 101,7% | 98,7% | 116,1% | 80,9% | 91,6% | 89,1% | 97,9% |
| MV (12/56) | 101,3% | 104,8% | 98,7% | 105,8% | 108,1% | 113,8% | 108,2% | 104,4% |
| NI (38/56) | 112,7% | 107,1% | 111,6% | 111,6% | 102,6% | 96,1% | 98,7% | 102,5% |
| NW (37/56) | 90,7% | 110,0% | 97,8% | 95,4% | 98,6% | 105,2% | 108,3% | 102,5% |
| RP (157/56) | 98,3% | 104,8% | 107,3% | 116,3% | 100,4% | 95,5% | 96,4% | 101,5% |
| SH (22/45) | 113,1% | 114,3% | 109,6% | 115,0% | 99,0% | 101,9% | 93,8% | 101,5% |
| SN (54/21) | 111,9% | 106,7% | 107,4% | 110,4% | 104,3% | 101,6% | 101,8% | 104,4% |
| TH (37/59) | 102,5% | 93,5% | 95,1% | 108,0% | 92,6% | 93,0% | 92,9% | 86,3% |
| **A11/E11** | **Beamtinnen und Beamte** | | | | **Tarifbeschäftigte** | | | |
| **alle (526/449)** | **3,635** | **2,750** | **3,069** | **3,407** | **3,978** | **3,103** | **3,425** | **3,753** |
| BB (13/16) | 105,8% | 86,7% | 100,3% | 92,6% | 111,6% | 116,8% | 111,3% | 109,9% |
| BE (19/7) | 62,3% | 78,5% | 70,3% | 71,1% | 57,5% | 73,7% | 66,7% | 72,3% |
| BW (122/74) | 101,4% | 113,3% | 101,0% | 104,1% | 101,3% | 97,1% | 101,6% | 100,7% |
| By (22/27) | 103,8% | 94,2% | 96,3% | 98,7% | 106,1% | 117,0% | 110,3% | 101,6% |
| HE (14/53) | 106,1% | 109,1% | 107,1% | 104,8% | 106,3% | 104,6% | 106,7% | 99,5% |
| HH (12/9) | 119,2% | 100,0% | 103,2% | 122,3% | 97,8% | 111,0% | 87,6% | 97,7% |
| MV (8/51) | 106,6% | 90,9% | 105,9% | 106,4% | 108,4% | 96,7% | 102,5% | 100,8% |
| NI (29/37) | 115,7% | 111,6% | 106,7% | 98,2% | 101,9% | 111,0% | 107,3% | 112,5% |
| NW (90/34) | 95,4% | 96,8% | 98,5% | 85,8% | 102,8% | 91,9% | 105,6% | 108,1% |
| RP (103/39) | 93,7% | 93,1% | 99,7% | 107,6% | 95,4% | 95,8% | 101,0% | 101,8% |
| SH (11/20) | 117,5% | 109,1% | 124,4% | 120,1% | 108,5% | 106,3% | 97,8% | 109,2% |
| SN (60/12) | 110,0% | 98,0% | 103,7% | 105,2% | 108,9% | 91,3% | 92,4% | 95,5% |
| TH (21/67) | 91,7% | 84,8% | 90,0% | 92,2% | 82,6% | 92,3% | 83,6% | 85,6% |

| | Arbeitszufriedenheit | | | | Arbeitszufriedenheit | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Arbeits-mittel | Be-triebs-klima | Gesund-heit | Beruf & Familie | Arbeits-mittel | Be-triebs-klima | Gesund-heit | Beruf & Familie |
| **A9/E9** | **Beamtinnen und Beamte** | | | | **Tarifbeschäftigte** | | | |
| **A13/E13** | **Beamtinnen und Beamte** | | | | **Tarifbeschäftigte** | | | |
| **alle (639/420)** | **3,716** | **2,979** | **3,075** | **3,453** | **3,802** | **3,320** | **3,559** | **3,663** |
| BB(27/12) | 112,8% | 91,7% | 105,1% | 103,0% | 107,4% | 98,6% | 102,2% | 109,2% |
| BE (22/36) | 83,2% | 82,4% | 72,4% | 71,1% | 75,3% | 72,8% | 62,4% | 72,0% |
| BW (270/128 | 96,8% | 102,3% | 97,9% | 98,1% | 96,5% | 103,6% | 103,5% | 101,3% |
| By (15/14) | 95,1% | 100,7% | 93,2% | 86,9% | 122,1% | 122,8% | 116,4% | 109,2% |
| HE (31/33) | 92,9% | 92,9% | 95,4% | 96,5% | 70,6% | 67,5% | 66,5% | 69,6% |
| HH (12/12) | 100,9% | 89,5% | 89,4% | 99,0% | 103,0% | 92,9% | 86,6% | 109,2% |
| MV (4/33) | 107,6% | 109,1% | 113,8% | 108,6% | 114,0% | 108,2% | 107,3% | 100,1% |
| NI (57/43( | 112,8% | 101,3% | 115,0% | 110,2% | 109,5% | 107,2% | 108,4% | 108,6% |
| NW (33/39) | 114,2% | 120,0% | 119,2% | 115,0% | 102,5% | 105,4% | 105,8% | 103,6% |
| RP (72/18) | 106,9% | 102,1% | 107,1% | 108,0% | 108,1% | 107,1% | 112,4% | 113,8% |
| SH (20/2) | 115,7% | 107,4% | 113,8% | 110,1% | | | | |
| SN (13/5) | 122,1% | 113,6% | 112,6% | 98,0% | 105,2% | 90,3% | 112,4% | 120,1% |
| TH (52/44) | 77,0% | 84,6% | 79,1% | 88,7% | 85,5% | 89,0% | 86,3% | 86,9% |

**Tabelle 42: Indikation von Über- und Unterforderung bzw. Über- und Unterauslastung der Besoldungs-/Entgeltgruppen A/E9, A/E11 und A/E13 der Länder in % der jeweiligen Durchschnittwerte**

| | Überforderung | Unterforderung | Überlastung | Unterauslastung | Überforderung | Unterforderung | Überlastung | Unterauslastung |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **A9/E9** | **Beamtinnen und Beamte** | | | | **Tarifbeschäftigte** | | | |
| **alle (594/536)** | **2,246** | **2,257** | **2,479** | **1,902** | **2,045** | **2,319** | **2,296** | **1,977** |
| BB (28/15) | 103,9% | 94,1% | 99,2% | 114,3% | 101,0% | 106,3% | 95,8% | 121,4% |
| BE (51/24) | 121,7% | 110,4% | 126,4% | 95,3% | 120,2% | 80,6% | 130,6% | 88,0% |
| BW (127/39) | 106,2% | 90,4% | 103,9% | 87,6% | 88,2% | 117,2% | 94,4% | 106,7% |
| By (12/39) | 117,4% | 92,6% | 111,0% | 95,6% | 91,5% | 90,8% | 94,0% | 92,1% |
| HE (7/23) | 95,4% | 120,2% | 103,7% | 127,7% | 114,8% | 92,1% | 113,6% | 94,6% |
| HH (4/8) | 66,8% | 88,6% | 60,5% | 105,1% | 116,1% | 129,3% | 130,6% | 108,4% |
| MV (12/56) | 70,5% | 107,1% | 73,4% | 83,2% | 99,5% | 93,2% | 100,3% | 88,5% |
| NI (38/56) | 97,5% | 98,2% | 97,7% | 99,6% | 99,6% | 105,5% | 95,0% | 112,2% |
| NW (37/56) | 90,3% | 100,9% | 80,7% | 118,3% | 99,6% | 101,6% | 97,4% | 102,1% |
| RP (157/56) | 98,0% | 100,8% | 95,0% | 104,5% | 103,1% | 92,6% | 98,2% | 92,0% |
| SH (22/45) | 89,1% | 112,8% | 90,3% | 114,7% | 94,4% | 104,8% | 96,0% | 115,0% |
| SN (54/21) | 82,5% | 100,1% | 91,3% | 96,4% | 95,5% | 92,4% | 89,3% | 101,2% |
| TH (37/59) | 105,1% | 103,4% | 114,1% | 100,8% | 114,1% | 94,8% | 110,6% | 88,8% |
| **A11/E11** | **Beamtinnen und Beamte** | | | | **Tarifbeschäftigte** | | | |
| **alle (526/449)** | **2,253** | **2,117** | **2,579** | **1,690** | **2,167** | **2,210** | **2,595** | **1,820** |
| BB (13/16) | 99,0% | 105,4% | 98,4% | 127,4% | 83,6% | 104,6% | 81,9% | 96,2% |
| BE (19/7) | 102,8% | 134,3% | 116,3% | 134,8% | 158,2% | 71,1% | 132,1% | 102,1% |
| BW (122/74) | 104,3% | 97,3% | 103,1% | 92,3% | 103,2% | 106,2% | 96,4% | 101,6% |
| By (22/27) | 121,0% | 98,8% | 114,6% | 94,1% | 95,8% | 109,6% | 103,8% | 105,8% |
| HE (14/53) | 95,1% | 118,1% | 108,0% | 109,2% | 99,3% | 107,6% | 100,4% | 100,6% |
| HH (12/9) | 88,8% | 106,3% | 90,5% | 113,4% | 97,4% | 100,6% | 72,8% | 103,8% |
| MV (8/51) | 99,9% | 118,1% | 87,2% | 125,7% | 87,8% | 92,3% | 105,0% | 94,5% |
| NI (29/37) | 94,9% | 92,8% | 95,5% | 81,6% | 94,8% | 96,6% | 85,4% | 97,7% |
| NW (90/34) | 103,7% | 109,3% | 96,0% | 112,4% | 99,1% | 117,1% | 97,5% | 116,4% |

| | Über-forde-rung | Unter-forde-rung | Überlas-tung | Unter-auslas-tung | Überfor-derung | Unter-forde-rung | Überlas-tung | Unter-auslas-tung |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| RP (103/39) | 93,1% | 93,1% | 96,7% | 96,7% | 91,1% | 103,6% | 95,3% | 108,5% |
| SH (11/20) | 92,8% | 107,4% | 112,8% | 102,2% | 85,4% | 113,1% | 92,5% | 120,9% |
| SN (60/12) | 93,9% | 82,9% | 97,6% | 87,2% | 80,8% | 79,2% | 89,9% | 91,6% |
| TH (21/67) | 107,8% | 105,7% | 98,9% | 103,5% | 120,7% | 82,1% | 117,4% | 83,3% |
| **A13/E13** | **Beamtinnen und Beamte** | | | | **Tarifbeschäftigte** | | | |
| **alle (639/420)** | **2,216** | **1,859** | **2,572** | **1,502** | **2,137** | **2,017** | **2,532** | **1,636** |
| BB(27/12) | 85,3% | 127,5% | 85,0% | 133,2% | 93,6% | 86,8% | 111,9% | 96,8% |
| BE (22/36) | 133,4% | 82,0% | 120,2% | 92,0% | 141,7% | 87,5% | 143,3% | 75,9% |
| BW (270/128) | 105,6% | 101,8% | 107,9% | 95,9% | 96,9% | 99,6% | 97,6% | 94,1% |
| By (15/14) | 99,3% | 100,4% | 103,7% | 93,2% | 73,5% | 102,7% | 64,9% | 126,6% |
| HE (31/33) | 112,8% | 95,0% | 107,9% | 99,9% | 76,1% | 81,2% | 73,5% | 88,8% |
| HH (12/12) | 105,3% | 94,1% | 102,5% | 88,8% | 105,3% | 103,3% | 88,8% | 112,1% |
| MV (4/33) | 56,4% | 107,6% | 48,6% | 133,2% | 79,0% | 111,6% | 80,2% | 120,4% |
| NI (57/43( | 82,2% | 97,0% | 84,8% | 107,8% | 83,8% | 88,5% | 92,8% | 100,4% |
| NW (33/39) | 95,7% | 94,5% | 84,8% | 111,0% | 104,4% | 114,4% | 100,2% | 111,3% |
| RP (72/18) | 90,3% | 108,4% | 83,8% | 111,3% | 91,0% | 105,0% | 85,6% | 118,8% |
| SH (20/2) | 79,0% | 94,1% | 102,3% | 89,9% | - | - | - | - |
| SN (13/5) | 76,4% | 86,9% | 83,7% | 97,3% | 93,6% | 148,7% | 102,7% | 146,7% |
| TH (52/44) | 108,0% | 87,5% | 106,7% | 84,9% | 129,7% | 88,8% | 122,1% | 78,2% |

Die größten Spreizungen bei den Parametern finden sich beim Betriebsklima und bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Erstere variiert bei den Beamtinnen und Beamten zwischen 70 und 120% der jeweiligen Durchschnittswerte der Besoldungsgruppen, bei den Tarifbeschäftigten zwischen 68 und 123%. Bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie liegt die Spannweite bei den Beamtinnen und Beamten zwischen 55 und 120%, bei den Tarifbeschäftigten zwischen 70 und 114%.

Bemerkenswert sind auch Ergebnisse, wo die Abweichungen der Zufriedenheitswerte vom jeweiligen Länderdurchschnitt entweder zwischen den beiden Statusgruppen oder bei den Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen voneinander abweichen. So kontrastiert klar die unterdurchschnittliche Zufriedenheit nordrhein-westfälischer Beamtinnen und Beamter in den Besoldungsgruppen A9 und A11 mit überdurchschnittlichen Werten in A13, wo die Tarifbeschäftigten aller drei korrespondierenden Entgeltgruppen klar überdurchschnittliche Werte aufweisen.

In Bezug auf Über- und Unterforderung bzw. Über- und Unterauslastung sind die niedrigen Werte die besseren, wobei deutlich kontrastierende Werte zwischen Über- und Unterforderung bzw. Über- und Unterauslastung auf größere empfundene Problem der Arbeitszuteilung hindeuten. Dennoch sind auch hier erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern und den Statusgruppen festzustellen.

Die größten Probleme signalisierten auch bei diesen Parametern wieder Beamtinnen und Beamte und Tarifbeschäftigte aus Berlin, wo die höchsten Überschreitungen der Überforderung und Überlastungswerte gemessen wurden, die niedrigsten bei Unterforderung und Unterauslastung. Öffentlich Beschäftigte in Berlin fühlen sich extrem überfordert und überlastet und am geringsten unterfordert und unterausgelastet. Überforderungs- und Überlastungsindikationen signalisieren außerdem Beamtinnen und Beamte in Baden-Württemberg in allen drei Besoldungsgruppen, in Bayern in A9 und A11, nicht aber in A13, in Hessen in A13, in Thüringen und Hamburg in A13 und in Brandenburg in A9, ebenso Tarifbeschäftigte aus Thüringen (E9, E11 und E13), aus Hessen und Rheinland-Pfalz (E9).

Den gegenteiligen Befund unterdurchschnittlicher Werte bei Überforderung/-lastung und überdurchschnittlicher bei Unterforderung/-auslastung findet man bei den Beamtinnen und Beamten in Schleswig-Holstein (A9, A11, bedingt A13), Hamburg (A11), Hessen (A11), Brandenburg (A11, A13), Rheinland-Pfalz (A13) sowie Mecklenburg-Vorpommern (A9; A11 und A13 mit extrem geringen Fallzahlen). Im Tarifbereich findet sich diese Konstellation in Baden-Württemberg (E9), Niedersachsen (E9), Schleswig-Holstein (E9, E11), Bayern (E11, E13), Nordrhein-Westfalen (E11, E13), Rheinland-Pfalz (E11, E13) und Mecklenburg-Vorpommern (E13). Hier fühlen sich die Beschäftigten tendenziell eher unterfordert bzw. unterausgelastet als überfordert oder überlastet.

**Tabelle 43: Zufriedenheitswerte mit Weiterbildung und Beförderungen der Besoldungs-/Entgeltgruppen A/E9, A/E11 und A/E13 der Länder in % der jeweiligen Durchschnittswerte**

| | Bildungszufriedenheit | | | | | Bildungszufriedenheit | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Angebot Weiterbildung | Ermögl. WeiBi | Interesse berufl. Fortk. | Beförderungsperspektiven | Perspektive Aufstieg | Angebot Weiterbildung | Ermögl. WeiBi | Interesse berufl. Fortk. | Beförderungsperspektiven | Perspektive Aufstieg |
| **A9/E9** | **Beamtinnen und Beamte** | | | | | **Tarifbeschäftigte** | | | | |
| **alle (594/536)** | **3,037** | **3,022** | **2,180** | **1,901** | **1,838** | **3,092** | **3,376** | **2,245** | **1,741** | **1,936** |
| BB (28/15) | 98,8% | 109,8% | 91,7% | 96,0% | 89,9% | 108,6% | 103,7% | 113,4% | 114,9% | 116,2% |
| BE (51/24) | 92,9% | 78,7% | 85,7% | 88,8% | 107,9% | 107,8% | 103,0% | 105,8% | 102,9% | 114,1% |
| BW (127/39) | 93,2% | 89,0% | 94,1% | 105,6% | 94,4% | 93,5% | 92,3% | 79,2% | 82,0% | 80,3% |
| By (12/39) | 109,8% | 92,7% | 83,4% | 100,4% | 122,4% | 105,8% | 89,8% | 118,8% | 110,1% | 110,5% |
| HE (7/23) | 109,8% | 140,6% | 99,4% | 78,9% | 63,5% | 108,8% | 113,3% | 103,3% | 93,0% | 98,4% |

| | Bildungszufriedenheit | | | | | Bildungszufriedenheit | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Angebot Weiterbildung | Ermögl. WeiBi | Interesse berufl. Fortk. | Beförderungsperspektiven | Perspektive Aufstieg | Angebot Weiterbildung | Ermögl. WeiBi | Interesse berufl. Fortk. | Beförderungsperspektiven | Perspektive Aufstieg |
| HH (4/8) | 123,5% | 132,4% | 91,7% | 78,9% | 108,8% | 125,3% | 92,6% | 122,5% | 129,3% | 109,8% |
| MV (12/56) | 120,7% | 118,6% | 114,7% | 87,7% | 81,6% | 110,8% | 114,6% | 123,0% | 111,6% | 115,2% |
| NI (38/56) | 109,1% | 117,2% | 119,2% | 130,7% | 105,8% | 95,8% | 107,7% | 97,2% | 95,7% | 97,3% |
| NW (37/56) | 98,8% | 93,8% | 108,8% | 97,7% | 127,5% | 112,9% | 116,7% | 110,2% | 107,4% | 104,2% |
| RP (157/56) | 101,6% | 99,0% | 102,5% | 96,0% | 98,9% | 76,5% | 81,7% | 87,5% | 96,1% | 93,0% |
| SH (22/45) | 104,8% | 119,8% | 118,8% | 117,7% | 103,4% | 88,4% | 85,2% | 94,1% | 104,7% | 107,9% |
| SN (54/21) | 108,7% | 133,0% | 112,8% | 101,0% | 94,4% | 126,3% | 109,6% | 102,5% | 99,8% | 103,3% |
| TH (37/59) | 88,4% | 86,2% | 80,6% | 85,7% | 88,4% | 95,0% | 97,2% | 96,4% | 96,9% | 93,6% |
| **A11/E11** | **Beamtinnen und Beamte** | | | | | **Tarifbeschäftigte** | | | | |
| **alle (526/449)** | **3,234** | **3,295** | **2,205** | **1,908** | **1,804** | **3,286** | **3,495** | **2,320** | **1,799** | **1,981** |
| BB (13/16) | 102,3% | 93,6% | 104,6% | 104,8% | 110,8% | 89,1% | 104,9% | 102,4% | 111,2% | 107,7% |
| BE (19/7) | 91,1% | 82,6% | 78,1% | 87,4% | 88,0% | 86,9% | 94,0% | 73,9% | 87,4% | 79,3% |
| BW (122/74) | 98,7% | 96,1% | 99,7% | 103,1% | 97,2% | 97,9% | 93,2% | 98,3% | 95,7% | 99,5% |
| By (22/27) | 91,3% | 88,2% | 86,4% | 114,8% | 110,8% | 103,7% | 92,4% | 110,2% | 117,4% | 104,7% |
| HE (14/53) | 101,6% | 119,2% | 118,6% | 134,8% | 136,4% | 92,5% | 106,4% | 106,5% | 103,6% | 109,2% |
| HH (12/9) | 108,2% | 118,6% | 105,8% | 100,5% | 120,9% | 117,9% | 108,1% | 107,8% | 90,3% | 94,6% |
| MV (8/51) | 116,0% | 113,8% | 113,4% | 104,8% | 103,9% | 103,8% | 104,5% | 93,8% | 86,7% | 88,8% |
| NI (29/37) | 90,6% | 93,3% | 104,8% | 108,4% | 97,0% | 114,1% | 116,2% | 111,4% | 97,3% | 95,3% |
| NW (90/34) | 102,1% | 94,3% | 99,8% | 102,4% | 119,6% | 103,8% | 105,5% | 95,1% | 98,1% | 102,4% |
| RP (103/39) | 97,7% | 95,9% | 97,0% | 84,8% | 90,3% | 92,9% | 95,1% | 87,3% | 99,5% | 94,1% |
| SH (11/20) | 112,4% | 128,1% | 94,8% | 109,6% | 98,5% | 101,4% | 97,0% | 98,2% | 125,8% | 116,9% |
| SN (60/12) | 109,0% | 125,1% | 114,2% | 102,1% | 88,5% | 113,4% | 111,6% | 113,6% | 115,8% | 87,2% |
| TH (21/67) | 94,3% | 91,1% | 80,6% | 87,4% | 74,8% | 97,8% | 91,9% | 100,6% | 96,8% | 102,6% |

| | Bildungszufriedenheit | | | | | Bildungszufriedenheit | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Angebot Weiterbildung | Ermögl. WeiBi | Interesse berufl. Fortk. | Beförderungsperspektiven | Perspektive Aufstieg | Angebot Weiterbildung | Ermögl. WeiBi | Interesse berufl. Fortk. | Beförderungsperspektiven | Perspektive Aufstieg |
| **A13/E13** | **Beamtinnen und Beamte** | | | | | **Tarifbeschäftigte** | | | | |
| **alle (639/420)** | **3,385** | **3,683** | **2,568** | **2,422** | **2,064** | **3,333** | **3,706** | **2,623** | **1,923** | **2,273** |
| BB(27/12) | 103,9% | 107,6% | 93,8% | 109,0% | 94,8% | 85,0% | 110,2% | 97,0% | 112,7% | 104,0% |
| BE (22/36) | 91,3% | 95,0% | 90,3% | 84,6% | 90,0% | 97,5% | 94,4% | 94,1% | 115,0% | 116,5% |
| BW (270/128) | 100,1% | 99,4% | 99,8% | 95,6% | 98,1% | 98,6% | 91,8% | 97,2% | 95,0% | 94,2% |
| By (15/14) | 97,1% | 88,7% | 83,1% | 93,6% | 103,3% | 101,6% | 91,3% | 129,0% | 121,3% | 113,7% |
| HE (31/33) | 91,5% | 107,7% | 97,4% | 94,6% | 98,5% | 70,0% | 66,5% | 69,8% | 79,4% | 71,2% |
| HH (12/12) | 113,2% | 97,3% | 90,9% | 96,4% | 96,9% | 87,3% | 105,2% | 99,1% | 104,0% | 110,0% |
| MV (4/33) | 118,2% | 122,2% | 136,3% | 103,2% | 80,7% | 97,8% | 101,2% | 106,7% | 94,7% | 101,6% |
| NI (57/43( | 102,8% | 100,1% | 111,0% | 124,7% | 122,5% | 101,0% | 111,0% | 106,7% | 100,2% | 95,5% |
| NW (33/39) | 113,7% | 110,4% | 118,0% | 127,6% | 134,6% | 106,6% | 109,4% | 96,3% | 105,4% | 101,1% |
| RP (72/18) | 93,1% | 91,6% | 95,4% | 100,9% | 95,5% | 113,0% | 106,2% | 100,9% | 91,8% | 98,3% |
| SH (20/2) | 113,5% | 114,0% | 114,7% | 115,6% | 104,5% | - | - | - | - | - |
| SN (13/5) | 104,5% | 114,9% | 113,6% | 117,0% | 126,7% | 114,0% | 113,3% | 99,1% | 124,8% | 105,6% |
| TH (52/44) | 92,2% | 91,6% | 89,8% | 69,9% | 74,7% | 92,1% | 92,1% | 82,9% | 87,1% | 89,0% |

Auffällig ist außerdem der große Kontrast der Unzufriedenheit mit den Arbeitszumessungen zwischen dem Beamtenbereich und den Tarifbeschäftigten in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Hessen, Bayern, bedingt auch in Thüringen und Rheinland-Pfalz. Hier sind die Befunde z.T. diametral, d.h. Überforderung und Überlastung im Beamtenbereich und Unterforderung und Unterauslastung im Tarifbereich. Hier sind dringend weitere Untersuchungen erforderlich, was die Ursachen für solche krassen und diametral unterschiedlichen Messergebnisse sind.

Hinsichtlich Weiterbildungsangeboten und -möglichkeiten ist nur der Thüringer öffentliche Dienst chronisch unzufrieden. Die Zufriedenheitswerte der Berliner Beamtinnen und Beamten liegen zwar immer noch unter dem Länderdurchschnitt, aber nicht ganz so stark wie bei den vorherigen Parametern. Die Berliner Tarifbeschäftigten sind sogar etwas besser als der Länderdurchschnitt. Überdurchschnittlich schneiden außerdem die Weiterbildungsangebote für Beamtinnen und Beamte in Bayern (A9), Hamburg (A11). Mecklenburg-Vorpommern (A9), Niedersachsen (A9), Nordrhein-Westfalen (A13), Sachsen (A9,

A11) und Schleswig-Holstein (A11, A13) ab. Vor allem stark abweichende Werte der Weiterbildungsmöglichkeiten von den Angeboten (Bayern – A9, A11, A13 –, Hamburg – A13 –, NRW – A11 –, Berlin – A11) indizieren größere Unzufriedenheit mit den tatsächlich wahrnehmbaren Bildungsangeboten. Vor allem in Bayern trifft dies auch alle angeführten Entgeltgruppen im Tarifbereich. Auffällig sind in einigen Fällen außerdem große Unterschiede zwischen Beamten- und Tarifbereich: So sind z.B. in Rheinland-Pfalz die Tarifbeschäftigten in E9 noch unzufriedener als die Beamtinnen und Beamten, während sie in E13 klar bessere Angebote und Möglichkeiten sehen. Eine Reihe von Ländern – Sachsen (A9, A11, A13) Hessen (A11, A13), Brandenburg (A9, E11), Niedersachsen (E9, E13) und Hamburg (E13) – sollten ihr Weiterbildungsangebot kritisch überprüfen, ob es den Ansprüchen der Beschäftigten entspricht, weil die diesbezüglichen Noten deutlich hinter denen der meistens überdurchschnittlich bewerteten Weiterbildungsmöglichkeiten zurückbleibt.

Auch die jeweils durchschnittlichen Einschätzungen der öffentlich Bediensteten der Länder bezüglich beruflichem Fortkommen und Beförderung weisen viele „Kontraste“ auf. Die klar negativsten Einstellungen haben die Thüringer Bediensteten, die mit knapp 70% des Länderdurchschnitts bei einem ohnehin unterdurchschnittlichen Länderwert von 2,4 bei den Beförderungsperspektiven im Beamtenbereich bei A13 auch den niedrigsten Wert aller Abweichungen hier realisieren. Berlin schneidet unterdurchschnittlich im Beamtenbereich und leicht bis gut überdurchschnittlich im Tarifbereich ab. Unterdurchschnittliche Zufriedenheitswerte finden sich außerdem bei den Tarifbeschäftigten in Baden-Württemberg, außerdem in Niedersachsen (E9), Hessen (A13, E9, E13), Hamburg (A/E13), Rheinland-Pfalz (E9 und A/E11) und in Bayern (A13).

**Tabelle 44: Zufriedenheitswerte mit Weiterbildung und Beförderungen der Besoldungs-/Entgeltgruppen A/E9, A/E11 und A/E13 der Länder in % der jeweiligen Durchschnittswerte**

| | Entgeltzufriedenheit | | | | | | Entgeltzufriedenheit | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | gut leben | Leis-tungs-motiva-tion | Adä-quanz Leistun-gen | Adä-quanz Fähigkei-ten | Adä-quanz Verant-wortung | Adä-quanz Belastun-gen | gut leben | Leis-tungs-motiva-tion | Adä-quanz Leistun-gen | Adä-quanz Fähigkei-ten | Adä-quanz Verant-wortung | Adä-quanz Belastun-gen |
| **A9/E9** | **Beamtinnen und Beamte** | | | | | | **Tarifbeschäftigte** | | | | | |
| **alle (594/536)** | **3,535** | **2,488** | **2,357** | **2,434** | **2,203** | **2,239** | **3,323** | **2,563** | **2,487** | **2,429** | **2,573** | **2,472** |
| BB (28/15) | 103,3% | 108,4% | 102,2% | 103,6% | 106,6% | 105,6% | 102,3% | 111,5% | 109,1% | 108,8% | 113,6% | 115,6% |
| BE (51/24) | 85,3% | 82,4% | 76,1% | 73,8% | 63,9% | 64,0% | 98,1% | 95,8% | 87,1% | 85,8% | 69,6% | 65,7% |
| BW (127/39) | 95,5% | 99,1% | 92,1% | 97,0% | 92,0% | 92,4% | 85,6% | 81,0% | 87,0% | 86,5% | 87,8% | 92,7% |
| By (12/39) | 87,7% | 88,4% | 88,7% | 82,2% | 86,3% | 85,3% | 93,4% | 94,4% | 87,8% | 94,6% | 95,1% | 100,1% |
| HE (7/23) | 89,6% | 96,5% | 91,9% | 82,2% | 83,2% | 89,3% | 96,8% | 90,4% | 89,1% | 91,3% | 93,6% | 99,3% |
| HH (4/8) | 106,1% | 107,2% | 116,7% | 92,4% | 113,5% | 119,1% | 90,3% | 107,3% | 115,6% | 97,8% | 77,7% | 91,0% |
| MV (12/56) | 110,6% | 97,1% | 88,7% | 89,0% | 95,3% | 89,3% | 109,8% | 121,4% | 122,1% | 119,6% | 119,5% | 115,3% |
| NI (38/56) | 107,8% | 108,3% | 111,0% | 116,2% | 109,7% | 111,0% | 99,9% | 91,3% | 101,6% | 98,8% | 102,5% | 105,2% |
| NW (37/56) | 114,0% | 111,4% | 116,0% | 111,7% | 110,0% | 115,6% | 100,7% | 103,8% | 91,2% | 88,8% | 96,8% | 98,8% |
| RP (157/56) | 92,9% | 87,5% | 96,7% | 93,3% | 99,2% | 99,6% | 92,4% | 92,5% | 101,3% | 106,7% | 105,1% | 96,2% |
| SH (22/45) | 110,6% | 113,3% | 108,0% | 109,6% | 111,4% | 102,7% | 109,4% | 111,2% | 113,0% | 117,6% | 112,0% | 104,6% |
| SN (54/21) | 115,9% | 114,2% | 120,2% | 119,8% | 122,3% | 131,2% | 126,4% | 131,4% | 118,4% | 107,5% | 122,8% | 119,1% |
| TH (37/59) | 117,0% | 132,5% | 123,7% | 131,0% | 131,1% | 120,4% | 107,7% | 101,8% | 100,5% | 100,0% | 93,3% | 96,9% |

| | Entgeltzufriedenheit | | | | | | Entgeltzufriedenheit | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | gut leben | Leis-tungs-motiva-tion | Adä-quanz Leistun-gen | Adä-quanz Fähigkei-ten | Adä-quanz Verant-wortung | Adä-quanz Belastun-gen | gut leben | Leis-tungs-motiva-tion | Adä-quanz Leistun-gen | Adä-quanz Fähigkei-ten | Adä-quanz Verant-wortung | Adä-quanz Belastun-gen |
| **A11/E11 alle (526/449)** | **3,826** | **2,746** | **2,617** | **2,644** | **2,459** | **2,383** | **3,693** | **2,669** | **2,631** | **2,503** | **2,562** | **2,638** |
| BB (13/16) | 104,6% | 112,0% | 120,5% | 122,2% | 115,8% | 119,4% | 101,1% | 109,9% | 101,4% | 95,9% | 101,5% | 108,7% |
| BE (19/7) | 89,4% | 68,8% | 92,5% | 87,6% | 81,3% | 70,7% | 100,6% | 69,6% | 76,0% | 74,2% | 72,5% | 86,7% |
| BW (122/74) | 92,1% | 93,8% | 86,0% | 86,1% | 86,5% | 89,3% | 95,2% | 95,6% | 91,7% | 91,5% | 90,7% | 88,8% |
| By (22/27) | 103,2% | 95,8% | 118,4% | 104,0% | 101,7% | 109,1% | 82,2% | 79,1% | 83,1% | 79,9% | 82,4% | 85,7% |
| HE (14/53) | 98,5% | 127,4% | 108,7% | 110,6% | 112,6% | 103,3% | 93,7% | 98,6% | 100,1% | 92,9% | 103,3% | 96,4% |
| HH (12/9) | 117,6% | 122,5% | 127,4% | 129,2% | 122,0% | 139,9% | 111,3% | 116,6% | 114,0% | 115,4% | 112,2% | 109,5% |
| MV (8/51) | 107,8% | 104,7% | 120,1% | 108,7% | 122,0% | 120,6% | 109,4% | 106,8% | 111,0% | 112,5% | 105,4% | 108,4% |
| NI (29/37) | 98,2% | 104,0% | 101,9% | 93,9% | 101,0% | 101,3% | 98,5% | 110,2% | 110,8% | 108,7% | 113,9% | 115,8% |
| NW (90/34) | 104,3% | 103,8% | 108,8% | 109,0% | 110,8% | 104,7% | 106,6% | 103,7% | 95,6% | 108,9% | 102,9% | 112,6% |
| RP (103/39) | 94,4% | 89,9% | 88,8% | 88,4% | 90,6% | 94,3% | 95,1% | 89,1% | 91,2% | 94,3% | 97,6% | 93,7% |
| SH (11/20) | 111,7% | 105,9% | 93,8% | 103,2% | 92,4% | 110,6% | 108,3% | 106,5% | 114,0% | 98,8% | 104,8% | 105,8% |
| SN (60/12) | 111,2% | 117,0% | 115,3% | 123,8% | 117,9% | 111,4% | 110,6% | 109,3% | 107,7% | 103,2% | 113,9% | 116,9% |
| TH (21/67) | 107,2% | 103,8% | 102,6% | 105,5% | 104,9% | 101,6% | 104,1% | 102,7% | 102,7% | 107,5% | 99,7% | 95,4% |
| **A13/E13 alle (639/420)** | **4,225** | **3,172** | **3,142** | **3,223** | **3,023** | **2,814** | **4,042** | **2,954** | **3,064** | **3,193** | **3,066** | **2,847** |
| BB(27/12) | 99,9% | 94,6% | 102,5% | 97,9% | 107,8% | 102,7% | 103,1% | 104,6% | 106,1% | 99,2% | 108,7% | 105,4% |
| BE (22/36) | 96,8% | 87,1% | 90,9% | 94,6% | 91,4% | 84,0% | 100,3% | 94,8% | 100,9% | 110,1% | 103,6% | 84,1% |
| BW (270/128) | 96,4% | 97,6% | 96,4% | 95,8% | 95,4% | 94,3% | 95,2% | 88,8% | 90,1% | 90,3% | 89,9% | 90,0% |
| By (15/14) | 101,4% | 96,8% | 129,9% | 121,3% | 118,1% | 117,6% | 99,0% | 106,4% | 100,6% | 99,2% | 108,7% | 116,2% |
| HE (31/33) | 106,1% | 90,5% | 96,6% | 95,2% | 91,3% | 94,4% | 64,5% | 67,8% | 65,7% | 61,8% | 65,3% | 70,0% |
| HH (12/12) | 111,2% | 86,0% | 121,5% | 112,8% | 135,1% | 116,3% | 96,9% | 112,8% | 103,3% | 101,8% | 116,9% | 125,9% |
| MV (4/33) | 94,7% | 134,0% | 106,1% | 103,4% | 115,8% | 124,4% | 106,2% | 103,8% | 117,0% | 118,8% | 110,2% | 115,4% |
| NI (57/43( | 102,4% | 104,1% | 105,9% | 105,6% | 108,0% | 108,0% | 103,3% | 108,3% | 112,1% | 102,0% | 108,7% | 110,9% |

| | Entgeltzufriedenheit | | | | | | Entgeltzufriedenheit | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | gut leben | Leis-tungs-motiva-tion | Adä-quanz Leistun-gen | Adä-quanz Fähigkei-ten | Adä-quanz Verant-wortung | Adä-quanz Belastun-gen | gut leben | Leis-tungs-motiva-tion | Adä-quanz Leistun-gen | Adä-quanz Fähigkei-ten | Adä-quanz Verant-wortung | Adä-quanz Belastun-gen |
| NW (33/39) | 102,8% | 108,9% | 102,4% | 103,7% | 104,3% | 108,8% | 100,3% | 100,6% | 94,4% | 92,3% | 94,3% | 95,9% |
| RP (72/18) | 99,3% | 98,6% | 95,9% | 98,2% | 91,7% | 99,5% | 94,6% | 109,5% | 92,1% | 92,1% | 94,0% | 90,9% |
| SH (20/2) | 110,9% | 114,5% | 113,9% | 117,2% | 120,1% | 119,7% | | | | | | |
| SN (13/5) | 107,4% | 121,3% | 112,6% | 114,6% | 122,1% | 120,3% | 103,9% | 121,9% | 117,5% | 112,8% | 117,4% | 140,5% |
| TH (52/44) | 102,2% | 104,2% | 95,5% | 98,8% | 95,9% | 100,2% | 110,2% | 111,7% | 110,6% | 114,6% | 111,8% | 104,6% |

Bei der Entgeltzufriedenheit Liegen wieder extreme Spreizungen zwischen den Ländern vor. Sie reichen von 64 bis 140% des jeweiligen Länderdurchschnitts im Beamtenbereich und zwischen ebenfalls 70 und 126% bei den Tarifbeschäftigten. Relativ geringer sind die Spannweiten bei der Frage, ob die öffentlich Bediensteten von ihrem Einkommen gut leben können. Hier sind nur die Beamtinnen und Beamten in A9 in Berlin (85,3%) und die Tarifbeschäftigten in E9 in Baden-Württemberg (85,6%), in E11 In Bayern (82,2%) und in E13 Hessen (64,5%) deutlich unzufriedener als die der anderen Länder. Auffällig hohe Zufriedenheitswerte finden sich bei dieser Frage in Besoldungsgruppe A9 in Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Sachsen und Thüringen, in A11 in Hamburg und Schleswig-Holstein, Sachsen sowie in A13 in Hamburg. Bei den Tarifbeschäftigten liegen die Zufriedenheitswerte mit der Auskömmlichkeit des Einkommens nur in Sachsen in E9 und E11 und in Thüringen in E13 mehr als 10% über dem Länderdurchschnitt.

Im Hinblick auf die Leistungsmotivation durch das bezogene Einkommen und die Adäquanz des Einkommens in Relation zu Leistung, Fähigkeiten, Verantwortung und Belastung ähneln die Abweichungswerte von jeweiligen Länderdurchschnitt denen der ersten Frage. Das bedeutet, dass auch die klare Abstufung der Einkommensadäquanz von der Auskömmlichkeit mit überwiegend Durchschnittswerten unter dem mittleren Wert 3 praktisch überall geteilt wird. Lediglich bei der Frage, ob das Einkommen einen Anreiz zu mehr Leistung darstellt, weichen die Abstände zum Länderdurchschnitt häufig von denen der anderen Antworten ab. Dies bedeutet auch, dass die Anreizfunktion beim Einkommen im öffentlichen Dienst kaum eindeutig wahrgenommen wird.

Auch wenn bei einer weiteren Aggregation der Daten die Differenziertheit der Antworten zu den einzelnen Parametern verloren geht, gibt eine Auswertung der durchschnittlichen Abweichungswerte getrennt nach den beiden Statusgruppen Aufschluss darüber, in welchen Bereichen mehr oder weniger Zufriedenheit im Vergleich zu den anderen Bundesländern herrscht. Die in Tab. 45 ausgewiesenen Durchschnittswerte und die Abweichungen von gruppenspezifischen Mittelwert zeigen, dass eigentlich nur in Berlin – mit Ausnahme bei Weiterbildung und Karriere der Tarifbeschäftigten in E9 und E13 – durchgehende große Unzufriedenheit festzustellen ist. Die Antworten aus Thüringen indizieren unterdurchschnittlich Zufriedenheit mit Ausnahme hinsichtlich der Arbeitsentgelte. Und bayrische öffentlich Bedienstete z.B. sind nur in A/E13 mit ihren Arbeitsentgelten überdurchschnittlich zufrieden, nicht in A/E9 und A/E11, obwohl im Beamtenbereich die höchste Besoldung aller Länder gezahlt wird. In A/E9 und A/E11 scheint auch die Arbeitszumessung nicht zu konvenieren. Ob derartige Einschätzungen miteinander zusammenhängen, lässt sich leider auf der Basis dieser Datenauswertung nicht belegen, sollen aber zu einem späteren Zeitpunkt noch untersucht werden. Es scheint aber in jedem Fall für die Dienstherren/Arbeitgeber lohnenswert zu sein, den stark kontrastierenden Ergebnissen weiter nachzugehen.

**Tabelle 45: Abweichungen von den durchschnittlichen Zufriedenheitswerten für Parametergruppen und Statusgruppen für Landesbedienstete**

| | Arbeitszufriedenheit | | Arbeitszumessung | | Weiterbildung/ Karriere | | Entgeltzufriedenheit | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Beamtinnen und Beamte | Tarifbeschäftigte | Beamtinnen und Beamte | Tarifbeschäftigte | Beamtinnen und Beamte | Tarifbeschäftigte | Beamtinnen und Beamte | Tarifbeschäftigte |
| **A9/E9** | | | | | | | | |
| **alle (594/536)** | **3,107** | **3,624** | **2,221** | **2,160** | **2,396** | **2,478** | **2,543** | **2,641** |
| BB (28/15) | 103,0% | 111,6% | 102,9% | 106,1% | 97,2% | 111,4% | 104,9% | 110,2% |
| BE (51/24) | 65,6% | 76,7% | 113,5% | 104,9% | 90,8% | 106,7% | 74,3% | 83,7% |
| BW (127/39) | 96,7% | 99,5% | 97,0% | 101,7% | 95,3% | 85,5% | 94,7% | 86,8% |
| By (12/39) | 106,2% | 108,8% | 104,1% | 92,1% | 101,7% | 107,0% | 86,4% | 94,2% |
| HE (7/23) | 110,7% | 99,7% | 111,8% | 103,8% | 98,4% | 103,4% | 88,8% | 93,4% |
| HH (4/8) | 106,3% | 89,9% | 80,3% | 121,1% | 107,1% | 115,9% | 109,2% | 96,6% |
| MV (12/56) | 102,6% | 108,7% | 83,5% | 95,4% | 104,6% | 115,0% | 95,0% | 118,0% |
| NI (38/56) | 110,8% | 100,0% | 98,2% | 103,1% | 116,4% | 98,8% | 110,7% | 99,9% |
| NW (37/56) | 98,5% | 103,7% | 97,5% | 100,2% | 105,3% | 110,3% | 113,1% | 96,7% |
| RP (157/56) | 106,7% | 98,5% | 99,6% | 96,5% | 99,6% | 86,9% | 94,9% | 99,0% |
| SH (22/45) | 113,0% | 99,0% | 101,7% | 102,6% | 112,9% | 96,0% | 109,3% | 111,3% |
| SN (54/21) | 109,1% | 103,0% | 92,6% | 94,6% | 110,0% | 108,3% | 120,6% | 120,9% |
| TH (37/59) | 99,8% | 91,2% | 105,8% | 102,1% | 85,9% | 95,8% | 126,0% | 100,0% |
| **A11** | | | | | | | | |
| **alle (526/449)** | **2,719** | **3,114** | **2,160** | **2,198** | **2,489** | **2,576** | **2,779** | **2,783** |
| BB (13/16) | 96,3% | 112,4% | 107,6% | 91,6% | 103,2% | 103,1% | 115,7% | 103,1% |
| BE (19/7) | 70,5% | 67,5% | 122,0% | 115,9% | 85,4% | 84,3% | 81,7% | 79,9% |
| BW (122/74) | 104,9% | 100,2% | 99,2% | 101,8% | 98,9% | 96,9% | 88,9% | 92,2% |
| By (22/27) | 98,2% | 108,8% | 107,1% | 103,8% | 98,3% | 105,7% | 105,4% | 82,1% |
| HE (14/53) | 106,8% | 104,3% | 107,6% | 101,9% | 122,1% | 103,6% | 110,2% | 97,5% |
| HH (12/9) | 111,2% | 98,5% | 99,7% | 93,6% | 110,8% | 103,7% | 126,4% | 113,2% |
| MV (8/51) | 102,4% | 102,1% | 107,7% | 94,9% | 110,4% | 95,5% | 114,0% | 108,9% |
| NI (29/37) | 108,0% | 108,2% | 91,2% | 93,6% | 98,8% | 106,9% | 100,0% | 109,7% |
| NW (90/34) | 94,1% | 102,1% | 105,4% | 107,5% | 103,6% | 101,0% | 106,9% | 105,1% |

| | Arbeitszufriedenheit | | Arbeitszumessung | | Weiterbildung/ Karriere | | Entgeltzufriedenheit | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Beamtinnen und Beamte | Tarifbeschäftigte | Beamtinnen und Beamte | Tarifbeschäftigte | Beamtinnen und Beamte | Tarifbeschäftigte | Beamtinnen und Beamte | Tarifbeschäftigte |
| RP (103/39) | 98,5% | 98,5% | 94,9% | 99,6% | 93,1% | 93,8% | 91,1% | 93,5% |
| SH (11/20) | 117,8% | 105,5% | 103,8% | 103,0% | 108,7% | 107,9% | 102,9% | 106,4% |
| SN (60/12) | 104,2% | 97,0% | 90,4% | 85,4% | 107,8% | 108,3% | 116,1% | 110,2% |
| TH (21/67) | 89,7% | 86,0% | 104,0% | 100,9% | 85,6% | 98,0% | 104,2% | 102,0% |
| **A13** | | | | | | | | |
| **alle (639/420)** | **3,306** | **3,586** | **2,037** | **2,081** | **2,824** | **2,772** | **3,266** | **3,194** |
| BB(27/12) | 103,1% | 104,3% | 107,7% | 97,2% | 101,8% | 101,8% | 100,9% | 104,5% |
| BE (22/36) | 77,3% | 70,6% | 106,9% | 112,1% | 90,2% | 103,5% | 90,8% | 99,0% |
| BW (270/128) | 98,8% | 101,2% | 102,8% | 97,0% | 98,6% | 95,4% | 96,0% | 90,7% |
| By (15/14) | 94,0% | 117,6% | 99,2% | 91,9% | 93,2% | 111,4% | 114,2% | 105,0% |
| HE (31/33) | 94,4% | 68,5% | 103,9% | 79,9% | 97,9% | 71,4% | 95,7% | 65,8% |
| HH (12/12) | 94,7% | 97,9% | 97,7% | 102,4% | 98,9% | 101,1% | 113,8% | 109,6% |
| MV (4/33) | 109,8% | 107,4% | 86,4% | 97,8% | 112,1% | 100,4% | 113,1% | 111,9% |
| NI (57/43( | 109,8% | 108,4% | 93,0% | 91,4% | 112,2% | 102,9% | 105,7% | 107,6% |
| NW (33/39) | 117,1% | 104,3% | 96,5% | 107,6% | 120,8% | 103,7% | 105,2% | 96,3% |
| RP (72/18) | 106,0% | 110,3% | 98,4% | 100,1% | 95,3% | 102,0% | 97,2% | 95,6% |
| SH (20/2) | 111,8% | | 91,3% | | 112,5% | | 116,1% | |
| SN (13/5) | 111,6% | 107,0% | 86,1% | 122,9% | 115,3% | 111,4% | 116,4% | 119,0% |
| TH (52/44) | 82,3% | 86,9% | 96,8% | 104,7% | 83,6% | 88,6% | 99,5% | 110,6% |

Insgesamt zeigen die länderspezifischen Werte doch erhebliche Abweichungen und weisen nur wenig interne Gemeinsamkeiten auf, was auf die Differenziertheit der Antworten in den Fragebögen schließen lässt. Die Differenzen bei den Besoldungsniveaus scheinen nicht auf die Zufriedenheitswerte durchzuschlagen, was auch von den unterschiedlichen lokalen Niveaus der Lebenshaltungskosten bestimmt sein dürfte. Deutlich wichtiger dürften die unterdurchschnittlichen und stark divergierenden Werte für die Beförderungsperspektiven sein. Es ist bemerkenswert, dass diese mehrfach im Tarifbereich, wo es keine Laufbahnbeförderungen gibt, positiver eingeschätzt werden als bei den Beamtinnen und Beamten.

#### 4.3.2.5 Zufriedenheitswerte nach Aufgabenbereichen

Die Zufriedenheit der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes unterscheidet sich auch erheblich im Hinblick auf die Aufgabenbereiche, in denen sie tätig sind. Mit wenigen Ausnahmen sind die Antworten auch mit ausreichend großen Fallzahlen belegt. Weniger als 10 Antworten sind in den nachfolgenden Tabellen wieder blau unterlegt und sind nicht belastbar. Aber auch hier sind die nicht nur absolut, sondern auch relativ zum jeweiligen Durchschnitt unterschiedlichen Antwortwerte zwischen den Statusgruppen bemerkenswert.

Hinsichtlich der Arbeitsbedingungen sind die unterdurchschnittlichen Zufriedenheitswerte bei den Polizeien des Bundes und der Länder hervorstechend. Im Landesbereich ist außerdem der Schulbereich mit unterdurchschnittlichen Werten markant (Ausnahme ein leicht überdurchschnittlicher Wert beim Betriebsklima, was allerdings immer noch einen absoluten Wert von knapp unter dem mittleren Wert 3 bedeutet). Bei den Kommunen sind die Bereiche Soziale Hilfen und Sicherheit und Ordnung bei beiden Statusgruppen klar unterdurchschnittlich bewertet. Auch die Beschäftigten in den Kitas sind nicht sonderlich zufrieden mit ihren Arbeitsbedingungen.

Die besten Werte verzeichnet die zentrale bzw. die innere Verwaltung auf allen drei Ebenen. Hier sind am stärksten auch die klassischen „Bürojobs“ vertreten. Auch die Beschäftigten der Hochschulverwaltungen, die ähnliche Merkmale wie die zentrale Verwaltung aufweisen, bewerten ihre Arbeitsbedingungen als überdurchschnittlich gut.

Bei der Frage nach Über- oder Unterforderung und Über- und Unterauslastung ist wieder zu berücksichtigen, dass hier die niedrigen Werte die besseren sind und Abweichungen nach oben, d.h. Werte von mehr als 100 % ein relativ größer wahrgenommenes Problem indizieren. Auch hier zeichnen sich wieder die Polizeien des Bundes und der Länder durch hohen wahrgenommenen Problemdruck in beiden Dimensionen aus: Sowohl Unterforderung und Unterauslastung sind hier überdurchschnittlich vertreten wie auch Überforderung und Überlastung. Lediglich die Landespolizei bewertet ihre Überlastungssituation mit nur 85% des Landesdurchschnitts als klar besser als die aller Landesbeamtinnen- und beamten. Der Schulbereich der Länder indiziert überdurchschnittliche Probleme sowohl bei Überforderung als auch bei Überlastung. Bei den Kommunen fällt der extrem hohe Überlastungswert der Beamtinnen und Beamten im KiTa-Bereich auf. Die hohen Werte im Aufgabenbereich Verkehr sind wegen der geringen Anzahl an Antworten zu relativieren.

**Tabelle 46: Abweichungen von den durchschnittlichen Zufriedenheitswerten für Arbeitsbedingungen nach Aufgabenbereichen für Bund, Länder und Kommunen**

| | Arbeitszufriedenheit | | | | Arbeitszufriedenheit | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Arbeits-mittel | Be-triebs-klima | Gesund-heit | Beruf & Familie | Arbeits-mittel | Betriebs-klima | Gesund-heit | Beruf & Familie |
| **Bund** | **Beamtinnen und Beamte** | | | | **Tarifbeschäftigte** | | | |
| **alle (638/522)** | **3,951** | **3,035** | **3,505** | **3,659** | **4,129** | **3,232** | **3,739** | **3,928** |
| Bpol (51/8) | 84,0% | 85,0% | 78,2% | 78,7% | 87,8% | 101,7% | 93,6% | 85,9% |
| BwVerw (11/22) | 103,5% | 98,8% | 108,9% | 114,3% | 91,4% | 92,8% | 103,3% | 103,0% |
| FV (171/9) | 88,8% | 89,8% | 99,9% | 99,9% | 96,9% | 71,2% | 90,9% | 99,3% |
| Jus (106/95) | 104,7% | 102,3% | 101,3% | 102,6% | 100,2% | 96,2% | 99,6% | 93,8% |
| ZV (178/163) | 112,4% | 114,5% | 107,6% | 105,6% | 105,5% | 100,0% | 100,9% | 100,0% |
| andere (115/220) | 99,2% | 96,5% | 95,6% | 96,0% | 97,2% | 102,8% | 99,8% | 102,7% |
| **Länder** | **Beamtinnen und Beamte** | | | | **Tarifbeschäftigte** | | | |
| **alle (4111/3284)** | **3,627** | **2,816** | **3,073** | **3,335** | **3,931** | **3,116** | **3,469** | **3,716** |
| FV (548/170) | 99,0% | 104,2% | 106,8% | 120,9% | 100,1% | 100,0% | 99,2% | 105,5% |
| Hschu (143/855) | 114,6% | 108,1% | 112,4% | 106,0% | 106,8% | 107,4% | 107,4% | 103,7% |
| Jus (857/245) | 99,9% | 92,2% | 94,6% | 91,3% | 98,0% | 91,9% | 93,9% | 94,3% |
| Pol (546/196) | 88,3% | 93,0% | 90,6% | 82,6% | 89,4% | 81,5% | 82,7% | 81,7% |
| Schu (676/308) | 90,9% | 102,2% | 86,4% | 91,5% | 81,3% | 93,9% | 75,8% | 83,1% |
| ZV(665/606) | 114,3% | 110,0% | 114,6% | 114,9% | 104,3% | 100,8% | 102,7% | 103,7% |
| andere (659/848) | 102,5% | 98,7% | 106,2% | 101,1% | 100,5% | 101,2% | 105,4% | 104,8% |
| **Kommunen** | **Beamtinnen und Beamte** | | | | **Tarifbeschäftigte** | | | |
| **alle (1632/3605)** | **4,079** | **3,257** | **3,487** | **3,610** | **3,861** | **3,060** | **3,349** | **3,660** |
| BauWo (92/257) | 102,6% | 94,8% | 98,3% | 100,6% | 99,1% | 97,0% | 100,8% | 98,7% |
| IV (655/902) | 103,7% | 107,1% | 104,6% | 102,4% | 106,8% | 105,1% | 105,1% | 104,8% |
| KiTa (12/158) | 104,2% | 92,1% | 93,2% | 90,0% | 88,2% | 99,7% | 95,3% | 94,2% |
| KJFH (73/335) | 91,9% | 95,6% | 90,0% | 95,4% | 95,8% | 100,8% | 94,9% | 96,2% |
| KKH (-/23) | | | | | 94,6% | 73,9% | 77,9% | 84,3% |
| KuW (12/153) | 98,1% | 87,0% | 100,4% | 96,9% | 96,7% | 104,4% | 102,8% | 95,4% |
| NatLa (13/73) | 94,8% | 106,4% | 118,6% | 123,7% | 94,7% | 92,1% | 103,5% | 97,7% |
| RPE (34/85) | 98,8% | 92,1% | 103,8% | 101,3% | 104,2% | 105,0% | 99,9% | 104,1% |
| Schu (54/176) | 93,5% | 93,9% | 97,2% | 96,9% | 102,6% | 106,9% | 100,3% | 101,2% |
| SozH (151/348) | 93,8% | 89,4% | 88,8% | 98,9% | 96,5% | 97,1% | 94,6% | 101,7% |
| SuO (299/355) | 96,9% | 93,4% | 96,2% | 93,6% | 95,6% | 93,4% | 93,5% | 92,7% |
| VeEnt (11/120) | 110,3% | 102,3% | 107,6% | 101,6% | 101,2% | 94,4% | 102,9% | 94,6% |
| Verk (19/70) | 100,8% | 93,8% | 98,8% | 96,9% | 92,7% | 92,9% | 98,0% | 98,0% |
| andere (189/514) | 102,0% | 101,6% | 101,7% | 102,6% | 101,3% | 99,1% | 103,0% | 103,6% |

**Legende (Kommunen):** BauWo – Bauen und Wohnen; IV – Innere Verwaltung; KiTa – Kindertagesstätte; KJFH – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; KKH – Kommunale Krankenhäuser; KuW – Kultur und Wissenschaft; NatLa – Naturschutz und Landwirtschaft; RPR – Räumliche Planung und Entwicklung; Schu – Schule;, SozH – Soziale Hilfe; SuO – Sicherheit und Ordnung; VeEnt – Ver- und Entsorgung; Verk – Verkehr

In allen Bereichen bessere Werte als die jeweiligen Durchschnitte indizieren nur die Beamtinnen und Beamte in der Hochschulverwaltung der Länder und im kommunalen Auf-

gabenbereich Ver- und Entsorgung. Auffällig ist ansonsten die „Mischung“ von noch relativ guten oder nahezu durchschnittlichen Werten bei Überforderung und Überlastung und überdurchschnittlichen Werten bei Unterforderung und Unterauslastung. Dies trifft auf Beamtinnen und Beamte des Bundes im Bereich Justiz, der Kommunen im Bereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie Räumliche Planung und Entwicklung und auf Tarifbeschäftigte der Kommunen in den Bereichen KiTas, Kultur und Wissenschaft, Schulen sowie Ver- und Entsorgung zu. Zwar ist hier zu berücksichtigen, dass insb. der Parameter Unterauslastung bei beiden Statusgruppen bei der Arbeitszumessung für alle drei Ebenen mit die niedrigsten Durchschnittswerte dieser Gruppe aufweist. Jedoch sind die Spannweiten der Abweichungen hier wie auch beim Parameter Unterforderung deutlich größer als bei Überforderung und Überlastung. Das deutet daraufhin, dass die Dienstherren/Arbeitgeber hier noch einmal genauer hinschauen müssten. Denn beides bedeutet eine ineffiziente Zuordnung von Dienstposten und Arbeitsaufgaben zu den Beschäftigten.

**Tabelle 47: Abweichungen von den durchschnittlichen Zufriedenheitswerten für die Arbeitszumessung nach Aufgabenbereichen für Bund, Länder und Kommunen**

| | Arbeitszumessung | | | | Arbeitszumessung | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Überfor-derung | Unterfor-derung | Überlas-tung | Unter-auslas-tung | Überfor-derung | Unterfor-derung | Überlas-tung | Unter-auslas-tung |
| **Bund** | **Beamtinnen und Beamte** | | | | **Tarifbeschäftigte** | | | |
| **alle (638/522)** | **2,061** | **2,222** | **2,385** | **1,908** | **1,864** | **2,465** | **2,092** | **2,164** |
| Bpol (51/8) | 111,33% | 104,99% | 108,54% | 107,88% | 100,6% | 126,8% | 107,6% | 138,6% |
| BwVerw (11/22) | 92,64% | 102,26% | 102,93% | 128,62% | 109,7% | 110,6% | 104,3% | 105,0% |
| FV (171/9) | 105,19% | 103,55% | 100,39% | 104,16% | 112,7% | 64,9% | 105,2% | 64,7% |
| Jus (106/95) | 92,34% | 108,34% | 94,56% | 103,26% | 98,7% | 109,8% | 100,8% | 104,1% |
| ZV (178/163) | 95,95% | 92,31% | 99,60% | 91,11% | 101,0% | 101,8% | 103,0% | 101,9% |
| andere (115/220) | 102,69% | 97,16% | 100,57% | 99,19% | 98,8% | 94,4% | 96,7% | 96,9% |
| **Länder** | **Beamtinnen und Beamte** | | | | **Tarifbeschäftigte** | | | |
| **alle (4111/3284)** | **2,206** | **2,054** | **2,562** | **1,699** | **2,052** | **2,326** | **2,357** | **1,944** |
| FV (548/170) | 99,73% | 94,89% | 94,65% | 97,87% | 103,03% | 101,01% | 104,77% | 100,40% |
| Hschu (143/855) | 96,18% | 98,76% | 99,11% | 92,98% | 91,22% | 98,89% | 94,19% | 98,73% |
| Jus (857/245) | 97,47% | 103,88% | 98,52% | 103,67% | 102,60% | 96,51% | 98,07% | 93,20% |
| Pol (546/196) | 100,53% | 110,79% | 95,28% | 110,76% | 102,76% | 109,82% | 101,72% | 119,83% |
| Schu (676/308) | 111,30% | 87,70% | 112,51% | 81,27% | 126,53% | 85,40% | 122,24% | 83,43% |
| ZV(665/606) | 90,61% | 102,12% | 92,20% | 107,59% | 94,69% | 107,77% | 96,36% | 105,94% |
| andere (659/848) | 101,82% | 100,70% | 105,19% | 100,92% | 100,39% | 99,21% | 99,30% | 99,79% |

| | Arbeitszumessung | | | | Arbeitszumessung | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Überfor-derung | Unterfor-derung | Überlas-tung | Unter-auslas-tung | Überfor-derung | Unterfor-derung | Überlas-tung | Unter-auslas-tung |
| **Kommunen** | **Beamtinnen und Beamte** | | | | **Tarifbeschäftigte** | | | |
| **alle (1632/3605)** | **2,185** | **1,881** | **2,554** | **1,567** | **2,094** | **2,133** | **2,390** | **1,795** |
| BauWo (92/257) | 101,01% | 108,64% | 96,80% | 108,71% | 105,86% | 96,58% | 104,52% | 99,59% |
| IV (655/902) | 96,59% | 99,93% | 96,24% | 98,68% | 94,20% | 100,58% | 93,94% | 100,96% |
| KiTa (12/158) | 99,18% | 62,01% | 127,24% | 69,14% | 115,58% | 83,41% | 115,33% | 82,08% |
| KJFH (73/335) | 102,36% | 91,54% | 106,42% | 87,76% | 103,49% | 89,17% | 106,55% | 91,08% |
| KKH (-/23) | | | | | 108,53% | 110,06% | 136,44% | 94,45% |
| KuW (12/153) | 76,29% | 101,87% | 84,82% | 127,65% | 91,08% | 105,79% | 98,65% | 101,68% |
| NatLa (13/73) | 106,81% | 88,58% | 112,23% | 93,61% | 98,82% | 105,96% | 101,70% | 95,15% |
| RPE (34/85) | 91,55% | 111,13% | 85,42% | 122,02% | 92,13% | 108,27% | 91,85% | 112,73% |
| Schu (54/176) | 108,51% | 99,41% | 110,92% | 101,65% | 104,34% | 106,37% | 94,76% | 107,42% |
| SozH (151/348 | 109,06% | 105,94% | 107,33% | 102,03% | 98,58% | 100,53% | 100,20% | 100,13% |
| SuO (299/355) | 102,18% | 100,97% | 102,33% | 101,86% | 103,21% | 97,06% | 101,11% | 97,00% |
| VeEnt (11/120) | 91,55% | 93,01% | 88,09% | 79,78% | 104,07% | 109,52% | 99,86% | 113,76% |
| Verk (19/70) | 122,07% | 112,20% | 119,62% | 117,01% | 116,65% | 91,75% | 118,76% | 89,92% |
| andere (189/514) | 97,18% | 94,81% | 99,38% | 96,59% | 97,99% | 105,76% | 97,21% | 105,64% |

Extreme Spreizungen zeigen sich hingegen wieder im Hinblick auf persönliche Förderung, Beförderungs- und Aufstiegsmöglichkeiten. Hier ergeben sich z.T. starke Kontraste zwischen der persönlichen Förderung durch die Vorgesetzten und den „objektiven“ Perspektiven für Beförderung und Aufstieg. Regelrecht extrem sind die Abweichungswerte bei der Bundes- und der Landespolizei, wo die Beamtinnen und Beamten ihren Vorgesetzten nur ein unterdurchschnittliches Interesse an ihrem beruflichen Fortkommen attestieren, aber – bei deutlich niedrigeren Durchschnittswerten – überdurchschnittlich gute Perspektiven für den Aufstieg; hinsichtlich der Beförderungsperspektiven liegt aber nur der Bund 6% über dem Bundesdurchschnitt, auf Länderebene werden Beförderungsperspektiven knapp unterdurchschnittlich eingeschätzt. In der Justizverwaltung des Bundes ist es umgekehrt: überdurchschnittliches Interesse der Vorgesetzten bei unterdurchschnittlichen Beförderungs- und Aufstiegsperspektiven. Schlechte Werte bei allen drei Parametern erzielt außerdem der Tarifbereich der Kommunalverwaltungen bei kommunalen Krankenhäusern, in den Bereichen Kultur und Wissenschaft und Naturschutz und Landwirtschaft.

Eindeutig überdurchschnittlich schneiden nur die Zentral- bzw. innere Verwaltung von Bund, Ländern und Gemeinden ab sowie der Tarifbereich in der Justizverwaltung des Bundes. Alle anderen Aufgabenbereiche haben in mehr oder weniger großem Umfang auch Werte unter dem jeweiligen Durchschnitt, der selbst schon deutlich unter dem mittleren Wert liegt.

Auch die Durchschnittswerte zur Entgeltzufriedenheit liegen mit Ausnahme der Feststellung, dass das Einkommen das Ausgabenniveau gut deckt, unter dem mittleren Wert von 3. Beim Bund liegen die Durchschnittswerte der Beamtinnen und Beamten in der Finanzverwaltung und bei den Tarifbeschäftigten dort, selbst in der Bundeswehr- und in der Justizverwaltung deutlich unter dem jeweiligen Mittelwert. Auf der Länderebene sind die Beamtinnen und Beamten der Polizei und der Finanzverwaltung übermäßig unzufrieden, außerdem die Tarifbeschäftigten der Polizei. Im Kommunalbereich weisen Beamtinnen und Beamten der Kinder- und Jugendhilfeverwaltungen, der Bereiche Soziale Hilfen und Sicherheit und Ordnung unterdurchschnittliche Zufriedenheitswerte auf sowie die Tarifbeschäftigten der Kitas, der Schulverwaltungen und im Bereich Sicherheit und Ordnung.

Überdurchschnittliche Zufriedenheitswerte mit ihren Arbeitsentgelten verzeichnen Beamtinnen und Beamte und Tarifbeschäftigten der Zentralen Verwaltungen des Bundes, bei den Ländern Beamtinnen und Beamte der Hochschul- und Schulverwaltungen sowie ebenfalls die zentrale Verwaltung. Bei den Kommunen sind es die Beamtinnen und Beamten der Inneren Verwaltung und der KiTas sowie aus den Bereichen Kultur und Wissenschaft und den Schulverwaltungen. Beamtinnen und Beamte und Tarifbeschäftigten im Bereich räumliche Planung und Entwicklung sind gleichermaßen überdurchschnittlich zufrieden mit ihren Arbeitsentgelten.

**Tabelle 48: Abweichungen von den durchschnittlichen Zufriedenheitswerten für Bildung und Karriere nach Aufgabenbereichen für Bund, Länder und Kommunen**

| | Bildungs- und Beförderungszufriedenheit | | | | | Bildungs- und Beförderungszufriedenheit | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Angebot Weiterbil-dung | Ermögl. WeiBi | Interesse berufl. Fortk. | Beförde-rungsper-spektiven | Perspektive Aufstieg | Angebot Weiterbil-dung | Ermögl. WeiBi | Interesse berufl. Fortk. | Beförde-rungsper-spektiven | Perspektive Aufstieg |
| **Bund** | **Beamtinnen und Beamte** | | | | | **Tarifbeschäftigte** | | | | |
| **alle (638/522)** | **3,402** | **3,386** | **2,403** | **2,446** | **2,087** | **3,148** | **3,378** | **2,358** | **1,880** | **2,095** |
| Bpol (51/8) | 79,5% | 71,5% | 92,2% | 105,8% | 138,1% | 83,4% | 77,7% | 84,8% | 73,1% | 89,5% |
| BwVerw (11/22) | 100,0% | 100,4% | 87,4% | 85,9% | 106,5% | 105,4% | 90,3% | 81,0% | 84,6% | 97,6% |
| FV (171/9) | 104,0% | 91,9% | 94,0% | 83,8% | 87,0% | 120,0% | 88,8% | 80,1% | 86,4% | 77,6% |
| Jus (106/95) | 96,9% | 103,8% | 104,7% | 113,7% | 98,5% | 106,4% | 107,3% | 102,5% | 113,4% | 105,3% |
| ZV (178/163) | 105,6% | 115,0% | 110,1% | 115,6% | 109,2% | 108,2% | 108,5% | 105,2% | 112,2% | 107,9% |
| andere (115/220) | 98,3% | 99,8% | 93,4% | 87,0% | 89,9% | 90,2% | 92,9% | 98,6% | 88,5% | 93,6% |
| **Länder** | **Beamtinnen und Beamte** | | | | | **Tarifbeschäftigte** | | | | |
| **alle (4111/3284)** | **3,275** | **3,400** | **2,337** | **2,102** | **1,931** | **3,163** | **3,415** | **2,285** | **1,782** | **2,003** |
| FV (548/170) | 93,6% | 89,6% | 99,2% | 98,6% | 97,8% | 91,5% | 89,4% | 91,1% | 100,0% | 98,0% |
| Hschu (143/855) | 101,9% | 106,5% | 100,9% | 94,1% | 81,6% | 100,2% | 102,3% | 104,2% | 95,6% | 101,2% |
| Jus (857/245) | 103,3% | 105,0% | 96,8% | 87,4% | 82,6% | 105,6% | 101,4% | 96,5% | 94,0% | 93,3% |
| Pol (546/196) | 98,6% | 86,7% | 96,1% | 98,2% | 116,9% | 77,2% | 80,0% | 82,5% | 88,6% | 86,4% |
| Schu (676/308) | 102,6% | 108,6% | 106,4% | 99,5% | 101,2% | 104,0% | 101,2% | 105,3% | 103,0% | 100,5% |
| ZV(665/606) | 100,9% | 106,5% | 103,9% | 122,6% | 114,5% | 101,6% | 102,3% | 98,8% | 106,0% | 103,6% |
| andere (659/848) | 98,7% | 96,0% | 97,3% | 98,2% | 98,2% | 102,1% | 102,2% | 101,6% | 102,8% | 101,5% |

| | Bildungs- und Beförderungszufriedenheit | | | | | Bildungs- und Beförderungszufriedenheit | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Angebot Weiterbil-dung | Ermögl. WeiBi | Interesse berufl. Fortk. | Beförde-rungsper-spektiven | Perspektive Aufstieg | Angebot Weiterbil-dung | Ermögl. WeiBi | Interesse berufl. Fortk. | Beförde-rungsper-spektiven | Perspektive Aufstieg |
| **Kommunen** | **Beamtinnen und Beamte** | | | | | **Tarifbeschäftigte** | | | | |
| **alle (1632/3605)** | **3,569** | **3,733** | **2,744** | **2,586** | **2,368** | **3,240** | **3,510** | **2,492** | **2,078** | **2,260** |
| BauWo (92/257) | 100,8% | 102,2% | 97,2% | 88,0% | 88,1% | 102,4% | 103,2% | 100,6% | 92,2% | 96,3% |
| IV (655/902) | 104,2% | 104,1% | 110,0% | 111,7% | 109,0% | 103,9% | 102,0% | 107,1% | 109,4% | 109,7% |
| KiTa (12/158) | 100,4% | 95,0% | 94,1% | 93,5% | 73,9% | 107,0% | 105,6% | 105,0% | 103,2% | 99,1% |
| KJFH (73/335) | 93,3% | 92,2% | 91,4% | 98,9% | 93,2% | 101,0% | 101,7% | 100,6% | 102,6% | 97,1% |
| KKH (-/23) | | | | | | 97,0% | 93,6% | 82,2% | 84,8% | 96,9% |
| KuW (12/153) | 74,7% | 104,9% | 88,1% | 87,0% | 98,5% | 96,5% | 94,2% | 92,4% | 87,8% | 91,0% |
| NatLa (13/73) | 102,7% | 103,6% | 102,0% | 90,2% | 75,4% | 96,5% | 90,8% | 80,3% | 85,2% | 84,6% |
| RPE (34/85) | 82,4% | 95,5% | 88,3% | 79,8% | 76,6% | 97,5% | 102,1% | 95,3% | 94,4% | 91,8% |
| Schu (54/176) | 89,6% | 100,7% | 101,5% | 95,9% | 98,5% | 96,1% | 96,0% | 96,1% | 97,7% | 99,1% |
| SozH (151/348) | 99,2% | 94,5% | 84,2% | 90,4% | 91,8% | 95,9% | 101,4% | 98,5% | 106,8% | 101,3% |
| SuO (299/355) | 97,1% | 96,1% | 92,6% | 92,0% | 99,3% | 99,1% | 97,8% | 99,1% | 94,1% | 97,6% |
| VeEnt (11/120) | 107,4% | 107,2% | 106,3% | 128,9% | 130,2% | 99,8% | 97,3% | 97,0% | 91,0% | 90,9% |
| Verk (19/70) | 100,3% | 100,8% | 92,2% | 85,5% | 103,2% | 99,2% | 97,9% | 95,4% | 92,7% | 91,1% |
| andere (189/514) | 100,3% | 98,4% | 95,5% | 92,2% | 89,4% | 96,1% | 98,0% | 96,2% | 94,6% | 97,3% |

**Tabelle 49: Abweichungen von den durchschnittlichen Entgeltzufriedenheitswerten nach Aufgabenbereichen für Bund, Länder und Kommunen**

| | Entgeltzufriedenheit | | | | | | Entgeltzufriedenheit | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | „gut leben“ | Leis-tungs-motiva-tion | Adä-quanz Leistun-gen | Adä-quanz Fähigkei-ten | Adä-quanz Verant-wortung | Adä-quanz Belas-tungen | „gut le-ben“ | Leis-tungs-motiva-tion | Adä-quanz Leistun-gen | Adä-quanz Fähigkei-ten | Adä-quanz Verant-wortung | Adä-quanz Belas-tungen |
| **Bund** | **Beamtinnen und Beamte** | | | | | | **Tarifbeschäftigte** | | | | | |
| **alle (638/522)** | **4,037** | **3,051** | **2,929** | **2,991** | **2,884** | **2,786** | **3,505** | **2,701** | **2,653** | **2,643** | **2,696** | **2,666** |
| BPol (51/8) | 102,1% | 102,3% | 95,0% | 96,0% | 86,7% | 93,5% | 96,3% | 89,9% | 84,8% | 80,4% | 78,8% | 79,7% |
| BwVerw (11/22) | 99,1% | 110,2% | 99,3% | 103,3% | 107,2% | 97,9% | 90,8% | 79,6% | 91,5% | 84,7% | 91,1% | 87,0% |
| FV (171/9) | 93,6% | 91,9% | 92,4% | 92,7% | 86,6% | 91,0% | 82,4% | 90,5% | 75,4% | 89,8% | 90,7% | 84,4% |
| Jus (106/95) | 101,0% | 101,9% | 104,9% | 102,7% | 108,6% | 106,9% | 91,6% | 91,9% | 91,2% | 90,4% | 96,4% | 90,5% |
| ZV (178/163) | 105,4% | 107,1% | 112,3% | 109,8% | 114,7% | 110,8% | 101,1% | 106,0% | 102,1% | 103,2% | 101,8% | 100,7% |
| andere (115/220) | 99,1% | 97,1% | 91,1% | 95,2% | 94,3% | 94,3% | 104,2% | 101,3% | 104,9% | 104,6% | 102,5% | 106,5% |
| **Länder** | **Beamtinnen und Beamte** | | | | | | **Tarifbeschäftigte** | | | | | |
| **alle (4111/3284)** | **3,896** | **2,861** | **2,760** | **2,841** | **2,638** | **2,538** | **3,430** | **2,617** | **2,570** | **2,517** | **2,611** | **2,544** |
| FV (548/170) | 90,4% | 87,5% | 87,2% | 86,8% | 89,1% | 94,4% | 100,8% | 98,8% | 100,6% | 101,3% | 99,5% | 95,1% |
| Hschu (143/855) | 106,4% | 103,0% | 108,2% | 103,5% | 110,6% | 109,1% | 98,3% | 99,3% | 100,3% | 98,4% | 101,7% | 102,3% |
| Jus (857/245) | 97,4% | 96,8% | 94,4% | 96,4% | 91,2% | 92,0% | 96,8% | 97,1% | 96,8% | 98,7% | 96,5% | 94,2% |
| Pol (546/196) | 97,3% | 94,8% | 95,3% | 94,6% | 89,9% | 90,9% | 93,8% | 95,3% | 91,5% | 90,3% | 85,0% | 87,8% |
| Schu (676/308) | 106,6% | 108,0% | 106,7% | 109,9% | 110,7% | 102,9% | 102,0% | 97,0% | 96,9% | 101,8% | 93,0% | 87,6% |
| ZV(665/606) | 105,8% | 109,9% | 112,6% | 110,8% | 115,7% | 116,9% | 99,6% | 101,2% | 101,7% | 100,9% | 104,4% | 104,6% |
| andere (659/848) | 99,6% | 100,1% | 100,6% | 98,5% | 99,9% | 100,9% | 103,8% | 102,8% | 102,3% | 102,9% | 102,8% | 104,7% |

| | Entgeltzufriedenheit | | | | | | Entgeltzufriedenheit | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | „gut leben“ | Leis-tungs-motiva-tion | Adä-quanz Leistun-gen | Adä-quanz Fähigkei-ten | Adä-quanz Verant-wortung | Adä-quanz Belas-tungen | „gut le-ben“ | Leis-tungs-motiva-tion | Adä-quanz Leistun-gen | Adä-quanz Fähigkei-ten | Adä-quanz Verant-wortung | Adä-quanz Belas-tungen |
| **Kommunen** | **Beamtinnen und Beamte** | | | | | | **Tarifbeschäftigte** | | | | | |
| **alle (1632/3605)** | **3,932** | **2,990** | **2,845** | **2,963** | **2,788** | **2,655** | **3,451** | **2,692** | **2,522** | **2,543** | **2,505** | **2,444** |
| BauWo (92/257) | 97,9% | 104,4% | 100,9% | 100,1% | 104,4% | 103,8% | 98,2% | 103,1% | 101,2% | 101,1% | 104,6% | 102,1% |
| IV (655/902) | 103,9% | 104,8% | 106,7% | 106,4% | 108,8% | 108,7% | 99,4% | 103,9% | 103,8% | 103,7% | 109,5% | 108,8% |
| KiTa (12/158) | 101,7% | 97,5% | 105,4% | 110,5% | 110,6% | 91,0% | 94,6% | 94,2% | 86,7% | 85,9% | 79,1% | 77,3% |
| KJFH (73/335) | 95,1% | 89,2% | 87,6% | 92,1% | 85,9% | 90,7% | 105,2% | 96,9% | 100,1% | 101,3% | 89,3% | 91,5% |
| KKH (-/23) | | | | | | | 110,4% | 86,1% | 93,7% | 94,7% | 81,7% | 81,8% |
| KuW (12/153) | 103,9% | 117,0% | 127,8% | 116,6% | 104,6% | 106,7% | 100,3% | 96,5% | 98,3% | 93,3% | 104,8% | 102,1% |
| NatLa (13/73) | 100,0% | 90,0% | 102,9% | 98,8% | 102,8% | 100,4% | 100,6% | 98,9% | 98,8% | 93,8% | 94,3% | 95,9% |
| RPE (34/85) | 101,7% | 107,6% | 112,0% | 110,8% | 117,7% | 120,3% | 112,4% | 122,6% | 122,9% | 122,9% | 120,8% | 126,3% |
| Schu (54/176) | 98,2% | 101,7% | 106,1% | 106,1% | 104,0% | 104,7% | 91,0% | 95,6% | 87,6% | 87,0% | 84,6% | 86,4% |
| SozH (151/348) | 97,8% | 89,7% | 95,2% | 96,2% | 99,8% | 93,4% | 103,8% | 99,0% | 102,8% | 103,0% | 102,7% | 101,8% |
| SuO (299/355) | 93,7% | 91,5% | 85,1% | 86,3% | 81,2% | 82,3% | 96,1% | 96,9% | 95,3% | 97,0% | 92,2% | 92,4% |
| VeEnt (11/120) | 95,4% | 111,5% | 92,7% | 95,6% | 80,7% | 84,7% | 104,8% | 99,8% | 107,7% | 104,2% | 100,2% | 102,1% |
| Verk (19/70) | 84,3% | 75,2% | 91,8% | 87,4% | 83,7% | 86,4% | 103,8% | 93,7% | 98,2% | 99,5% | 95,7% | 98,1% |
| andere (189/514) | 102,7% | 105,5% | 104,6% | 102,4% | 100,2% | 102,7% | 99,0% | 99,2% | 98,3% | 99,4% | 100,4% | 101,8% |

Mit den Unzufriedenheitswerten korrespondieren – erwartungsgemäß – häufig auch die Wechselabsichten. Jede/r neunte/r Beamtin/e der Bundespolizei und jede vierte Tarifbeschäftigte dort suchen eine andere Beschäftigung, allerdings keine in der Privatwirtschaft. Bei den Beamtinnen und Beamten werden vor allem hohe Pendelzeiten kritisch gesehen, bei den Tarifbeschäftigten – bei einer geringen Antwortzahl mit Vorbehalt – hingegen resultiert die Wechselabsicht bei jedem achten aus einem als zu gering erachteten Arbeitsentgelt, bei allen Wechselwilligen die mangelnde berufliche Perspektive. Bemerkenswert ist allerdings, dass sich auch bei den zuvor als weniger unzufrieden gemessenen Beschäftigten der Zentralverwaltung des Bundes jede/r siebte/r Beamtin/e und auch jede/r vierte Tarifbeschäftigte nach einer neuen Arbeitsstelle – hier zu einem hohen Anteil auch in der Privatwirtschaft – umsehen. Vor allem bei den Tarifbeschäftigten dominieren die Wechselgründe der Unzufriedenheit mit der Arbeitsstelle selbst, dem Entgelt und den als schlecht wahrgenommenen beruflichen Perspektiven.

Auch bei den Ländern erstaunt die überdurchschnittlich hohe Anzahl der wechselwilligen Beamtinnen und Beamten (15,5%) und Tarifbeschäftigten (23,9) im Bereich Zentrale Verwaltung, für den bessere Zufriedenheitswerte als in anderen Aufgabenbereichen vorliegen. Ähnlich hohe Werte verzeichnet nur noch die Hochschulverwaltung. Hier liegen vor allem die Wechselgründe Unzufriedenheit mit der Arbeitsstelle und mit den beruflichen Perspektiven klar über dem Länderdurchschnitt. Bei den Kommunen sind die hohen Wechselwünsche in den Bereichen Soziale Hilfen und Verkehr, aber auch – etwas vermindert – Bauen und Wohnen sowie die Tarifbeschäftigten in den Bereichen Sicherheit und Ordnung und Ver- und Entsorgung zu beachten. Die Wechselgründe liegen in allen Fällen überwiegend in der Unzufriedenheit mit den Bedingungen der aktuell wahrgenommenen Stelle.

Insgesamt sind Beschäftigte verschiedener Aufgabenbereiche in besonderen Maße entweder immer wieder unzufriedener oder aber systematisch zufriedener als die der anderen Bereiche. Zu den „chronisch Unzufriedenen“ zählt die Finanzverwaltung, Justiz- und Justizvollzug, bedingt auch Polizei und das Personal der kommunalen Ordnungsverwaltung. Hier schlägt sich allerdings auch die relativ niedrige Eingruppierung eines erheblichen Teils der Personen nieder, die die Befragung ausgefüllt haben, die auch schon bei der Auswertung der Zufriedenheit nach Besoldungs-/Entgeltgruppen aufgefallen war.

Zu den „zufriedensten“ Verwaltungszweigen gehört der Aufgabenbereich Zentrale resp. Innere Verwaltung, was einen überdurchschnittlichen Anteil der Beschäftigten aber nicht davon abhält, nach Arbeitsplätzen zu suchen, die ihnen bessere Perspektiven bieten (vgl. Tab. 51). Bei den Tarifbeschäftigten ist die Unzufriedenheit vor allem mit den Entgelten dabei systematisch noch höher als bei den Beamtinnen und Beamten. In vielen anderen Aufgabenbereichen decken sich hingegen Unzufriedenheitswerte mit hohen Wechselabsichten.

**Tabelle 50: Wechselabsichten von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Kommunen und ihre Wechselgründe nach Aufgabenbereichen**

| | | Wechselabsichten | | | Verbeam-tung | berufl. Neu-orientrg. | räuml. Ver-änd. | weniger pendeln | Unzufriedenheit mit | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | insg. | in öff. Dienst | Privatwirt-schaft | | | | | Arbeitsstelle | Entgelt | ber. Per-spekt. |
| **Bund** | | | | | | | | | | | |
| alle (638/522) | B | 14,58% | 13,32% | 2,19% | 0,00% | 4,70% | 1,25% | 2,51% | 7,99% | 3,92% | 7,37% |
| | TB | 22,41% | 19,16% | 8,81% | 2,30% | 4,98% | 1,92% | 1,92% | 7,09% | 9,39% | 14,37% |
| Bpol (51/8) | B | 11,76% | 9,80% | 0,00% | | 3,92% | 0,00% | 5,88% | 3,92% | 0,00% | 0,00% |
| | TB | 25,00% | 25,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 12,50% | 25,00% |
| BwVerw (11/22) | B | 18,18% | 18,18% | 0,00% | | 9,09% | 0,00% | 9,09% | 9,09% | 9,09% | 18,18% |
| | TB | 40,91% | 36,36% | 4,55% | 4,55% | 9,09% | 4,55% | 9,09% | 13,64% | 13,64% | 18,18% |
| FV (171/9) | B | 15,20% | 14,62% | 1,75% | | 3,51% | 1,75% | 2,92% | 8,77% | 0,00% | 9,94% |
| | TB | 11,11% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 11,11% | 11,11% |
| Jus (106/95) | B | 15,09% | 13,21% | 0,00% | | 3,77% | 0,00% | 0,94% | 10,38% | 3,77% | 7,55% |
| | TB | 14,74% | 11,58% | 4,21% | 4,21% | 2,11% | 1,05% | 2,11% | 5,26% | 9,47% | 9,47% |
| ZV (178/163) | B | 14,61% | 13,48% | 2,25% | | 5,06% | 2,25% | 2,25% | 5,06% | 3,37% | 6,18% |
| | TB | 24,54% | 20,25% | 6,13% | 1,23% | 6,13% | 1,23% | 0,61% | 6,13% | 11,66% | 15,95% |
| andere (115/220) | B | 14,78% | 13,04% | 4,35% | | 6,96% | 0,00% | 1,74% | 11,30% | 4,35% | 7,83% |
| | TB | 22,73% | 20,00% | 14,09% | 2,27% | 5,45% | 2,73% | 2,27% | 8,64% | 7,27% | 14,55% |
| **Länder** | | | | | | | | | | | |
| alle (4111/3284) | B | 12,38% | 10,68% | 2,53% | 0,00% | 2,89% | 0,73% | 2,14% | 6,08% | 5,42% | 7,49% |
| | TB | 19,88% | 15,68% | 9,93% | 1,58% | 4,23% | 1,13% | 3,90% | 8,59% | 10,11% | 12,36% |
| FV (548/170) | B | 12,96% | 10,58% | 3,65% | | 2,74% | 1,09% | 1,82% | 4,20% | 9,49% | 6,93% |
| | TB | 17,65% | 14,12% | 7,06% | 1,76% | 3,53% | 0,00% | 1,18% | 8,24% | 7,65% | 8,24% |

| | | Wechselabsichten | | | | | | | Unzufriedenheit mit | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | insg. | in öff. Dienst | Privatwirt-schaft | Verbeam-tung | berufl. Neu-orientrg. | räuml. Ver-änd. | weniger pendeln | Arbeitsstelle | Entgelt | ber. Per-spekt. |
| Hschu (143/855) | B | 13,99% | 13,29% | 0,70% | | 1,40% | 0,70% | 1,40% | 7,69% | 4,90% | 9,09% |
| | TB | 23,51% | 16,73% | 14,04% | 1,75% | 3,74% | 1,29% | 4,80% | 8,65% | 12,87% | 15,09% |
| Jus (857/245) | B | 12,14% | 9,68% | 3,27% | | 2,80% | 0,23% | 1,52% | 7,23% | 5,72% | 8,17% |
| | TB | 16,73% | 13,88% | 8,57% | 1,22% | 3,27% | 0,41% | 5,31% | 6,94% | 7,76% | 10,61% |
| Pol (546/196) | B | 8,79% | 7,33% | 2,56% | | 2,93% | 0,73% | 2,01% | 4,58% | 3,66% | 5,49% |
| | TB | 18,88% | 16,33% | 5,10% | 1,53% | 4,59% | 1,53% | 2,55% | 8,67% | 13,27% | 12,76% |
| Schu (676/308) | B | 8,88% | 6,66% | 2,22% | | 2,66% | 0,59% | 2,07% | 4,14% | 3,11% | 4,59% |
| | TB | 10,39% | 8,44% | 3,57% | 0,65% | 1,30% | 0,97% | 1,95% | 4,55% | 3,90% | 3,90% |
| ZV (665 /606) | B | 15,64% | 14,44% | 1,05% | | 3,76% | 1,05% | 3,46% | 7,22% | 4,06% | 8,57% |
| | TB | 23,93% | 19,47% | 10,07% | 2,64% | 5,61% | 1,16% | 4,13% | 11,88% | 10,89% | 15,84% |
| andere (659/848) | B | 15,02% | 14,42% | 2,88% | | 2,73% | 0,91% | 2,12% | 7,59% | 6,83% | 10,17% |
| | TB | 18,99% | 15,68% | 10,38% | 1,18% | 5,19% | 1,42% | 4,13% | 8,14% | 9,79% | 12,03% |
| **Kommunen** | | | | | | | | | | | |
| alle (1632/3605) | B | 14,15% | 13,85% | 1,16% | | 4,29% | 0,55% | 2,88% | 6,50% | 5,39% | 8,58% |
| | TB | 16,78% | 14,01% | 6,16% | 0,83% | 4,72% | 0,61% | 2,58% | 8,52% | 9,29% | 10,54% |
| BauWo (92/257) | B | 17,39% | 16,30% | 0,00% | | 5,43% | 0,00% | 0,00% | 6,52% | 5,43% | 9,78% |
| | TB | 19,46% | 15,18% | 9,34% | 0,78% | 3,89% | 0,39% | 1,95% | 11,67% | 12,84% | 14,40% |
| IV (655/902) | B | 12,98% | 12,98% | 0,00% | | 3,97% | 0,76% | 1,98% | 6,26% | 3,82% | 7,33% |
| | TB | 14,19% | 11,97% | 5,43% | 0,67% | 4,66% | 0,89% | 1,77% | 7,21% | 8,76% | 9,20% |
| KiTa (12/158) | B | 0,00% | 0,00% | 0,00% | | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| | TB | 18,99% | 15,19% | 3,80% | 0,63% | 6,33% | 0,00% | 3,16% | 8,23% | 7,59% | 12,66% |
| KJFH (73/335) | B | 13,70% | 13,70% | 0,00% | | 4,11% | 0,00% | 4,11% | 5,48% | 8,22% | 6,85% |
| | TB | 14,63% | 12,84% | 5,07% | 0,60% | 5,67% | 0,60% | 2,39% | 7,16% | 6,57% | 8,36% |

| | | Wechselabsichten | | | | | | | Unzufriedenheit mit | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | insg. | in öff. Dienst | Privatwirt-schaft | Verbeam-tung | berufl. Neu-orientrg. | räuml. Ver-änd. | weniger pendeln | Arbeitsstelle | Entgelt | ber. Per-spekt. |
| KuW (12/153) | B | 16,67% | 16,67% | 0,00% | | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 8,33% | 0,00% | 8,33% |
| | TB | 19,61% | 16,99% | 7,84% | 0,00% | 6,54% | 0,65% | 3,27% | 11,76% | 8,50% | 15,03% |
| NatLa (13/73) | B | 7,69% | 7,69% | 0,00% | | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 7,69% |
| | TB | 19,18% | 16,44% | 9,59% | 0,00% | 1,37% | 1,37% | 6,85% | 5,48% | 16,44% | 10,96% |
| RPE (34/85) | B | 17,65% | 17,65% | 0,00% | | 5,88% | 2,94% | 8,82% | 5,88% | 2,94% | 8,82% |
| | TB | 12,94% | 11,76% | 3,53% | 1,18% | 2,35% | 0,00% | 2,35% | 7,06% | 7,06% | 9,41% |
| Schu (54/176) | B | 7,41% | 7,41% | 1,85% | | 3,70% | 0,00% | 5,56% | 5,56% | 1,85% | 3,70% |
| | TB | 13,64% | 9,09% | 7,39% | 0,57% | 3,41% | 0,00% | 1,70% | 6,25% | 10,80% | 10,23% |
| SozH (151/348) | B | 24,50% | 24,50% | 0,66% | | 9,93% | 0,66% | 7,95% | 13,25% | 7,28% | 14,57% |
| | TB | 17,24% | 14,94% | 4,89% | 0,57% | 6,32% | 0,29% | 4,60% | 8,91% | 7,47% | 10,34% |
| SuO (299/355) | B | 14,05% | 13,71% | 1,67% | | 3,01% | 0,33% | 2,01% | 6,35% | 8,70% | 9,70% |
| | TB | 20,56% | 19,72% | 4,23% | 2,54% | 5,92% | 0,85% | 3,66% | 9,58% | 11,55% | 9,86% |
| VeEnt (11/120) | B | 9,09% | 9,09% | 0,00% | | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| | TB | 20,00% | 15,83% | 7,50% | 0,83% | 4,17% | 0,83% | 1,67% | 10,83% | 10,83% | 14,17% |
| Verk (19/70) | B | 21,05% | 15,79% | 10,53% | | 5,26% | 0,00% | 5,26% | 0,00% | 15,79% | 15,79% |
| | TB | 22,86% | 18,57% | 11,43% | 0,00% | 5,71% | 0,00% | 0,00% | 12,86% | 12,86% | 11,43% |
| andere (189/514) | B | 9,52% | 8,99% | 0,53% | | 2,65% | 0,00% | 3,17% | 3,70% | 3,70% | 6,35% |
| | TB | 15,56% | 12,06% | 7,20% | 0,78% | 2,33% | 0,58% | 2,33% | 7,59% | 8,17% | 9,73% |

#### 4.3.2.6 Zufriedenheitswerte nach Arbeitszeiten und Pendeldistanzen

Aus der theoretischen Perspektive liegt es nahe, anzunehmen, dass die Arbeits- und Entgeltzufriedenheit auch durch die Länge der Arbeitszeiten und insb. auch von den Pendelzeiten beeinflusst wird. Vor allem lange Pendelzeiten belasten die Beschäftigten, was wiederum auf die Einschätzung z.B. von Überlastung und Überforderung durchschlagen könnte. Ähnliches ist z.B. bei Beschäftigten mit vielen Unter- oder Überstunden zu erwarten, dementsprechend könnte die Zufriedenheit auch eine Folge der Arbeitszeit an sich sein.

Bezüglich Arbeitszeiten finden sich von 8 bis 60 Wochenstunden vertragliche Arbeitszeiten breit gefächerte und mit fast jedem Zwischenwert besetzte Angaben. Deshalb wurde für die Gruppierung eine erste Grenze bei unter 21 Wochenstunden gewählt, eine zweite für eine Gruppe mittlerer Arbeitszeiten zwischen 21 und 34,5 Wochenstunden gezogen. 35 und mehr Wochenstunden wurden als (fast) vollbeschäftigt klassifiziert. Die hier ebenfalls rubrizierten Arbeitszeiten von mehr als 40-42 Wochenstunden wurden von „Sonderbeschäftigten“ z.B. Fahrern angegeben und ebenfalls in der Gruppe Vollzeit berücksichtigt.

**Tabelle 51: Arbeitszeiten von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten aus der Befragung**

| Arbeitszeit | Beamtinnen und Beamte | | Tarifbeschäftigte | |
|---|---|---|---|---|
| **Bund** | | | | |
| < 20,5 Std. | 19 | 3,03% | 35 | 6,74% |
| 21-34,5 Std. | 46 | 7,34% | 93 | 17,92% |
| >35 Std. | 562 | 89,63% | 391 | 75,34% |
| **Länder** | | | | |
| < 20,5 Std. | 150 | 3,72% | 49 | 1,71% |
| 21-34,5 Std. | 493 | 12,24% | 324 | 11,29% |
| >35 Std. | 3386 | 84,04% | 2496 | 87,00% |
| **Kommunen** | | | | |
| < 20,5 Std. | 90 | 5,59% | 285 | 7,95% |
| 21-34,5 Std. | 143 | 8,88% | 560 | 15,63% |
| >35 Std. | 1378 | 85,54% | 2738 | 76,42% |

Bei der Sichtung der angegebenen Arbeitszeiten fällt bereits auf, dass die öffentlich Bediensteten, die die Fragebögen ausgefüllt haben, in Sachen Voll- und Teilzeit nicht bei allen Dienstherrn/Arbeitgebern den Anteilen aller Beschäftigten entsprechen. Beim Bund,

der mit 16,8% der Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten[138] die geringste Teilzeitquote hat, entsprechen die Werte nur bei letzterer Gruppe mit 24,7% der Grundgesamtheit. Bei den Ländern entsprechen die Teilzeitanteile der Stichprobe mit nur 16% bei den Beamtinnen und Beamten und 13% bei den Tarifbeschäftigten nicht den amtlichen Werten in Höhe von 35,1% und 72%. Die Abweichungen der Antworten aus den Kommunen liegen mit Anteilen in Höhe von 14,7% und 23,7% ebenfalls deutlich neben den „amtlichen“ Teilzeitquoten von 30,4% und 79,8%.

Da indes die wöchentlichen Arbeitszeiten auch über die verschiedensten Einzelwerte gestreut sind und zudem abgefragt wurde, wie viele Wochenstunden tatsächlich gearbeitet wurde, liegt eine Auswertung des Zusammenhangs zwischen durchschnittlichen Zufriedenheiten nicht nur mit den vertraglichen Wochenarbeitszeiten, sondern auch mit den Abweichungen zwischen vertraglicher und tatsächlicher Arbeitszeit nahe.

Bei allen Auswertungen ergibt sich weder mit der wöchentlichen vertraglichen Arbeitszeit noch mit Über- oder Unterstunden ein statistischer Zusammenhang; die Korrelationskoeffizienten liegen alle nahe bei 0. Stellvertretend für die drei Ebenen zeigen die Abbildungen 17 und 18 und die Wertefelder beide Parameter für den Bund; die Abbildungen für die Länder und die Kommunen unterscheiden sich bei sehr viel mehr Werten nicht wesentlich davon. Auch hier sind die Korrelationskoeffizienten nahe bei 0. Gleiches gilt für die Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Kommunen. Auch eine Einzelprüfung, ob Über- oder auch Unterauslastungsanzeigen mit den angegebenen Über- oder Unterauslastungen korrespondieren, ergab keinen statistischen Zusammenhang. Auch hier lagen alle Korrelationskoeffizienten nahe bei 0.

[138] Vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.6 – Personal des öffentlichen Dienstes – 2018, Tab. D 8.1.2 und D 8.1.3.

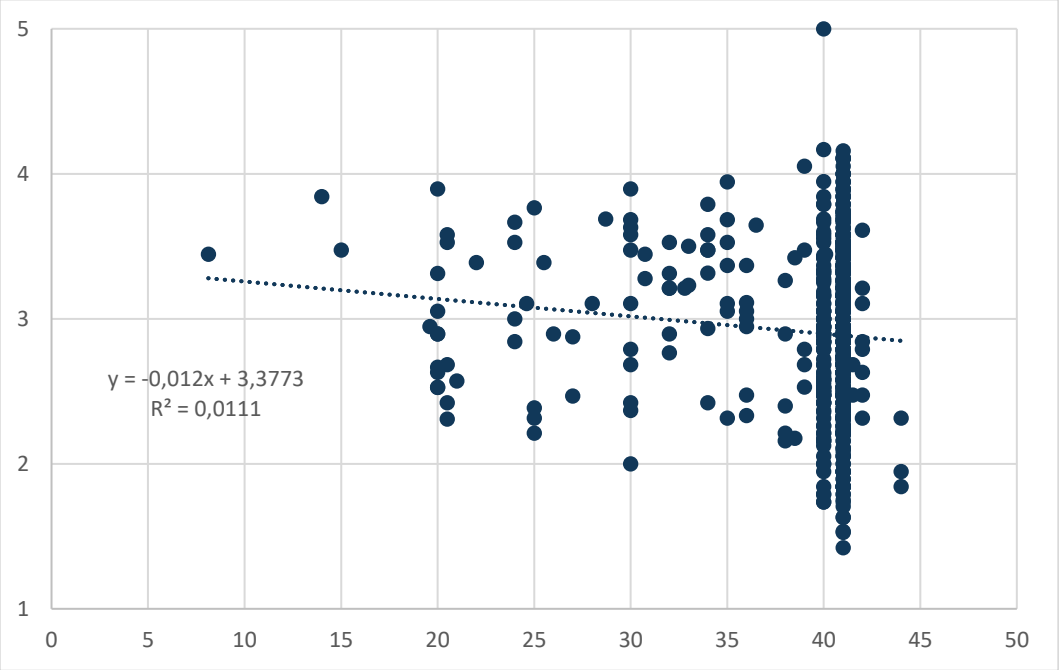



**Abbildung 17: Wöchentliche vertragliche Arbeitszeiten und durchschnittliche Zufriedenheitswerte bei Beamtinnen und Beamten des Bundes**

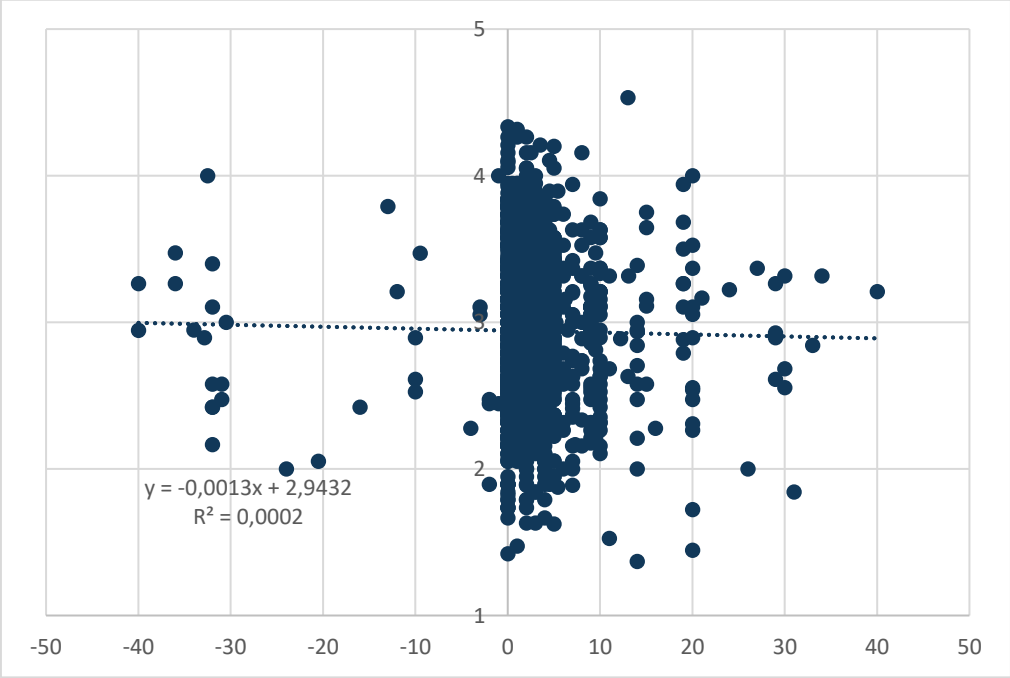



**Abbildung 18: Wöchentliche Über- und Unterstunden gegenüber den vertraglichen Arbeitszeiten und durchschnittliche Zufriedenheitswerte bei Beamtinnen und Beamten des Bundes**

Bemerkenswert ist allerdings, dass bei allen Dienstherren/Arbeitgebern eine nicht ganz geringe Anzahl von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten angibt, dass ihre tatsächliche Arbeitszeit unter der offiziellen vertraglich oder dienstrechtlich vereinbarten liegt. Dies sind im Landesbereich immerhin 2,47% der Tarifbeschäftigten, bei den Kommunen 5,92% und 6,55% beim Bund. Beim Bund gaben 3,74% der Beamtinnen und Beamten an, eine niedrigere effektive Arbeitszeit als die dienstrechtlich vereinbarte zu absolvieren, bei den Ländern war der Anteil 3,35% und bei den Kommunen 2,92%. Völlig unabhängig davon, ob die Angaben bei einer echten Nachmessung belastbar wären – sie korrespondieren statistisch nicht mit der Angabe der Unterauslastung! –, so indizieren sie doch einen erheblichen Anteil an Beschäftigten im öffentlichen Dienst, die auf Arbeitsplätzen/Dienststellen tätig sind, für die sie allein vom Zeitaufwand her nur unzureichende Leistungen erbringen. Es ist kaum anzunehmen, dass dies ihre eigen Wahl war.

Längere Pendelzeiten stellen eine Belastung dar und könnten deshalb die Zufriedenheit der Beschäftigten negativ beeinflussen. Bemerkenswert im Hinblick auf die in den Antworten angegebenen Pendeldistanzen ist, dass längere Anfahrtswege zum Arbeitspatz/Dienst in der Minderzahl sind. So haben 41,5% der Beamtinnen und Beamten des Bundes (Länder 37%, Kommunen 49%) und 40,8% der Tarifbeschäftigten des Bundes (Länder 43,1%, Kommunen 49,7%) der Stichprobe einen Arbeitsweg von bis zu 10 Kilometern gegenüber 48,3% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten[139] in der Gesamtwirtschaft. Weitere 24 – 31% beider Statusgruppen gaben ihre Pendeldistanz mit zwischen 10 und 25 Kilometern an, während 29,3% aller abhängig Beschäftigten 2016 täglich eine ähnliche Distanz zurücklegen mussten. Entsprechend höher sind mit Werten zwischen 19,5% und 24,4% die Anteile der öffentlich Bediensteten mit langen und überlangen Pendeldistanzen zwischen 25 und 50 km vor allem bei Bund und Ländern gegenüber denen der Gesamtheit der abhängig Beschäftigten mit nur 14,1%; auch bei Entfernungen von mehr als 50 km haben die Bediensteten von Bund und Ländern mit Anteilen von 7,7 – 9% längere Wege zur Arbeit als die Gesamtheit aller Beschäftigten (4,7%). Nur im kommunalen Bereich liegen die Anteile längerer Pendeldistanzen in der Nähe der Werte der Gesamtwirtschaft. Trotz der großen Zahl von mehr als 16.000 Antworten lässt sich nicht klären, ob dies eine Verzerrung der Stichprobe ist oder ob die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes tatsächlich höhere Pendeldistanzen als die anderer Wirtschaftszweige haben. Ganz unplausibel wäre das nicht, denn aufgrund der höheren Arbeitsplatzsicherheit werden größere Entfernungen in Kauf genommen als bei Beschäftigten, die den Arbeitsplatz häufiger wechseln (müssen), zumal wenn mehr in den Haushalten zwei und mehr Erwerbstätige wohnen, deren Arbeitsplätze üblicherweise auseinander liegen.

[139] Vgl. Statistisches Bundesamt: Erwerbstätige nach Stellung im Beruf, Entfernung, Zeitaufwand und benutztem Verkehrsmittel für den Hinweg zur Arbeitsstätte 2016 in % [download 22.1.2021],

**Tabelle 52: Pendeldistanzen von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten aus der Befragung**

| Pendeldistanz in km | Beamtinnen und Beamte | | Tarifbeschäftigte | |
|---|---|---|---|---|
| **Bund** | | | | |
| u5 | 170 | 24,4% | 95 | 18,4% |
| z5-10 | 119 | 17,1% | 116 | 22,4% |
| z10-25 | 170 | 24,4% | 147 | 28,4% |
| z25-50 | 168 | 24,1% | 114 | 22,1% |
| ü50 | 62 | 8,9% | 40 | 7,7% |
| ü50 Wochenpendler | 7 | 1,0% | 5 | 1,0% |
| **Länder** | | | | |
| u5 | 790 | 19,4% | 762 | 23,4% |
| z5-10 | 717 | 17,6% | 641 | 19,7% |
| z10-25 | 1274 | 31,3% | 902 | 27,7% |
| z25-50 | 884 | 21,7% | 635 | 19,5% |
| ü50 | 366 | 9,0% | 275 | 8,4% |
| ü50 Wochenpendler | 35 | 0,9% | 40 | 1,2% |
| **Kommunen** | | | | |
| u5 | 486 | 29,8% | 1053 | 29,4% |
| z5-10 | 313 | 19,2% | 727 | 20,3% |
| z10-25 | 509 | 31,2% | 1086 | 30,4% |
| z25-50 | 255 | 15,7% | 566 | 15,8% |
| ü50 | 61 | 3,7% | 133 | 3,7% |
| ü50 Wochenpendler | 5 | 0,3% | 11 | 0,3% |

Indes ergibt die Auswertung der Zufriedenheitswerte in Abhängigkeit der Pendlerdistanzen genauso wenig statistische Zusammenhänge wie zuvor schon die Länge der wöchentlichen Arbeitszeit; auch hier liegen die Korrelationskoeffizienten nahe bei 0. Die jeweiligen Durchschnittswerte der Pendeldistanzgruppen variieren leicht, jedoch in keiner Weise systematisch mit der Länge des Weges zur Arbeit. Sie haben zudem mit Werten von häufig 40% bis über 50% überdurchschnittlich hohe Variationskoeffizienten, was ebenfalls auf einen sehr schwachen statistischen Zusammenhang hinweist. Insb. bei der Angabe einer subjektiv empfundenen Überlastung liegen alle Variationskoeffizienten bei beiden Statusgruppen sogar zwischen 43% und 50%.

Insoweit bestätigen sich die eingangs angenommenen Zusammenhänge zwischen der wöchentlichen Arbeitszeit bzw. der der Länge des Weges zur Arbeit mit den Zufriedenheitswerten gerade nicht. Es ist also anzunehmen, dass die festgestellten Zufriedenheits- bzw. häufig indizierten Unzufriedenheitswerte vom Arbeitsplatz und seinen spezifischen internen oder systemischen Bedingungen resultieren.

### 4.3.3 Angegebene Präferenzordnung und Zufriedenheitswerte

Der Fragebogen enthielt auch die Frage nach der subjektiven Präferenz der Arbeitgeberattraktivität: „Welche Merkmale machen einen Arbeitgeber in Ihren Augen besonders attraktiv?“ Zur Wahl standen ein angemessenes Arbeitspensum, gute Arbeitsbedingungen, eine gute Bezahlung und gute berufliche Perspektiven.

Mit der Frage wurde implizit auch die persönliche Präferenz, das persönliche Motiv der Wahl eines Arbeitsplatzes im öffentlichen Dienst abgefragt. Obwohl mit 7% bis 11% eine relativ hohe Anzahl der ausgefüllten Fragebögen die Antwort hier verweigerten, gab eine Mehrzahl nicht nur die erste Präferenz für die Arbeitgeberattraktivität, sondern auch eine Reihung der anderen Merkmale an. Die nachrangigen Präferenzen sind angesichts der überall anzutreffenden wichtigsten Präferenz in Form von guten Arbeitsbedingungen empirisch von geringer Bedeutung und werden nicht mehr explizit thematisiert.

**Tabelle 53: Durchschnittliche Zufriedenheitswerte zu den Arbeitsbedingungen der Präferenzgruppen bei Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden**

| | Anzahl | Arbeitsmittel | Betriebsklima | Gesundheit | Beruf & Familie | Überforderung | Unterforderung | Überlastung | Unterauslastung |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Beamtinnen und Beamte** | | | | | | | | | |
| **Bund** | **638** | **3,951** | **3,035** | **3,505** | **3,659** | **2,061** | **2,222** | **2,385** | **1,908** |
| Arbeitsbed. | 317 | 4,047 | 3,121 | 3,572 | 3,806 | 2,000 | 2,242 | 2,351 | 1,879 |
| Bezahlung | 105 | 3,731 | 2,952 | 3,390 | 3,320 | 2,117 | 2,154 | 2,320 | 1,825 |
| Perspektiven | 83 | 3,880 | 3,133 | 3,494 | 3,852 | 1,963 | 2,150 | 2,280 | 1,988 |
| Arbeitspensum | 78 | 3,936 | 2,857 | 3,487 | 3,551 | 2,273 | 2,359 | 2,610 | 2,026 |
| **Länder** | **4111** | **3,627** | **2,816** | **3,073** | **3,335** | **2,206** | **2,054** | **2,562** | **1,699** |
| Arbeitsbed. | 2105 | 3,703 | 2,918 | 3,164 | 3,488 | 2,144 | 1,997 | 2,499 | 1,653 |
| Bezahlung | 708 | 3,476 | 2,674 | 2,986 | 3,156 | 2,274 | 2,092 | 2,602 | 1,769 |
| Perspektiven | 400 | 3,662 | 2,727 | 3,063 | 3,191 | 1,977 | 2,354 | 2,357 | 1,967 |
| Arbeitspensum | 485 | 3,572 | 2,716 | 2,952 | 3,188 | 2,377 | 1,996 | 2,761 | 1,609 |

| | An-zahl | Ar-beits-mittel | Be-triebs-klima | Ge-sund-heit | Beruf & Fa-milie | Über-forde-rung | Unterfor-derung | Über-lastung | Unteraus-lastung |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Kommu-nen** | **1632** | **4,079** | **3,257** | **3,487** | **3,610** | **2,185** | **1,881** | **2,554** | **1,567** |
| Arbeits-bed. | 910 | 4,118 | 3,319 | 3,563 | 3,688 | 2,138 | 1,907 | 2,472 | 1,572 |
| Bezahlung | 195 | 3,903 | 3,041 | 3,262 | 3,358 | 2,309 | 1,912 | 2,660 | 1,613 |
| Perspekti-ven | 178 | 4,129 | 3,259 | 3,428 | 3,483 | 2,227 | 1,892 | 2,657 | 1,580 |
| Arbeits-pensum | 185 | 4,070 | 3,189 | 3,255 | 3,410 | 2,464 | 1,799 | 2,972 | 1,464 |
| **Tarifbeschäftigte** | | | | | | | | | |
| **Bund** | **522** | **4,129** | **3,232** | **3,739** | **3,928** | **1,864** | **2,465** | **2,092** | **2,164** |
| Arbeits-bed. | 264 | 4,156 | 3,310 | 3,744 | 4,038 | 1,752 | 2,305 | 1,981 | 2,012 |
| Bezahlung | 82 | 3,840 | 3,200 | 3,671 | 3,765 | 1,938 | 2,500 | 2,235 | 2,123 |
| Perspekti-ven | 78 | 4,218 | 3,154 | 3,756 | 3,789 | 1,701 | 2,792 | 2,053 | 2,429 |
| Arbeits-pensum | 62 | 4,290 | 2,984 | 3,774 | 3,919 | 2,344 | 2,712 | 2,350 | 2,458 |
| **Länder** | **3284** | **3,931** | **3,116** | **3,469** | **3,716** | **2,052** | **2,326** | **2,357** | **1,944** |
| Arbeits-bed. | 1802 | 4,016 | 3,244 | 3,576 | 3,819 | 2,013 | 2,250 | 2,299 | 1,891 |
| Bezahlung | 530 | 3,776 | 2,879 | 3,300 | 3,557 | 2,144 | 2,459 | 2,464 | 2,054 |
| Perspekti-ven | 285 | 3,796 | 2,989 | 3,457 | 3,630 | 1,947 | 2,520 | 2,199 | 2,095 |
| Arbeits-pensum | 370 | 3,897 | 3,027 | 3,329 | 3,650 | 2,096 | 2,388 | 2,490 | 2,019 |

| | Anzahl | Arbeitsmittel | Betriebsklima | Gesundheit | Beruf & Familie | Überforderung | Unterforderung | Überlastung | Unterauslastung |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Kommunen** | **3605** | **3,861** | **3,060** | **3,349** | **3,660** | **2,094** | **2,133** | **2,390** | **1,795** |
| Arbeitsbed. | 2002 | 3,936 | 3,184 | 3,445 | 3,792 | 2,057 | 2,066 | 2,330 | 1,766 |
| Bezahlung | 497 | 3,769 | 2,857 | 3,210 | 3,408 | 2,158 | 2,201 | 2,470 | 1,820 |
| Perspektiven | 311 | 3,785 | 3,030 | 3,386 | 3,673 | 1,898 | 2,553 | 2,146 | 2,120 |
| Arbeitspensum | 404 | 3,764 | 2,851 | 3,188 | 3,499 | 2,238 | 2,135 | 2,568 | 1,748 |

Sowohl bei Beamtinnen und Beamten als auch bei den Tarifbeschäftigten genießen die Arbeitsbedingungen die höchste Präferenz[140]. An zweiter Stelle folgt mit großem Abstand die Bezahlung der Arbeit, während sich die beruflichen Perspektiven und die Angemessenheit des Arbeitspensums bei den verschiedenen Arbeitgebern/Dienstherrn Platz 3 und 4 teilen.

**Tabelle 54: Durchschnittliche Zufriedenheitswerte zu Weiterbildung und beruflichen Perspektiven der Präferenzgruppen bei Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden**

| Beamtinnen und Beamte | Anzahl | Angebot Weiterbildung | Ermögl. WeiBi | Interesse berufl. Fortkommen | Beförderungsperspektiven | Perspektive Aufstieg |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Bund** | **638** | **3,402** | **3,386** | **2,403** | **2,446** | **2,087** |
| Arbeitsbed. | 49,7% | 3,443 | 3,479 | 2,512 | 2,615 | 2,161 |
| Bezahlung | 16,5% | 3,337 | 3,220 | 2,170 | 2,180 | 1,906 |
| Perspektiven | 13,0% | 3,385 | 3,429 | 2,410 | 2,430 | 1,972 |
| Arbeitspensum | 12,2% | 3,342 | 3,333 | 2,301 | 2,347 | 2,101 |

[140] Diese Resultate ähneln damit stark den Erkenntnissen von Rehu, Lusk und Wolff, welche in einer empirischen Studie bei deutschen Beschäftigten eines internationalen Großkonzerns feststellten, dass diese am stärksten durch Verbesserungen bei den Arbeitsbedingungen motiviert werden. Vgl. *Rehu, Marjaana/Lusk, Edward/Wolff, Birgitta*: Incentive Preferences of Employees in Germany and the USA: An Empirical Investigation, in: Management Revue 2005 (Jg. 16), H. 1, S. 81 ff.

| Beamtinnen und Beamte | Anzahl | Ange-bot Weiter-bildung | Ermögl. WeiBi | Interesse berufl. Fortkom-men | Beförde-rungsper-spektiven | Perspek-tive Auf-stieg |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Länder** | **4111** | **3,275** | **3,400** | **2,337** | **2,102** | **1,931** |
| Arbeitsbed. | 51,2% | 3,334 | 3,502 | 2,436 | 2,193 | 1,999 |
| Bezahlung | 17,2% | 3,178 | 3,281 | 2,240 | 1,905 | 1,826 |
| Perspektiven | 9,7% | 3,206 | 3,255 | 2,220 | 2,093 | 1,869 |
| Arbeitspen-sum | 11,8% | 3,266 | 3,321 | 2,249 | 2,100 | 1,905 |
| **Kommunen** | **1632** | **3,569** | **3,733** | **2,744** | **2,586** | **2,368** |
| Arbeitsbed. | 55,8% | 3,586 | 3,781 | 2,829 | 2,673 | 2,462 |
| Bezahlung | 11,9% | 3,537 | 3,576 | 2,559 | 2,344 | 2,189 |
| Perspektiven | 10,9% | 3,548 | 3,702 | 2,702 | 2,582 | 2,308 |
| Arbeitspen-sum | 11,3% | 3,607 | 3,738 | 2,676 | 2,500 | 2,190 |
| **Tarifbeschäftigte** | | | | | | |
| **Bund** | **522** | **3,148** | **3,378** | **2,358** | **1,880** | **2,095** |
| Arbeitsbed. | 50,6% | 3,274 | 3,489 | 2,476 | 1,955 | 2,175 |
| Bezahlung | 15,7% | 3,090 | 3,395 | 2,267 | 2,000 | 2,080 |
| Perspektiven | 14,9% | 2,827 | 3,044 | 2,014 | 1,703 | 1,932 |
| Arbeitspen-sum | 11,9% | 3,081 | 3,283 | 2,351 | 1,702 | 1,912 |
| **Länder** | **3284** | **3,163** | **3,415** | **2,285** | **1,782** | **2,003** |
| Arbeitsbed. | 54,9% | 3,218 | 3,495 | 2,374 | 1,831 | 2,050 |
| Bezahlung | 16,1% | 2,984 | 3,285 | 2,116 | 1,645 | 1,859 |
| Perspektiven | 8,7% | 3,086 | 3,315 | 2,217 | 1,800 | 2,062 |
| Arbeitspen-sum | 11,3% | 3,232 | 3,395 | 2,211 | 1,765 | 1,986 |

| Beamtinnen und Beamte | Anzahl | Angebot Weiterbildung | Ermögl. WeiBi | Interesse berufl. Fortkommen | Beförderungsperspektiven | Perspektive Aufstieg |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Kommunen** | **3605** | **3,240** | **3,510** | **2,492** | **2,078** | **2,260** |
| Arbeitsbed. | 55,5% | 3,303 | 3,617 | 2,588 | 2,151 | 2,336 |
| Bezahlung | 13,8% | 3,091 | 3,368 | 2,378 | 2,024 | 2,174 |
| Perspektiven | 8,6% | 3,198 | 3,412 | 2,444 | 2,074 | 2,312 |
| Arbeitspensum | 11,2% | 3,135 | 3,359 | 2,311 | 1,939 | 2,090 |

In Bezug auf Arbeitsbedingungen sowie Über- bzw. Unterforderung und -(aus)lastung sind sowohl die öffentlich Bediensteten, deren Hauptpräferenz auf guten Arbeitsbedingungen und berufliche Perspektiven liegen, deutlich zufriedener als die, die ihren Beruf wegen eines angemessenen Arbeitspensums oder gar wegen der Bezahlung gewählt haben. Dies gilt für beide Statusgruppen. Die besten Zufriedenheitswerte weist die Gruppe derer auf, die gute Arbeitsbedingungen an erster Stelle sehen. Lediglich bei den Merkmalen der persönlich empfundenen Überlastung und Überforderung liegen die Werte über denen, die eine gute berufliche Perspektive erwarten. Diese Gruppe beklagt sich allerdings auch am stärksten über Unterforderung und Unterauslastung.

Auffällig niedrig liegen hingegen die Zufriedenheitswerte vor allem bei der Gruppe, die das Arbeitsentgelt als wichtigste Präferenz für ihre Berufstätigkeit ansehen. Lediglich bei Unterforderung und Unterauslastung gibt es hier bei den Beamtinnen und Beamten die niedrigsten Anzeigen, bei den Tarifbeschäftigten von Bund und Kommunen die zweitniedrigsten. Sehr hohe Werte und damit deutlich überdurchschnittliche Problemsicht weist auch die Gruppe derer auf, die ein angemessenes Arbeitspensum für am wichtigsten halten, bei den Merkmalen Überforderung und Überlastung aus.

Die bei Arbeitsbedingungen sowie Belastung und Über-/Unterforderung unterschiedlichen Zufriedenheitsmuster setzen sich bei den Merkmalen Weiterbildung und Beförderung/Aufstieg fort. Auch hier ist die Gruppe derer, für die gute Arbeitsbedingungen am wichtigsten sind, die zufriedenste, die, die die Bezahlung priorisieren, die am wenigsten zufriedene. Die Werte zwischen allen vier Gruppen beider Statusgruppen variieren vergleichsweise gering bei der Zufriedenheit mit Weiterbildungsangebot und subjektiven Weiterbildungsmöglichkeiten. Die Werte divergieren deutlicher bei Beförderung und Aufstieg.

Auffällig ist hier, dass die Gruppe, die berufliche Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten priorisiert, vor allem im Beamtenberiech die schlechtesten oder zweitschlechtesten Durchschnittswerte aufweist (sie wechselt sich hier mit der Gruppe „gute Bezahlung“ ab). Lediglich bei den Tarifbeschäftigten ist das Muster hier nicht so eindeutig, was aber auch damit zusammenhängen kann, dass diese Statusgruppe weder echte Beförderungen noch einen Laufbahnaufstieg kennt.

Dass die, die die Bezahlung im öffentlichen Dienst an erste Stelle setzen, am wenigsten zufrieden mit dieser sind, darf erstaunen. Vor allem hinsichtlich der Aussage, dass sie von ihrem Gehalt „gut leben“ könnten, sind in dieser Gruppe mit Abstand die schlechtesten Werte zu verzeichnen. Weniger große Abstände bestehen bei den anderen Zufriedenheitsrelationen, jedoch mit einem klaren Trend zur größten Unzufriedenheit. Die beiden Gruppen, die das Arbeitspensum und die beruflichen Perspektiven am höchsten schätzen, sind mal über- mal unterdurchschnittlich, unterscheiden sich aber insb. im Hinblick auf ihre Dienstherrn/Arbeitgeber. So sind die Beamtinnen und Beamten, die ein angemessenes Arbeitspensum präferieren, bei den Ländern eher weniger unzufrieden (die meisten Werte liegen unter dem mittleren Wert 3!), dafür beim Bund besonderes unzufrieden. Sehr kritische Werte in Relation zum jeweiligen Durchschnitt und in Relation zu den anderen Gruppen finden sich aber auch bei den Beamtinnen und Beamten der Länder mit erster Präferenz Berufsperspektive, die die Höhe ihres Arbeitsentgelts z.T. noch kritischer sehen als die, die die Bezahlung präferieren. Hier zeigt sich allerdings wieder der enge Zusammenhang zwischen Beförderungs- und Entgelt(un)zufriedenheit. Die Gruppe derer allerdings, die gute Arbeitsbedingungen als wichtigsten Parameter für die Attraktivität ihres Arbeitsgebers/Dienstherrn ansehen, weist durchweg überdurchschnittliche und meistens die besten Zufriedenheitswerte auf.

**Tabelle 55: Durchschnittliche Entgeltzufriedenheit der Präferenzgruppen bei Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden**

| | Anzahl | "gut leben“ | Leistungsmotivation | Adäquanz Leistungen | Adäquanz Fähigkeiten | Adäquanz Verantwortung | Adäquanz Belastungen |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Beamtinnen und Beamte** | | | | | | | |
| **Bund** | **638** | **4,037** | **3,051** | **2,929** | **2,991** | **2,884** | **2,786** |
| Arbeitsbed. | 49,7% | 4,134 | 3,123 | 3,031 | 3,111 | 2,949 | 2,840 |
| Bezahlung | 16,5% | 3,885 | 3,000 | 2,780 | 2,837 | 2,670 | 2,613 |
| Perspektiven | 13,0% | 4,026 | 3,105 | 2,773 | 2,776 | 2,872 | 2,910 |
| Arbeitspensum | 12,2% | 3,920 | 2,833 | 2,797 | 2,867 | 2,822 | 2,635 |
| **Länder** | **4111** | **3,896** | **2,861** | **2,760** | **2,841** | **2,638** | **2,538** |
| Arbeitsbed. | 51,2% | 4,030 | 2,912 | 2,868 | 2,976 | 2,757 | 2,676 |
| Bezahlung | 17,2% | 3,585 | 2,733 | 2,571 | 2,601 | 2,430 | 2,298 |
| Perspektiven | 9,7% | 3,807 | 2,800 | 2,478 | 2,540 | 2,392 | 2,349 |
| Arbeitspensum | 11,8% | 3,910 | 2,831 | 2,819 | 2,857 | 2,631 | 2,503 |

| | Anzahl | "gut leben“ | Leis-tungs-motiva-tion | Adäquanz Leistun-gen | Adäquanz Fähigkei-ten | Adäquanz Verant-wortung | Adäquanz Belastun-gen |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Kommunen** | **1632** | **3,932** | **2,990** | **2,845** | **2,963** | **2,788** | **2,655** |
| Arbeitsbed. | 55,8% | 4,040 | 3,038 | 2,888 | 3,014 | 2,850 | 2,757 |
| Bezahlung | 11,9% | 3,574 | 2,846 | 2,624 | 2,768 | 2,617 | 2,460 |
| Perspekti-ven | 10,9% | 3,835 | 2,884 | 2,832 | 2,917 | 2,740 | 2,488 |
| Arbeitspen-sum | 11,3% | 3,915 | 2,838 | 2,989 | 3,080 | 2,856 | 2,531 |
| **Tarifbeschäftigte** | | | | | | | |
| **Bund** | **522** | **3,505** | **2,701** | **2,653** | **2,643** | **2,696** | **2,666** |
| Arbeitsbed. | 50,6% | 3,651 | 2,758 | 2,764 | 2,734 | 2,789 | 2,773 |
| Bezahlung | 15,7% | 3,177 | 2,544 | 2,430 | 2,304 | 2,584 | 2,506 |
| Perspekti-ven | 14,9% | 3,514 | 2,811 | 2,658 | 2,797 | 2,700 | 2,648 |
| Arbeitspen-sum | 11,9% | 3,400 | 2,583 | 2,655 | 2,644 | 2,569 | 2,621 |
| **Länder** | **3284** | **3,430** | **2,617** | **2,570** | **2,517** | **2,611** | **2,544** |
| Arbeitsbed. | 54,9% | 3,512 | 2,666 | 2,656 | 2,610 | 2,701 | 2,648 |
| Bezahlung | 16,1% | 3,222 | 2,507 | 2,370 | 2,338 | 2,396 | 2,322 |
| Perspekti-ven | 8,7% | 3,330 | 2,556 | 2,418 | 2,319 | 2,509 | 2,471 |
| Arbeitspen-sum | 11,3% | 3,483 | 2,584 | 2,525 | 2,474 | 2,578 | 2,504 |
| **Kommunen** | **3605** | **3,451** | **2,692** | **2,522** | **2,543** | **2,505** | **2,444** |
| Arbeitsbed. | 55,5% | 3,541 | 2,776 | 2,630 | 2,651 | 2,611 | 2,545 |
| Bezahlung | 13,8% | 3,191 | 2,629 | 2,332 | 2,384 | 2,314 | 2,320 |
| Perspekti-ven | 8,6% | 3,382 | 2,555 | 2,428 | 2,297 | 2,459 | 2,404 |
| Arbeitspen-sum | 11,2% | 3,381 | 2,496 | 2,437 | 2,444 | 2,385 | 2,289 |

Wechselabsichten verfestigen die Unterschiede in den Zufriedenheitswerten, allerdings auch mit einigen Überraschungen. Die Gruppe, die gute Arbeitsbedingungen präferiert, weist einen in der Nähe des jeweiligen Durchschnitts liegenden Anteilswert auf, während

die anderen Präferenzgruppen z.T. eklatante Differenzen zeigen. Mit Ausnahme des Beamtenbereichs der Kommunen weisen die öffentlich Bediensteten, die berufliche Perspektiven an erste Stelle setzen, die höchsten Wechselabsichten auf: Bei den Beamtinnen und Beamten des Bundes und der Länder aus dieser Gruppe sind dies mit 19% und 21% etwa 50% bzw. 80% mehr als im Durchschnitt. Im Tarifbereich haben 42% der Beschäftigten des Bundes, 33% der der Länder und 26% der kommunalen Tarifbeschäftigten Wechselabsichten, darunter erhebliche Anteile mit Wechselabsichten in die Privatwirtschaft. Es gibt im übrigen keinen besonderen statistischen Zusammenhang zwischen einem befristeten Arbeitsverhältnis und geäußerten Wechselabsichten. Die Ursachen liegen also in den anderen Merkmalen des Beschäftigungsverhältnisses und dem Arbeitsplatz selbst.

**Tabelle 56: Wechselabsichten der Präferenzgruppen bei Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden**

| | Anzahl | Wechselabsicht | in | | Verbeamtung | berufl. Neuorientierung | räuml. Veränd. | weniger pendeln | Unzufriedenheit | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | öff. Dienst | Privatwirtschaft | | | | | Arbeitsstelle | Entgelt | berufl. Perspektive |
| **Beamtinnen und Beamte** | | | | | | | | | | | |
| **Bund** | **638** | 14,6% | 13,3% | 2,2% | | 4,7% | 1,3% | 2,5% | 8,0% | 3,9% | 7,4% |
| Arbeitsbed. | 49,7% | 15,8% | 14,5% | 2,8% | | 4,7% | 1,6% | 2,2% | 9,8% | 4,4% | 7,6% |
| Bezahlung | 16,5% | 9,5% | 7,6% | 2,9% | | 1,9% | 1,0% | 1,9% | 3,8% | 3,8% | 6,7% |
| Perspektiven | 13,0% | 19,3% | 16,9% | 0,0% | | 6,0% | 0,0% | 2,4% | 8,4% | 6,0% | 12,0% |
| Pensum | 12,2% | 15,4% | 15,4% | 2,6% | | 9,0% | 2,6% | 3,8% | 7,7% | 1,3% | 5,1% |
| **Länder** | **4111** | 12,4% | 10,7% | 2,5% | | 2,9% | 0,7% | 2,1% | 6,1% | 5,4% | 7,5% |
| Arbeitsbed. | 51,2% | 11,7% | 9,9% | 2,4% | | 2,7% | 0,9% | 2,0% | 6,0% | 4,1% | 6,4% |
| Bezahlung | 17,2% | 11,7% | 10,2% | 2,3% | | 2,3% | 0,3% | 2,1% | 4,5% | 6,9% | 6,2% |
| Perspektiven | 9,7% | 21,5% | 19,3% | 3,5% | | 6,0% | 1,5% | 2,5% | 9,8% | 10,8% | 18,0% |
| Pensum | 11,8% | 13,4% | 11,8% | 3,1% | | 3,5% | 0,4% | 2,5% | 7,8% | 6,4% | 8,0% |
| **Kommunen** | **1632** | 14,2% | 13,8% | 1,2% | | 4,3% | 0,6% | 2,9% | 6,5% | 5,4% | 8,6% |
| Arbeitsbed. | 55,8% | 13,5% | 13,3% | 1,1% | | 4,3% | 0,4% | 2,5% | 5,9% | 5,1% | 8,5% |
| Bezahlung | 11,9% | 15,9% | 15,4% | 1,5% | | 4,1% | 1,0% | 3,1% | 5,6% | 8,7% | 8,7% |
| Perspektiven | 10,9% | 13,5% | 13,5% | 1,7% | | 6,2% | 1,7% | 3,9% | 5,1% | 6,2% | 10,1% |
| Pensum | 11,3% | 18,4% | 17,8% | 1,6% | | 5,4% | 0,0% | 4,3% | 11,9% | 3,8% | 9,7% |

| | Anzahl | Wechselabsicht | in öff. Dienst | in Privatwirtschaft | Verbeamtung | berufl. Neuorientierung | räuml. Veränd. | weniger pendeln | Unzufriedenheit Arbeitsstelle | Unzufriedenheit Entgelt | Unzufriedenheit berufl. Perspektive |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Tarifbeschäftigte** | | | | | | | | | | | |
| **Bund** | **522** | 22,4% | 19,2% | 8,8% | 2,3% | 5,0% | 1,9% | 1,9% | 7,1% | 9,4% | 14,4% |
| Arbeitsbed. | 50,6% | 17,8% | 15,2% | 7,2% | 2,3% | 4,5% | 1,9% | 1,9% | 6,8% | 5,7% | 9,1% |
| Bezahlung | 15,7% | 25,6% | 22,0% | 6,1% | 2,4% | 3,7% | 1,2% | 1,2% | 6,1% | 18,3% | 13,4% |
| Perspektiven | 14,9% | 42,3% | 33,3% | 21,8% | 3,8% | 10,3% | 2,6% | 2,6% | 10,3% | 17,9% | 37,2% |
| Pensum | 11,9% | 17,7% | 17,7% | 6,5% | 0,0% | 3,2% | 3,2% | 1,6% | 3,2% | 6,5% | 12,9% |
| **Länder** | **3284** | 19,9% | 15,7% | 9,9% | 1,6% | 4,2% | 1,1% | 3,9% | 8,6% | 10,1% | 12,4% |
| Arbeitsbed. | 54,9% | 18,8% | 15,3% | 9,5% | 1,3% | 4,0% | 0,9% | 3,9% | 8,2% | 8,7% | 11,6% |
| Bezahlung | 16,1% | 20,2% | 15,5% | 9,6% | 1,9% | 3,8% | 0,6% | 3,2% | 8,3% | 14,0% | 11,7% |
| Perspektiven | 8,7% | 33,3% | 24,9% | 16,5% | 3,9% | 7,7% | 2,5% | 5,6% | 13,3% | 15,4% | 24,2% |
| Pensum | 11,3% | 19,5% | 15,7% | 11,6% | 1,4% | 4,1% | 1,9% | 4,3% | 10,0% | 9,2% | 10,8% |
| **Kommunen** | **3605** | 16,8% | 14,0% | 6,2% | 0,8% | 4,7% | 0,6% | 2,6% | 8,5% | 9,3% | 10,5% |
| Arbeitsbed. | 55,5% | 15,7% | 13,2% | 5,0% | 0,8% | 4,8% | 0,6% | 2,5% | 7,7% | 7,7% | 10,0% |
| Bezahlung | 13,8% | 18,1% | 14,9% | 9,3% | 1,2% | 4,2% | 0,8% | 2,4% | 8,9% | 13,3% | 10,1% |
| Perspektiven | 8,6% | 25,7% | 20,9% | 12,5% | 1,3% | 7,7% | 0,3% | 4,8% | 12,2% | 15,4% | 19,3% |
| Pensum | 11,2% | 16,1% | 13,6% | 5,2% | 0,5% | 5,0% | 0,5% | 2,0% | 9,2% | 8,4% | 8,9% |

Bei dieser Gruppe, die berufliche Perspektiven an die erste Stelle setzen, der ist die Enttäuschung über mangelnde berufliche Perspektiven und in ihren Augen auch inadäquate Bezahlung ihrer Arbeit besorgniserregend hoch (vgl. Tab. 56). Da die „externen" Wechselgründe wie Reduzierung der Pendelzeit bei dieser Gruppe kaum von der der anderen Gruppen abweicht, muss die Ursache für die Unzufriedenheit, die in Wechselabsichten mündet, im Arbeitsplatz selbst und in als unzureichend wahrgenommenen Gehältern und Beförderungsperspektiven gesehen werden.

Überraschend ist schließlich, dass die Gruppe, die zuvor die fast immer schlechtesten Zufriedenheitswerte im Hinblick auf Arbeitsbedingungen, Weiterbildung und Beförderungen sowie Arbeitsentgelte geäußert hatte, bei den Wechselabsichten zumindest bei den Beamtinnen und Beamten von Bund und Ländern deutlich unterdurchschnittliche Wechselabsichten äußert. Bei den Tarifbeschäftigten und bei den Beamtinnen und Beamten der Kommunen liegen die Anteilswerte nahe am Durchschnitt.

### 4.3.4 Zusammenfassung der Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung

Die Befragung der Beschäftigten ergab trotz einer Quote von 5-6% so unvollständig ausgefüllten Fragebögen bzw. offensichtlich abgebrochenem Antwortverhalten, dass eine Auswertung keinen Sinn ergeben hätte, mit Angaben von 5421 Beamtinnen und Beamten und 7411 Tarifbeschäftigten von Bund, Ländern und Kommunen zuzüglich 40 Beamtinnen und Beamten und 142 Tarifbeschäftigten ohne Angabe der Ebene eine recht gute empirische Basis für die Ermittlung von Zufriedenheitswerten und Wechselambitionen des öffentlichen Dienstes (ohne Bundeswehr und Wissenschaftsbereich). Bei der Auswertung wurden für die einzelnen Merkmale für Einflussgrößen der Zufriedenheitswerte und Wechselabsichten die Ebene der Beschäftigung und die beiden Statusgruppen durchgängig ermittelt, allerdings auf die Auswertung der Antworten der Beschäftigten ohne Angabe der Ebene verzichtet, weil dies keinen zusätzlichen Erkenntniswert versprach.

Da einige der Antwortenden auch keine Angabe von einem oder auch mehreren persönlichen Merkmalen wie Alter, Geschlecht oder Besoldungs-/Entgeltgruppe machten, wurden bei den Einzelauswertungen auch diese Fragebögen mangels Zuordnungsmöglichkeit zu einer erklärenden Variablen separiert. Die verbleibenden Antwortbögen waren bei allen ausgewerteten Merkmalen allerdings immer noch zahlenmäßig ausreichend für eine quantitative Auswertung. Nur in Einzelfällen gab es z.B. für einzelne Bundesländer weniger als 10 Antworten, diese Werte wurden der Vollständigkeit halber mitausgewiesen, aber optisch als nicht belastbar gekennzeichnet. Die Anzahl der jeweils in die Auswertung einbezogenen Antworten ist in den einzelnen Abschnitten jeweils angegeben.

Beide Statusgruppen indizieren nur bei den Arbeitsbedingungen (Ausstattung mit Arbeitsmitteln, Betriebsklima, gesundheitliche Bedingungen und Vereinbarkeit von Familie und Beruf) sowie Angebot und Zugang zu Weiterbildung Durchschnittswerte bei den Zufriedenheiten, die überwiegend über dem mittleren Wert der Abfrageskala von 1 bis 5 liegen. Dabei fallen die Werte der Tarifbeschäftigten noch leicht besser aus als die der Beamtinnen und Beamten. An der Spitze liegen die Werte für die Ausstattung mit Arbeitsmitteln, während das Betriebsklima mehrfach im Durchschnitt unter 3, also als eher verbesserungswürdig angesehen wird. Bund und Kommunen wechseln sich in der Rangfolge mit

den jeweils höchsten Durchschnittswerten ab, während die Länder bei fast allen Merkmalen am schlechtesten abschneiden.

Sehr kritisch sehen beide Statusgruppen auf allen drei Ebenen die Beförderungs- und Aufstiegsperspektiven, deren Mittelwerte alle deutlich unter 3, häufig in den niedrigen Nachkommastellen von 2 und in drei Fällen von 18 Teilwerten sogar unter 2 (Aufstiegsperspektiven bei den Länderbeamtinnen und -beamten sowie Beförderungsperspektiven für Tarifbeschäftigte von Bund und Ländern) liegen.

Bemerkenswert sind zudem die in einigen Bereichen deutlich über 2 liegenden Durchschnittswerte der Arbeitszumessung (umgekehrte Bewertung!). Am schlechtesten sind die Anzeigen von Überlastung mit Durchschnittswerten zwischen knapp 2,1 und 2,56. Überforderung wird im Durchschnitt mit Werten zwischen 1,86 und 2,2 angegeben. Unterauslastung wird zwar mit den geringsten Durchschnittswerten indiziert (1,57 kommunale Beamtinnen und Beamten – 2,16 Tarifbeschäftigte Bund), Unterforderung allerdings auch mit Werten zwischen 1,9 (kommunale Beamtinnen und Beamte) und 2,3 bei den Tarifbeschäftigten der Länder. Noch besser als die Durchschnittswerte kennzeichnet der Anteil der Antworten mit den Werten 4 und 5 das Problem der falschen Arbeitszumessung (vgl. Tab. 53): Mindestens 5% aller Beschäftigten indizieren eine falsche Arbeitszumessung bei den verschiedenen Merkmalen. Überlastungsanzeigen stehen dabei an der Spitze mit meistens 15% bis in der Spitze 21,4% (Beamtinnen und Beamte der Kommunen). Weitaus erschreckender ist allerdings der hohe Anteil der Anzeigen der Unterforderung und mehr noch sogar der Unterauslastung, was bedeutet, dass der öffentliche Dienst Potentiale seiner Beschäftigten nicht nutzt. Das kann nicht effizient sein!

**Tabelle 57: Anteil der Antworten mit den Werten 4 und 5 bei den Merkmalen Überforderung und Überlastung sowie Unterforderung und Unterauslastung nach Statusgruppen bei Bund, Ländern und Kommunen**

| | Wert | Arbeitszumessung | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Überforderung | Unterforderung | Überlastung | Unterauslastung |
| **Beamtinnen und Beamte** | | | | | |
| Bund | 4 | 6,6% | 13,0% | 12,7% | 7,2% |
| | 5 | 1,9% | 3,9% | 3,8% | 2,7% |
| Länder | 4 | 7,2% | 9,2% | 14,6% | 4,9% |
| | 5 | 3,2% | 2,7% | 6,3% | 1,5% |
| Kommunen | 4 | 7,2% | 6,7% | 15,2% | 3,8% |
| | 5 | 2,7% | 2,1% | 6,2% | 1,7% |
| **Tarifbeschäftigte** | | | | | |
| Bund | 4 | 2,9% | 15,7% | 6,9% | 8,4% |
| | 5 | 1,3% | 7,5% | 2,7% | 6,1% |
| Länder | 4 | 6,1% | 12,5% | 10,9% | 7,6% |
| | 5 | 2,3% | 5,7% | 5,3% | 3,4% |
| Kommunen | 4 | 6,0% | 8,6% | 11,3% | 4,3% |
| | 5 | 2,6% | 4,4% | 5,8% | 3,0% |

Etwas unerwartet fielen die Antworten zur Entgeltzufriedenheit aus. Deutlich über dem Mittelwert liegen die durchschnittlichen Einschätzungen der Befragten, dass sie von ihrem Einkommen gut leben könnten. Dabei sind auf allen drei Ebenen die Beamtinnen und Beamte klar zufriedener als die Tarifbeschäftigten. Klar schlechter fallen die Antworten zur Angemessenheit der Arbeitsentgelte in Relation zur erbrachten Leistung, den Fähigkeiten der Beschäftigten, der von ihnen getragenen Verantwortung und ihrer Belastung aus. Bei den Fragen nach der Adäquanz der Bezahlung liegen alle Mittelwerte mit Werten um 2,5 unter dem mittleren Wert 3 im eher unzufriedenen Bereich. Der Bund verzeichnet dabei durchgängig noch die besten Werte, während die Länder bei den Beamtinnen und Beamten bei allen Merkmalen und bei den Tarifbeschäftigten in Relation zu Leistungsmotivation und Fähigkeiten das Schlusslicht knapp hinter den Kommunen bilden.

Vor allem das Zusammenspiel der Unzufriedenheit mit Beförderungsperspektiven und Aufstieg und Arbeitsentgelt erklärt dann auch, dass je nach Gruppe und Ebene jeder achte bis jeder fünfte Beschäftigte Wechselabsichten hat, die meisten wegen dieser Unzufriedenheit. Hier hat die Befragung klaren Handlungsbedarf ergeben, zumal ein nicht unerheblicher Teil vor allem der Tarifbeschäftigten nach Alternativen in der Privatwirtschaft sucht. Indizierte Mängel der Arbeitszumessung gepaart mit Wechselabsichten wegen Unzufriedenheit mit wichtigen Zielen einer Berufstätigkeit deuten auf größere Effizienzdefizite im öffentlichen Dienst hin, was im Zweifel auch auf die Leistungserstellung und/oder die Arbeitsbelastung der Kolleginnen und Kollegen durchschlägt und damit auch wieder das Betriebsklima belastet. Von Bedeutung ist es deshalb, die Probleme über die Auswertung der Merkmale nach Untergruppen genauer einzukreisen.

Die Auswertungen der Antworten nach Geschlecht, Alter, Besoldungs- resp. Entgeltgruppen – in einigen mit ausreichend vielen Antworten belegten Gruppen auch nach Ländern –, nach Aufgabenbereichen sowie nach Arbeits- und Pendelzeiten ergaben Folgendes:

- Bei vielen Merkmalen unterscheiden sich die Zufriedenheitswerte von **Männern und Frauen** relativ wenig; meistens bewerten Frauen ihre Arbeitsbedingungen leicht besser, als dies die Männer tun. Lediglich bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind Frauen deutlich zufriedener als ihre männlichen Kollegen. Bei der Entgeltzufriedenheit liegen unterschiedliche Bewertungen vor: Beamtinnen und Beamte können von ihren Bezügen besser leben als ihre Kollegen; im Tarifbereich ist dies umgekehrt, hier sind die Frauen deutlich unzufriedener. Bezüglich der Adäquanz der Arbeitsentgelte zu Leistung, Fähigkeiten, Verantwortung und Belastung ergibt sich ein ähnliches Bild; lediglich im Tarifbereich der Länder sind hier die Frauen zufriedener als die Männer.
- Die Zufriedenheitswerte nehmen bei den meisten Merkmalen tendenziell mit dem **Alter** zu oder haben einen U-förmigen Verlauf. Ausnahme sind hier die Beförderungs- und Aufstiegsfragen, wo die ohnehin schon unterdurchschnittlichen Werte mit dem Alter systematisch abnehmen. Nur die Unter-25-jährigen scheinen noch Illusionen zu haben, und die 55-65jährigen scheinen – vorsichtig interpretiert – angesichts des näherkommenden Ruhestands zu resignieren. Bemerkenswert ist außerdem, dass mit zunehmendem Alter auch Unterforderung und Unterauslastung abnehmen. Im Gegenzug steigen vor allem bei den Beamtinnen und Beamten die Zufriedenheitswerte mit dem Arbeitsentgelt, was auch auf den Anstieg der Bezüge mit den Erfahrungsstufen und Beförderungen zurückzuführen ist. Bei den Tarifbeschäftigten lässt sich dieses

Muster nicht klar identifizieren. Hier dominieren mit ansteigendem Alter der Beschäftigten eher stagnierende oder gar rückläufige Zufriedenheitswerte mit dem Arbeitsentgelt, was auch auf das relativ frühe Erreichen der obersten Erfahrungsstufe zurückzuführen sein dürfte.

- Die auch statistisch klarsten und teilweise richtig „scharf“ ausfallenden Zusammenhänge von Zufriedenheit der öffentlich Bediensteten sind mit der Besoldungs- bzw. Entgeltgruppe festzustellen. Bei praktisch allen Merkmalen steigt die Zufriedenheit mit der Hierarchiestufe. Ausnahme ist das Merkmal der Überlastung, die mit steigender Besoldungs-/Entgeltgruppe als zunehmend angezeigt wird. Dafür sinken die Indikationen der Unterforderung und Unterauslastung, wobei dieser Trend bei den Tarifbeschäftigten schwächer ausgeprägt ist als bei den Beamtinnen und Beamten. Mit am ausgeprägtesten ist die mit der Besoldungs-/Entgeltgruppe steigende Zufriedenheit bei allen Merkmalen der Entgeltzufriedenheit, obwohl die Lohnspreizung nach Qualifikationsgruppen im öffentlichen Dienst weitaus geringer als in der Privatwirtschaft und zugunsten den unteren Besoldungs-/Entgeltgruppen ausfällt. Hier scheint ein größeres Problem vorzuliegen, wobei sich die Berufsangaben bei den Beamtinnen und Beamten im Bereich Justizvollzug, Justizverwaltung, Polizei und Feuerwehr, bedingt auch Steuerverwaltung konzentrieren, bei den Tarifbeschäftigten Erzieherinnen, Hausmeister, Bürogehilfen ebenfalls Polizei, Justiz und Justizvollzug.
- Die Auswertungen der in der Umfrage „gutbesetzten“ Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen A9/E9, A11/E11 und A13/E13 nach Ländern nur für die Länderebene indizieren größere Unterschiede zwischen den Bundesländern. Überdurchschnittlich schneiden hier alle ostdeutschen Flächenländer[141] ab, unterdurchschnittlich Berlin, aber auch Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg. Ein Zusammenhang zwischen relativer Höhe der Besoldung und Zufriedenheit konnte nicht festgestellt werden, zumal diese Betrachtungsweise auch die unterschiedlichen regionalen und lokalen Lebenshaltungskosten ausblendet. Ähnlich große Unterschiede sind indes auch bei den (fast) bundesweit einheitlich bezahlten Tarifbeschäftigten festzustellen. Eher zeichnet sich ab, dass sich Unzufriedenheit vor allem mit Arbeitszumessung, Beförderungsperspektiven und Arbeitsentgelten zusammenhängend in unterdurchschnittlichen Werten niederschlägt. Allerdings korreliert auch der Anteil der Beschäftigten mit Wechselabsichten nicht mit den relativen Zufriedenheitswerten.
- Besondere Unzufriedenheit scheint sich außerdem in einigen Aufgabenbereichen zu konzentrieren. Beim Bund sind dies die Bundespolizei und die Finanzverwaltung, genauer: der Zoll, auf Landesebene auch die Polizei und Finanzverwaltung, bei einigen Merkmalen auch der Schulbereich. Bei den Kommunen verteilen sich die Problembereiche auf verschiedene Aufgabenbereiche.
- Die Länge der wöchentlichen Arbeitszeiten und der Zeitaufwand für die Fahrt zur Arbeit haben keinen Einfluss auf die Zufriedenheitswerte.

Günstig für die Dienstherren/Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes bei all den kritischen Werten ist allerdings, dass zwischen 49,7% und 55,8% der Beschäftigten bei der Wichtigkeit der abgefragten Merkmale eines attraktiven Arbeitgebers gute Arbeitsbedingungen

[141] Für Sachsen-Anhalt lagen nicht genügend Antworten vor, um überhaupt belastbare Aussagen treffen zu können.

angab und nur 11,9% bis 17,2% die Bezahlung der Arbeit. Die Arbeitsbedingungen (Ausstattung mit Arbeitsmitteln, Betriebsklima, gesundheitliche Bedingungen und Vereinbarkeit von Familie und Beruf) waren am besten bewertet worden. Umso bedenklicher sind allerdings die kritischen Bewertungen des Betriebsklimas bei verschiedenen Teilgruppen fast aller ausgewerteten Merkmale anzusehen. Bei den Gruppen, die die Höhe der Arbeitsentgelte, berufliche Perspektiven/Beförderungen und ein wie auch immer definiertes Arbeitspensum als wichtigstes Motiv für ihre Tätigkeit im öffentlichen Dienst angaben und die zusammen immerhin 45-50% aller Antwortenden ausmachen, sind durch die Bank nicht nur die Zufriedenheitswerte niedriger als bei der Hauptgruppe, sie haben auch in deutlich höherem Umfang Wechselabsichten.

Insgesamt sind bei den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes doch in erheblichem Umfang Unzufriedenheit und Wechselabsichten nicht nur zu anderen Dienstherren, sondern auch zu Arbeitgebern der Privatwirtschaft festzustellen. Dies lässt einerseits auf einen nicht ganz kleinen Anteil von Passungsproblemen in beide Richtungen zwischen Stellenanforderungen auf der einen Seite und Fähigkeiten sowie Arbeitskapazitäten auf der anderen Seite schließen, macht jedoch andererseits eine weitreichende, bei einigen Teilgruppen der öffentlich Bediensteten sogar sehr kritische Einstellung zu ihren Beförderungs- und Bezahlungsbedingungen erkennbar. Auch wenn seit der Befragung selbst noch zwei Jahre mit vor allem real recht ordentlichen Tarif- und Besoldungsanpassungen vergangen sind, ist für die nächsten Jahre mit wieder steigenden Inflationsraten und wahrscheinlich sehr bescheidenen Entgelterhöhungen sowie einem (wenigstens vorläufigem) Ende der Stellenausweitungen, ergo wieder mit schlechteren Bedingungen oder zumindest mit keinem Rückgang der kritischen Entwicklungen zu rechnen.

# 5. Attraktivitätsdefizite des öffentlichen Dienstes und Reformbedarfe

Auch wenn die Attraktivität des öffentlichen Dienstes insgesamt und in vielen Bereichen als Ergebnis beider Befragungen der Arbeitgeber/Dienstherren und der Beschäftigten noch als relativ gut anzusehen ist und (noch) nicht substanziell bedroht ist, ist eine Verschärfung der Wettbewerbsposition zur Privatwirtschaft und auch zwischen den öffentlichen Arbeitgebern festzustellen, die bereits jetzt zu merklichen Besetzungsproblemen bei Ausbildungsstellen und insb. bei Funktionsstellen in bestimmten Mangelberufen geführt hat. Diese Grundaussage dürfte sich in Krisenzeiten – wie derzeit in der Pandemie – wegen der hohen Arbeitsplatzsicherheit etwas relativieren, jedoch angesichts des demografisch bedingten Rückgangs der Besetzungsstärke der neu in den Arbeitsmarkt eintretender Jahrgänge nicht aufhalten lassen.

Im Bestand der Beschäftigten gibt es Wechselabsichten in erheblichem Umfang, die dann zu Lasten des öffentlichen Sektors ausgehen, wenn es nicht gelingt, die genannten Probleme abzustellen. Zu beachten ist, dass die Probleme nicht allein auf Entwicklungen im öffentlichen Dienst oder in den Dienststellen und Behörden zurückgehen, sondern auch auf die Verknappung qualifizierter bzw. qualifizierbarer Arbeitskräfte im Zuge einer bereits seit einigen Jahren schrumpfenden Erwerbsbevölkerung. Das verstärkt allerdings nur den strukturellen Reformbedarf, da sich dieser Prozess fortsetzen wird. Neben personalwirtschaftlichen Reformen tragen deshalb auch und gerade Reformen zur Erhöhung der Effizienz und der Wirksamkeit der öffentlichen Verwaltungen zur Erhaltung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes bei. Zumindest im Rahmen dieser Studie stehen allerdings die unmittelbaren personalwirtschaftlichen Reformbedarfe im Mittelpunkt der Überlegungen.

Zumindest was die Höhe und Flexibilität der Arbeitsentgelte, z.T. auch die mangelhaften Beförderungsperspektiven angeht, stimmen die Problemwahrnehmungen der Personalverantwortlichen und der Beschäftigten überein. Für Personalverantwortliche bestand die Problematik nicht nur in den sog. Mangelberufsgruppen, dass die angebotenen Entgelte nicht konkurrenzfähig in Relation zu Arbeitgebern in der Privatwirtschaft sind, während viele Beschäftigte ihre Bezüge/Gehälter nicht angemessen in Bezug auf die eigenen Fähigkeiten und die eigene Leistung ansehen. Hier sind bei den Befragten zwar Selbstüberschätzungsverzerrungen in die Gesamtbetrachtung einzubeziehen, allerdings ist die große Unzufriedenheit über beinahe alle Aufgabenbereiche, Berufsgruppen und Laufbahnen hinweg gravierend. Eine nicht als angemessen empfundene Entlohnung ruft bei den Beschäftigten zwangsläufig kognitive Dissonanzen hervor, zu deren Behebung ihnen Anpassungen bei der Arbeitsleistung recht umstands- und risikolos zur Verfügung stehen, weil die individuelle Produktivität im öffentlichen Dienst schließlich kaum messbar ist und Schlechtleistung am Ende zwar die Allgemeinheit schädigt, aber vielfach keine wirklich schmerzhaften Konsequenzen nach sich zieht.

Dieser Effekt dürfte sich angesichts der Unzufriedenheit mit den Beförderungs- und Aufstiegsperspektiven weiter verstärken, denn auch eine Verzögerung bei der Gewährung von Erfahrungsstufen dürfte die Ausnahme bilden. Die angegebene Unzufriedenheit mit dem beruflichen Fortkommen ist mit den schlechtesten Werten der Umfrage überhaupt

als sehr gravierend anzusehen. Das Problem stellt sich in den beiden Statusgruppen im Detail unterschiedlich dar:

- Bei den Beamtinnen und Beamten sind innerhalb der Laufbahnen[142] Beförderungsmöglichkeiten vorgesehen, die nicht nur eine höhere Besoldung bedeuten, sondern auch Leistungsanreize setzen. Innerhalb des mittleren und gehobenen Dienstes sind maximal fünf Beförderungen möglich[143], wobei immer eine höherwertige Planstelle vorhanden sein muss, deren Zahl sich nach oben verjüngt. Ein Aufstieg in die nächsthöhere Laufbahn setzt i.d.R. Weiterbildung bzw. sogar neue qualifizierenden Abschlüsse und häufig auch weitere Bedingungen wie Job-Rotation voraus. Für den Aufstieg sind zudem oft auch besondere Genehmigungen erforderlich. Einige Bereiche des öffentlichen Dienstes – wie z.B. die Schulen, aber auch kleinere Kommunalverwaltungen – verfügen nicht oder nur sehr unzureichend über ausreichend Beförderungsstellen.
- Bei den Tarifbeschäftigten muss diesen für eine höhere Entgeltgruppe eine höherwertige Tätigkeit übertragen werden. De facto erreichen viel Tarifbeschäftigte keine den Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten vergleichbare Höhergruppierungen.

Zwar erhalten Beamtinnen und Beamte wie Tarifbeschäftigten mit den Erfahrungsstufen auch höhere Bezüge und Gehälter, dies kann aber kein Ersatz für den Anreiz zur Leistungsmotivation darstellen, erst recht nicht, wenn die höchste Dienstaltersstufe erreicht ist. Dies ist im Tarifbereich nach der Reform 2009 bereits nach 18 Jahren Tätigkeit[144] der Fall, also nach weniger als der Hälfte des projektierten Arbeitslebens von 40 Jahren. Im Beamtenbereich liegt dieser Zeitpunkt nach Kürzung der Zahl der Erfahrungsstufen und der Streckung der Wartezeiten zwar etwas höher, aus ökonomischer Sicht gibt es für die Beamtinnen und Beamten in dem Alter aber kaum noch Chancen auf dem Arbeitsmarkt attraktive Stellen zu finden, zumal außerdem noch die Austrittkosten aus dem öffentlichen Dienst mit kompensiert werden müssen[145]. Die Befragungsergebnisse deuten auf tiefgreifende Frustration vor allem in den Altersklassen hin, die noch eine Karriere anstreben. Sie nimmt zwar ab, wenn mit keiner Beförderung mehr zu rechnen ist, dürfte aber Folgen für Krankenstände und die tatsächlich erbrachte Leistung haben. Vor allem bei denen, die sich bei Beförderungen übergangen fühlen und für die es keine Hoffnung auf eine andere Stelle (mehr) gibt, steigen die Unzufriedenheitswerte, was auch die schlecht(er)en Ergebnisse für die 55-65jährigen Bediensteten beider Statusgruppen in Sachen Betriebsklima nahelegen. Diese Gruppe geht häufig den Weg der „inneren Verbeamtung“ und vergrößert damit die Lücke zwischen tatsächlicher und potentieller Leistungsfähigkeit des öf-

---

[142] Bayern und Rheinland-Pfalz kennen nur noch eine einzige Laufbahngruppe mit vier Qualifikationsebenen (vgl. Deutscher Beamtenbund – dbb Tarifunion: Sachstand, Laufbahnsysteme und Regelaltersgrenzen in Bund und Ländern (Stand: Mai 2018); download 12.2.2021).

[143] Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben nur noch 2 Laufbahnen, allerdings mit zwei Einstiegsebenen.

[144] Für die höheren Entgeltgruppen vor der Einführung einer sechsten Erfahrungsstufe sogar schon nach 12 Jahren.

[145] Vgl. *Mettelsiefen, Bernd/Pelz, Lothar/Rahmann, Bernd*: a.a.O., S. 137 ff.

fentlichen Dienstes. Eine „Abschiebung“ in den vorzeitigen Ruhestand ist seit der Einführung von Abschlägen (zu) teuer geworden, schont damit zwar das Pensions- oder das (VBL-)Rentenkonto, belastet aber die Arbeitskapazität der Beschäftigungsbehörden.

Auch in den anderen Altersklassen bestehen auf der Basis der Befragungsergebnisse offensichtlich nicht unerhebliche Probleme mit dem Betriebsklima – und mit den damit verbundenen Effizienzverlusten. Angesichts der hohen Präferenzen der meisten Beschäftigten im Hinblick auf gute Arbeitsbedingungen sind diese Werte besorgniserregend. Ein statistischer Zusammenhang mit Überforderung und Überlastung sowie Unterforderung und Unterauslastung besteht nicht; die Korrelationskoeffizienten liegen nahe bei 0. Es liegen also „hausgemachte“ Probleme vor. Nachdenklich sollte der Befund machen, dass bessere Durchschnittswerte erst in den Besoldungsgruppen ab A13 oder A14 bzw. ab E13 oder E14 und höher gemessen wurden. Da hier in vielen kleineren Behörden bereits die Leitungspositionen anfangen, ist es möglich, dass diese vom als schlecht wahrgenommenen Betriebsklima ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wenig mitbekommen. In jedem Fall sind hier weitere Untersuchungen erforderlich.

Die in der Umfrage dokumentierten z.T. nicht unerheblichen Wechselabsichten sind für die Attraktivität der öffentlichen Arbeitgeber als durchaus ambivalent zu bewerten. „Beruhigend“ ist der Befund, dass zumindest 2018 noch die Mehrzahl der Wechselwilligen eine Tätigkeit bei einem anderen öffentlichen Dienstherrn/Arbeitgeber suchte. Hier kommt aber der Wettbewerb der Gebietskörperschaften in vertikaler und horizontaler Hinsicht ins Spiel, bei dem die weniger leistungsfähigen, d.h. die finanzschwächeren und die kleineren Länder und Kommunen eine schlechtere Position haben. Begrenzt wird dieser Wettbewerb mit unterschiedlichen Ausgangspositionen von der Stärke der regionalen und lokalen Präferenzen, die den meisten Menschen – mit Ausnahme von Berufsanfängern – innewohnt[146]. Der öffentliche Dienst profitiert zudem von der Verteilung seiner Arbeitsplätze im Raum, weil er einerseits „flächendeckend“ vertreten ist, aber andererseits wegen der Lage von Behörden und einem größeren Umfang öffentlicher Dienstleistungen in den sog. „zentralen Orten“ mehr Arbeitsplätze in den Städten und Agglomerationen als im ländlichen Raum anbieten kann, was mit den Präferenzen von Menschen mit akademischen Abschlüssen korrespondiert. Dennoch bedeutet jeder Abgang von bewährtem Personal und jede Abwerbung von frisch qualifizierten Absolventinnen und Absolventen der Hochschulen für öffentliche Verwaltung über den Verlust der Ausbildungskosten hinaus auch einen Zeit- und/oder einen Qualitätsverlust, wenn die Stelle erst später oder mit einer/m weniger qualifizierten Bewerber/in besetzt werden kann. Insoweit besteht hier grundlegender Handlungsbedarf. Größerer Forschungsbedarf besteht zudem hier auch im Hinblick auf den realen Gehalt der nominalen Bezüge und Tarifentgelte angesichts größer werdender interregionaler und interlokaler Unterschiede bei den Lebenshaltungskosten, allem voran den Wohnkosten bei wachsenden Mobilitätskosten.

Besorgniserregend ist außerdem die große Unzufriedenheit der unteren Besoldungs- und Entgeltgruppen, die mit einem hohen Anteil Wechselwilliger einhergeht. Die schlechten Umfragewerte zeigen sich nicht nur bei einem Merkmal, sondern ziehen sich chronisch

---

[146] Vgl. *Dustmann, C,/Görlach, J. S.* (2016); The Economics of Temporary Migrations, in: Journal of Economic Literature 54(1), 98-136; und *Göddecke-Stellmann, Jürgen/Lauerbach, Teresa/Milbert, Antonia* (2018): Zuwanderung in die Städte, BBSR-Analysen KOMPAKT 9/2018, Bonn 2018 [download 11.2.2021],

durch alle Parameter. Hier scheint also etwas ganz falsch zu laufen, so empfinden das die Beschäftigten beider Statusgruppen:

- Die geforderten Tätigkeiten entsprächen nicht denen, die zu der Besoldungs-/Entgeltgruppe gehören.
- Besondere Belastungen wie Schichtdienst würden nicht honoriert, obwohl die Bediensteten teilweise höhere Aufwendungen z.B. für Kinderbetreuung hätten. Das Einkommen entspräche generell nicht der erbrachten Leistung, den Fähigkeiten, der Verantwortung und/oder der Belastung.
- Das Einkommen sei nach Abzug von Steuern und Sozial- bzw. Krankenversicherungsbeiträgen nicht ausreichend, um alleine den Lebensunterhalt für den Haushalt zu decken.
- Das Einkommen würde in Relation zu höheren Entgelt-/Besoldungsgruppen als nicht gerecht empfunden, zumal wenn sich die Tätigkeitsmerkmale nicht ausreichend unterschieden.
- Der Zugang zu Weiterbildung scheint in den unteren Besoldungs-/Entgeltgruppen weniger gut als in den höheren Ebenen zu sein.
- Beförderungen kämen zu selten vor. Aufstieg würde selten gefördert bzw. zugelassen.

In Bezug auf die Höhe und die Spanne der Erfahrungsstufen sowie der Gehaltssteigerungen bei Beförderungen oder Höhergruppierungen werden diese unteren Gruppen – vorsichtig formuliert – ohnehin „stiefmütterlich“ behandelt, was als wenig Wertschätzung oder gar Geringschätzung interpretiert werden muss. Dies war denjenigen, die diese Strukturen ersonnen und verhandelt haben, wohl nicht präsent. Auch ist es möglich, dass frühere Einstufungen von Tätigkeitsfeldern angesichts technischer Entwicklungen nicht mehr adäquat sind. Die Lösungen, die hier in vielen Ländern z.B. für den Polizeidienst zur Abschaffung des mittleren Dienstes und einer zweistufigen Besoldungsordnung geführt haben, sind jedoch auch nicht unbedingt funktional. Denn angesichts sinkender Zahlen von Schulabgängerinnen und –abgänger und zunehmenden Wettbewerb um diese ist es sowohl nicht effizient, Polizeikräfte mit Fachhochschul-/Bachelorabschluss auch mit einfachen Veraltungstätigkeiten zu belasten, als auch demotivierend, wenn sich die topqualifizierten jungen Menschen systematisch unterfordert fühlen. Empirisch lässt sich diese Interpretation damit unterlegen, dass die Besoldungsgruppen A7 und A8 bei der Polizei der Länder mit 2,66 und die jüngeren A9er mit 2,65 ähnlich hohe Werte aufweisen, während die älteren Polizistinnen und Polizisten der Besoldungsgruppe A9 – mutmaßlich mittlerer Dienst – mit einem Wert von knapp 2,2 und alle höheren Besoldungsgruppen mit 2,17 deutlich weniger Unterforderung indizieren.

Die von den Beschäftigungsbehörden geäußerten Stellenbesetzungsprobleme und die bezüglich spezifischer Merkmale geäußerten Unzufriedenheitswerte sind ernsthafte Bedrohungen für die Arbeitgeber-/Dienstherrnattraktivität des öffentlichen Dienstes. Denn der Fachkräftemangel wird sich angesichts des demografischen Wandels und der hoffentlich anhaltenden großen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft kaum abschwächen. Der Personalbedarf des öffentlichen Dienstes mit einem notwendigerweise sehr hohen Qualifikationsgrad wird auch angesichts des fortgesetzten Ausscheidens der gut be-

setzten älteren Jahrgänge des Personalbestands kaum weniger werden. Die Digitalisierung und die weiter zunehmende Bedeutung von Bildung und Wissen werden allerdings den Wandel der Stellenstruktur im öffentlichen Dienst beschleunigt fortsetzen. Insoweit ergibt sich deutlicher Reformbedarf für den öffentlichen Dienst, für den vor allem die Beschäftigtenbefragung einige Ansatzpunkte liefert.

Die Reformbedarfe beziehen sich auf verschiedene Bereiche, die sich grundsätzlich in Änderungsbedarf

1. bei den Entgelt- und Beförderungs-/Laufbahnsystemen,
2. bei der Planung und Organisation der spezifischen Aus- und Weiterbildungssysteme des öffentlichen Dienstes und
3. bei den konkreten Arbeitsbedingungen und der Personalführung

verorten lassen.

**Reform der Entgelt- und Beförderungs-/Laufbahnsysteme:**

Maximal fünf Beförderungen innerhalb eines Berufslebens mögen in Zeiten Professor Unrats genug gewesen sein, heute erscheint es zumindest fragwürdig, dass sich daraus ausreichend positive Motivationsanreize für einen leistungsfähigen öffentlichen Dienst generieren lassen. Auch Laufbahngrenzen erscheinen für motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sich systematisch über Weiterbildung die qualifikatorischen Anforderungen angeeignet haben, als mehr als ärgerliche Karrierebeschränkungen. Die häufig sehr restriktiven Anwendungen des Laufbahnaufstiegs widersprechen eigentlich auch dem heute so gern postulierten Prinzip des lebenslangen Lernens. Insoweit hat der Übergang zu den zweiteiligen Laufbahnsystemen schon einen Teil der neuen beruflichen Lebensrealität nachvollzogen. Eine derartige Reform steht aber beim Bund und bei einigen Ländern noch aus. Zudem besteht die Barriere zwischen mittlerem und gehobenem Dienst immer noch. Auch wenn der Tarifbereich selbst keine Laufbahnbeförderungen kennt, so gilt doch für beide Statusgruppen, dass eine Beförderung immer eine ranghöhere freie Planstelle voraussetzt. Und Bewerbungs- bzw. Auswahlverfahren sind heute auch im Beamtenbereich weitgehend üblich.

Ausgehend von der doppelten Kritik unzureichender Beförderungen einerseits und Bezüge- und Gehaltssteigerungen auch ohne Mehrleistung andererseits liegt es nahe, die Zahl der Beförderungsstufen zu verdoppeln und die der Erfahrungsstufen zu halbieren. Der Stellenkegel wäre dazu neu zu strukturieren. Die „Wartezeiten“ bis zur nächsten Erfahrungsstufe könnten dann verlängert werden. Naheliegend wäre es außerdem dann, wenn auch der Tarifbereich eine „beförderungsfreundliche“ Stellenstruktur erhält, diese Wartezeiten wieder zwischen den beiden Statusgruppen zu harmonisieren.

Die nächste „Baustelle“ in diesem Bereich wäre die Überarbeitung der Abstände zwischen den Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen. Ein Teil der Probleme nicht nachvollziehbarer Abstände zwischen den Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen resultiert aus den Mindestbeträgen in den Tarifabschlüssen, die in den unteren Entgeltgruppen prozentual immer höher als für die oberen ausfielen und damit die prozentualen Abstände zwischen ihnen reduziert haben. Es ist aber absolut motivationstötend, wenn die Unterschiede nach und nach „eingedampft“ werden und ein Aufstieg in die nächsthöhere Entgeltgruppe keine fühlbare

monetäre Honorierung mehr erfährt. Diese Folgen der Tarifpolitik der letzten Jahre hat offensichtlich niemand bedacht. Nun verstärkt sie den Reformbedarf.

Inwieweit die Familienzuschläge – über die unmittelbaren verfassungsrechtlichen Anlässe hinaus – reformbedürftig sind, ist bedauerlicherweise auf der Basis der Befragung nicht zu ermitteln. Diese Frage war bei der Konzipierung des Fragebogens nicht „auf dem Schirm". Jedoch hätte gut abgefragt werden können, ob die Entgeltzufriedenheit vor allem bei der Aussage, ob die Beschäftigten von ihrem Gehalt gut leben könnten, auch vom Umfang gezahlter Familienzuschläge abhängt. Dies könnte allerdings eine Folgebefragung aufdecken. Eine Reform hier ohne weitere empirische Erkundung über die tatsächliche Einkommenssituation der unteren Besoldungsgruppen erscheint nicht nur nicht zielführend, sondern sogar (personal-)politisch riskant.

Kurzfristiger ließen sich jedoch Belastungsfaktoren auch durch bestimmte Zulagen im Entgeltsystem kompensieren. Die derzeit vereinbarten Zulagen für Wechselschichtdienste sind kaum ernsthaft als Prämie für die dabei entstehenden Belastungen anzusehen. Im Zweifel gibt es auch weitere Merkmale, die eindeutig echte Mehrbelastungen indizieren. Das dürfte im Zweifel einfacher sein als die Messung von Leistungen für eine Prämienvergabe, die (fast) immer strategische Verhaltensweisen auslöst. Angesichts zunehmender Gewalt gegenüber Beschäftigten des öffentlichen Dienstes könnte man auch hier Prämien gewähren.

Mit aller gebotenen Vorsicht sollte außerdem untersucht werden, ob die immer noch geltende einheitliche Besoldungsordnung für die z.T. extrem unterschiedlichen Tätigkeitsgruppen und divergierenden Fachkräfteengpässe beibehalten werden sollte oder ob für einige wenige große Gruppen von Beschäftigten wie Bildungswesen oder Polizei eine eigenständige S- bzw. P-Besoldung entwickelt werden sollte. Hier gibt es Gründe für und gegen eine solche „Auslagerung", die es sorgfältig abzuwägen gilt. Die haushaltsneutrale „Verdoppelung" der Beförderungsskala würde zumindest mehr Beförderungsstellen schaffen, so dass man auf die langfristig nicht besonders wirksame Vorziehung von Erfahrungsstufen verzichten könnte.

Schließlich wäre auch zu überlegen, ob – anstelle von befristeten Arbeitsverträgen für Berufseinsteigerinnen und -einsteiger! – die Probezeit vor allem für Stellen mit höheren Qualifikationsanforderungen verlängert werden sollte. Dies würde die Einstellungsbehörden entlasten, bevor sie ein „lebenslängliches" Dienstverhältnis begründen würden, und könnte sogar das Einstellungsverfahren beschleunigen.

**Bessere Planung und Organisation der spezifischen Aus- und Weiterbildungssysteme des öffentlichen Dienstes**

Ein gewisses Maß an Personalfluktuation ist vor allem dann nicht unwirtschaftlich, wenn dies zu einer besseren Abstimmung zwischen Qualifikationen und fachlichen Anforderungen auf den verschiedenen Stellen führt. Zudem können Weggänge und Stellenbesetzungen von außen auch motivationsfördernd sein und neue Impulse in Organisationen bringen. Je höher und spezifischer allerdings das erforderliche Humankapital auf einer Stelle ist, umso schwerer wiegt der Verlust qualifizierter und belastbarer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. In jedem Fall sind die Aus- und Weiterbildungskosten, die in eine/n Mitarbeiter/in investiert worden sind, erst einmal verloren.

Nun sind zunehmende Zahlen von tatsächlich stattfindenden Wechseln bei ebenfalls wachsenden Problemen mit Wiederbesetzungen von Stellen dann durchaus ein Effizienzproblem für größer werdende Teile des öffentlichen Dienstes. Gerade weil der öffentliche Dienst einen großen Teil seines Personals selbst ausbildet und hierfür auch erhebliche Kosten trägt, ist allein der Weggang von frisch Qualifizierten zu anderen – häufig privaten – Arbeitgebern[147] korrespondierender Branchen ein echtes Effizienzproblem, zumal dann nicht nur Ausbildungskosten verloren gehen, sondern auch dringend erforderliche geplante Nachbesetzungen von Stellen unterbleiben. Auch bei einer späteren Abwerbung qualifizierter Beamtinnen und Beamte z.B. der Finanzverwaltung durch private Arbeitgeber stellt sich die dringende Frage, ob der „ökonomische Wert" dieser Tätigkeiten nicht bei Besoldung und – in dynamischer Perspektive – Beförderungsperspektiven systematisch unterschätzt werden, zumal wenn man berücksichtigt, dass auch der Wegfall wichtiger Teile der bereits erworbenen Alterssicherung kompensiert werden muss. Hier sind einfach weitere, auch und gerade wirtschaftswssenschaftliche Forschungen erforderlich.

Die guten Ausbildungsbedingungen sind allerdings auch ein echter Attraktor für den öffentlichen Dienst. Die materiellen Konditionen des Bachelor-Studiums an den Verwaltungs(fach)hochschulen sind insb. auch für junge Frauen sehr attraktiv. Die dualen Ausbildungs-/Studienordnungen vermitteln die Erfordernisse am Arbeitsplatz hervorragend. Lediglich die Verzahnung mit den weiterführenden Masterstudiengängen, die nicht nur eine Vielzahl von fachlichen Ausrichtungen auch an anderen Hochschulen kombinierbar macht, ist noch nicht so gelungen, dass die Studierenden und die potentiellen Dienstherren eine gemeinsame Orientierung entwickeln können.

Eine stärkere Verzahnung von dringend auszubauender Personal(bedarfs)planung und Ausbildungskapazitäten wäre ein wichtiges Instrument für eine effizientere Personalrekrutierung für den öffentlichen Dienst. Dies setzt in der Tat eine langfristig ausgerichtete Orientierung der Größe von Einstellungskohorten und deren fachlichen Anforderungen voraus. Hier sollte sich der fachliche Strukturwandel im öffentlichen Dienst, wie er sich zuletzt in der Digitalisierung ausdrückt, schneller in den Studienordnungen niederschlagen als in der Vergangenheit. Vor allem kleinere Länder sollten für Planung und stetige Auslastung ihrer Ausbildungskapazitäten stärker mit ihren Nachbarländern oder sogar weiter überregional zusammenarbeiten. Dies würde zudem „kleine Dienstwege" für die spätere Tätigkeit im öffentlichen Dienst verschiedener Gebietskörperschaften etablieren.

Nachgedacht werden muss zudem auch über die Höhe der zurückzuerstattenden Ausbildungskosten im Fall eines Dienstherrnwechsels direkt oder in den ersten Jahren nach der Ausbildung, mit deren Hilfe die Ausbildungskosten „portabel" gemacht werden. Die Rate könnte innerhalb der ersten zehn Jahre Tätigkeit im Dienst der ausbildenden Gebietskörperschaft mit jedem Jahr linear abgesenkt werden, weil die Auswirkungen der Erstausbildung auf das Humankapital gegenüber der durch die Tätigkeit erworbenen Berufserfah-

[147] Dieses Problem wurde der Autorin sehr häufig von Behördenleiterinnen und behördenleitern als drängendes Problem genannt und wird auch von Studierenden kolportiert. Empirische Untersuchungen und statistische Angaben dazu gibt es derzeit leider nicht. Das gilt auch für das Phänomen, dass sich Studierende durch die Prüfung fallen lassen, um die Rückzahlung von Teilen ihrer Studienkosten zu umgehen.

rung relativ zurücktreten und im übrigen durch Weiterbildung werterhalten werden müssen. Diese Preise sollten auch im Verhältnis der Gebietskörperschaften untereinander gelten und könnten so für eine effizientere Ausbringung von Ausbildungskapazitäten sorgen.

**Verbesserung der konkreten Arbeitsbedingungen und Forcierung der Fähigkeiten der Personalführung**

Ein erheblicher Teil der monierten Defizite fällt in den Bereich der Beschäftigungsbehörden selbst. Nur sie können die konkreten Probleme beim Betriebsklima erkennen und ggf. abstellen. Die Vorgesetzten selbst sind allerdings häufig sogar die Quelle oder Teil von wenig motivierenden Arbeitsbedingungen in der Arbeitseinheit. Indes fehlen ihnen möglicherweise auch das Wissen für die Diagnose oder auch die notwendigen Handlungsspielräume, um die Probleme zu beseitigen. Dass man sich im öffentlichen Dienst wegen der Lebensarbeitszeitbindung nicht oder nur mit Schwierigkeiten von Mitarbeiterinnen du Mitarbeitern trennen kann, macht personalwirtschaftliche Lösungen nicht einfacher. In jedem Fall sind hier weitere Daten erforderlich, um genauere Aussagen zur Verbreitung und Ausmaß der Probleme machen zu können. Im Wesentlichen sind hier drei Problemkreise anzusprechen:

- Andauernde Unterforderung und Unterauslastung führen nicht nur zu Unzufriedenheit und mangelndem Engagement bei der Arbeit, sondern auch zu Krankheitssymptomen, die heute unter dem Begriff Boreout zusammengefasst werden[148]. Es wäre wichtig zu erforschen, ob Unterforderung und Unterauslastung nicht nur bei den Rentenzugängen[149] der Tarifbeschäftigten, sondern auch zu den auch in der Beamtenversorgung stark gewachsenen Frühpensionierungszahlen wegen psychischer Krankheiten[150] beigetragen haben. Auch ein durchschnittlich höherer Krankenstand als in anderen Wirtschaftsbereichen[151] könnte ein Hinweis auf Unterforderungs-/Unterauslastungsprobleme, aber auch Überlastung sein (aber auch auf Probleme mit dem Betriebsklima; s.u.). Bevor Beamtinnen und Beamte die „innere Verbeamtung“ oder gar eine vorzeitige Pensionierung wegen Dienstunfähigkeit antreten, sollte systematisch geprüft werden, ob die Probleme in einem nicht richtig zugeordneten Arbeitspensum oder auch in einer auf die Beamtin/den Beamten nicht passenden Qualifikation zurückzuführen sind. Behörden sollten sich hier von Expertinnen und Experten beraten lassen.
- Ähnliche Auswirkungen wie Unterforderung und Unterauslastung hat auf Dauer ein schlechtes Betriebsklima. Als Betriebsklima definiert Lutz von Rosenstiel „… die Qualität der sozialen Beziehungen innerhalb der Organisation und der diese prägenden Bedingungen, wie sie von der Belegschaft wahrgenommen und bewertet werden und

---

148 *Prammer, Elisabeth* (2013): Boreout – Biografien der Unterforderung und Langeweile: eine soziologische Analyse, Wiesbaden.

149 Vgl. Deutsche Rentenversicherung (2020): Rentenversicherung in Zahlen, Berlin, S. 57 [download 26.2.2021].

150 Je nach Abgrenzung findet man Anteile zwischen einem und zwei Dritteln Anteil der psychischen Erkrankungen als Ursache für Pensionierung wegen Dienstunfähigkeit (vgl. Versicherungen online: Dienstunfähigkeit bei Beamten auf Lebenszeit [download 26.2.2021]).

151 Vgl. *Marschall, Jörg*, u.a. (2020): Gesundheitsreport 2020 – Stress in der modernen Arbeitswelt –, Beiträge zur Gesundheitsökonomie und Versorgungsforschung, Bd. 33, Hamburg, S. 159 ff.

deren Verhalten mit prägen."[152] Während ein gutes Betriebsklima als leistungssteigernd gilt, gehen von einem schlechten Betriebsklima ein schlechteres Leistungsniveau und demotivierte Belegschaften aus. Heute gelten Teamgeist, Selbständigkeit beim Arbeiten, Anerkennung seitens der Vorgesetzten, gute Kommunikation mit den Kolleginnen und Kollegen und eine faire Arbeitsaufteilung als Elemente eines guten Arbeitsklimas, während Intrigen, Neid und fehlende Anerkennung durch die Vorgesetzten ein schlechtes Betriebsklima verursachen, in dem Mobbing gedeiht und sich die Arbeitssituation weiter verschlechtert[153]. „Das Betriebsklima spielt eine vermittelnde Rolle im Arbeitsalltag. Ein gutes Klima kann über Schwierigkeiten hinweghelfen, ebenso kann ein schlechtes Klima Probleme verschärfen."[154]

- Auch bezüglich der spezifischen Bedingungen des Betriebsklimas im öffentlichen Dienst findet sich in der Literatur kaum Substantielles und nur wenig Aktuelles[155]. Wahrscheinlich kann man hier auch nicht vom öffentlichen Dienst als Ganzes sprechen, sondern muss die jeweils besonderen Arbeitsbedingungen in den verschiedenen Behörden berücksichtigen. Zumindest die Daten der Beschäftigtenbefragung legen nahe, dass nicht nur die unteren Besoldungs- und Entgeltgruppen, sondern vor allem die Bereiche Polizei und Justiz insb. bei den Ländern sowie Kindertagesstätten und soziale Hilfen bei den Kommunen beim Betriebsklima als negativ wahrgenommen werden. Die Umfrage ermöglicht auch keine Einblicke in spezielle Probleme, die in einzelnen Behörden aufgrund spezifischer personeller Konstellationen bestehen.
- Nimmt man die etwas bessere Bewertung, dass die Vorgesetzten Interesse am beruflichen Fortkommen ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gegenüber den sehr schlechten Werten der Beförderungs- und Aufstiegszufriedenheit ernst, dann liegt es nahe, die inzwischen üblichen regelmäßigen Personalgespräche zur Personalentwicklungsgesprächen auszubauen. Spezifische Weiterbildungsmaßnahmen und der Erwerb von weiteren Qualifikationen nach Möglichkeit in modularen berufsbegleitenden Einheiten[156], die in einen verbindlichen individuellen Zeitplan eingefügt werden, müssen allerdings mit der mittel- bis längerfristigen Personal(bedarfs)planung der verschiedenen Behörden abgestimmt werden, damit sich mit den Qualifikationsmaßnahmen auch ein echtes berufliches Weiterkommen verbinden lässt. Zielvereinbarungen wären hier geeignete Maßnahmen, um beide Seiten in ein motivationales Kommittent einzubinden.

---

[152] *Von Rosenstiel, Lutz* (2003): Betriebsklima und Leistung – eine wissenschaftliche Standortbestimmung; in: Hangebrauck, Uta-Maria/Kock, Klaus/Kutzner, Edelgard/Muesmann, Gabriele (Hrsg.): Handbuch Betriebsklima, München, S. 27.

[153] Vgl. *Volk, Georg*, (2004): Determinanten von Mobbing am Arbeitsplatz – Der Einfluss der Führung und des Betriebsklimas auf negative Kommunikation, Wiesbaden, S. 58.

[154] *Kock, Klaus/Kutzner, Edelgart* (2003): Einleitung: Wieso Betriebsklima?, in: Hangebrauck, Uta-Maria; u.s.: a.a.O., S. 13.

[155] Ausnahme ist die auch nicht mehr ganz neue und sich auf Stellenabbau und Arbeitsverdichtung kaprizierende Untersuchung von *Sebastian Brandl* und *Bernhard Stelzl* (2013): Arbeitsbedingungen und Belastungen im öffentlichen Dienst Ein Überblick zum Forschungsstand und Forschungsbedarf, Arbeitspapier der Hans Böckler Stiftung Nr. 290, Düsseldorf.

[156] Bei größeren Weiterbildungsmaßnahmen wie echten Aufstiegen ist auch an das Instrument der Sabbaticals zu denken, das die Beschäftigten auf Arbeitszeitkonten ansparen können sollten.

Die stärkere Verzahnung von Weiterbildung und Personalplanung lässt sich auf einer „verdoppelten“ Beförderungsskala einfacher durchführen als mit den derzeit geltenden Beschränkungen einer Laufbahnstruktur, die noch aus den Bedürfnissen des letzten, wenn nicht gar vorletzten Jahrhunderts stammt. Die Haushaltsneutralität – vorbehaltlich einer speziellen Rückstellung für die neue Besoldungs- und Entgeltordnung – sollte gewahrt werden, wobei mit zufriedeneren, besser auf Arbeitsanforderungen und Einsatzmöglichkeiten abgestimmten Beschäftigten allein schon Effizienzreserven gehoben werden können. Es wäre auch möglich. Schlechtleistung die monetäre Prämierung zu verweigern. Mit der Ausdifferenzierung der Beförderungsstufen gewinnt im übrigen der Stellenplan eine noch größere Bedeutung für die Steuerung des Personalhaushalts und der Personalpolitik. Insgesamt wird der Koordinierungsaufwand der Personalpolitik im öffentlichen Dienst zunehmen. Allerdings ist auch damit zu rechnen, dass die Passung des Personals verbessert wird und dass durch eine wachsende Attraktivität des öffentlichen Dienstes die Stellenbesetzungs- und Personalbindungsprobleme gut gelöst werden können.

# 6. Zusammenfassung und Ausblick

Die Analyse der Attraktivität des öffentlichen Dienstes in Deutschland hat eine Reihe von einschlägigen Problemen und erheblichen Reformbedarf ergeben. Ausgehend von den eingangs aufgestellten Forschungsfragen lässt sich folgendes zusammenfassen:

1. Das ursprünglich für Unternehmen der Privatwirtschaft entwickelte Konstrukt der Arbeitgeberattraktivität kann problemlos auf den öffentlichen Dienst übertragen werden. Besondere Fragen und Interpretationen sind dadurch erforderlich, dass nicht mögliche Bewerberinnen und Bewerber für eine Arbeit im öffentlichen Dienst im Mittelpunkt der Fragestellung standen, sondern die Operationalisierung dahingehend erfolgte, dass einerseits die Personalverantwortlichen im Hinblick auf Personalrekrutierungs- und -bindungsprobleme befragt wurden, andererseits Zufriedenheit und Wechselambitionen der derzeit Beschäftigten als Trägermerkmale der Attraktivität des öffentlichen Dienstes herangezogen wurden. Diese Vorgehensweise erschien auch deswegen für die Analyse des öffentlichen Dienstes sachgerecht, weil als Folge der rechtlichen oder faktischen Unkündbarkeit der Arbeitsverhältnisse die Kosten der Lösung bestehender Dienstverhältnisse und damit die Kosten von Fehlentscheidungen für beide Seiten höher als in der Privatwirtschaft sind. Die typischerweise unvollständige Information von Bewerberinnen und Bewerber für den öffentlichen Dienst über ihre zukünftigen Arbeitsbedingungen wertet deren Befragungsergebnisse zur Arbeitgeberattraktivität eher ab, zumal auch schon zu Beginn des Projekts erste Hinweise auf zuvor ungekannte Abgangsprobleme aus dem öffentlichen Dienst beobachtet werden konnten. Wichtiger erschien es deshalb, den bestehenden Attraktivitätsproblemen bei den direkt Betroffenen, der derzeit Beschäftigten in beiden Statusgruppen, konkret nachzugehen.

   Beide Fragebögen wurden dementsprechend auf die in der Literatur und in der Fachpresse diskutierten Problemkomplexe zugeschnitten. Die Auswertung der Antworten ermöglicht Aussagen über Art und Ausmaß von Attraktivitätsproblemen des öffentlichen Dienstes sowie konkrete Hinweise auf deren Ursachen. Im Zentrum standen dabei vier Komplexe, die in ähnlicher Weise auch bei Employer-Branding-Untersuchungen in der Privatwirtschaft parametrisiert werden: Arbeitsbedingungen, Arbeitszumessung, Weiterbildung und Beförderungen sowie Arbeitsentgelte. Die Befragungsergebnisse müssen aber im öffentlichen Dienst angesichts der etwas anderen Rahmenbedingungen in mancher Hinsicht anders interpretiert werden.

2. Die Arbeitgeber/Dienstherren äußerten in der Befragung Stellenbesetzungs- und Personalbindungsprobleme. Auch unter den Beschäftigten wurden in z.T. erheblichem Umfang Wechselabsichten angezeigt, die vor allem dann als kritisch einzustufen sind, wenn sie als Folge von Unzufriedenheit mit Arbeitsbedingungen, Arbeitsentgelten und beruflichen Perspektiven und Beförderungen erfolgen; dies aber gaben die meisten Wechselwilligen als Grund an.

   Die Auswertung der Beschäftigtendaten ergab nur wenige Merkmale, bei denen die Befragten im Durchschnitt eine Zufriedenheit oberhalb des mittleren Wertes angaben. Zu diesen gehören zweifelsfrei die Arbeitsbedingungen – allem voran die Ausstattung mit Arbeitsmitteln, aber auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf –, die

Weiterbildungsmaßnahmen und die Subsistenzfunktion der Arbeitsentgelte. Sehr kritisch, d.h. klar unterhalb des mittleren Wertes, werden das Betriebsklima, die Beförderungs- und Aufstiegsperspektiven sowie die Angemessenheit der Bezüge und Gehälter in Bezug auf Leistung, Belastung und Verantwortung bewertet. Zudem stellt ein nicht unerheblicher Anteil der Beschäftigten Überlastung und Überforderung sowie Unterforderung du Unterauslastung auf ihrem Arbeitsplatz fest. Bei den einzelnen abgefragten Parametern sind z.T. systematische Unterschiede im Hinblick auf Geschlecht, Alter sowie die föderale beschäftigungsebene festzustellen. Auch schneiden auf der Länderebene (nur die wurde sinnvollerweise diesbezüglich ausgewertet) einige Länder schlechter ab als die anderen; hierzu wird auf das entsprechende Unterkapitel 4.3.2.4 verwiesen.

Extrem kritisch sehen die unteren Besoldungs- und Entgeltgruppen praktisch alle Merkmale ihrer Arbeits- bzw. Dienstverhältnisse, die sich auf den einfachen bzw. mittleren Dienst bei Polizei, Justiz/Justizvollzug, Finanzverwaltung, Zoll, Feuerwehr konzentrieren. Hier liegt eine Quelle chronischer Unzufriedenheit im öffentlichen Dienst, deren Ursache im Rahmen der Untersuchung nicht vertieft eruiert werden konnten. Hier sollte weitere Forschung ansetzen. Bei den höheren Besoldungsgruppen fällt eigentlich nur die besondere Unzufriedenheit der Richter in der Besoldungsgruppe R1 auf, die ebenfalls weiter aufgeklärt werden sollte, zumal sich hier bereits merkliche Stellenbesetzungsprobleme festmachen lassen.

In der Summe erscheinen die Inflexibilität der Entgelt- und Beförderungssysteme sowohl Quelle großer Unzufriedenheit als auch als Problemquelle bei Stellenbesetzungsverfahren und Personalbindung zu sein. Die Reformen, die der Bund und einige Bundesländer an den Besoldungstabellen vor einigen Jahren gemacht haben, und die seit 2006 reformierten Entgelttabellen der beiden großen Tarifverträge lassen keine Unterschiede bei den Problemlagen zu den nicht reformierten Ländern erkennen, zumal man damals strukturell keine wirklichen Modernisierungen vorgenommen hat und Erfahrungsstufen weiterhin vor Beförderungsstufen rangieren. Viele Beschäftigte monieren außerdem dezidiert, dass besondere Leistung im öffentlichen Dienst nicht honoriert und auch nicht von Nicht- oder Minder-Leistung abgegrenzt würde.

3. Dementsprechend wird der größte Reformbedarf auch bei den grundlegenden Besoldungs-/Entgeltstrukturen und der darin festgelegten Anzahl der maximalen Beförderungsmöglichkeiten gesehen. Auch der Missbrauch bei der Befristung von Arbeitsverträgen, der schon oft kritisiert wurde und der sich in der Befragung der Personalverantwortlichen bestätigte, könnte durch eine Verlängerung der „Probezeiten“ für höherwertige Stellen in beiden Statusgruppen zielkonform abgelöst werden.

   Angesichts der ebenfalls sehr kritischen Bewertungen des Betriebsklimas muss ein weiterer Lösungsstrang in der Weiterbildung und Beurteilung der Führungskräfte liegen. Personalräte allein garantieren trotz ihrer weitgehenden Beteiligungsrechte auch kein besseres Betriebsklima. Auch hier sind viele Fragen offen. Es gibt bedauerlicherweise keine grundlegende Untersuchung darüber, was die Ursachen für die benannten Probleme sind und mit welchen Instrumenten die „Stimmung“ in der

Dienststelle verbessert werden könnten. Die Wahrnehmung von Gewalt gegen öffentlich Bedienstete[157] kann hier nur ein kleiner Baustein zur Problemlösung sein. Es ist aber anzunehmen, dass sich hier Führungsprobleme und eine unbefriedigende materielle und immaterielle Anerkennung von Leistung überlagern.

Im Zuge der Arbeiten an der Studie hat sich außerdem eine Reihe von offenen Forschungsfragen ergeben, die dringend weiterverfolgt werden sollten:

- Eine Studie zu den spezifischen Determinanten eines guten oder schlechten Betriebsklimas im öffentlichen Dienst sollte die spezifischen Bedingungen auch in verschiedenen Typen von Behörden und öffentlichen Einrichtungen berücksichtigen. Herauszufinden ist dabei auch, welchen Einfluss die Häufigkeit von Beförderungen und die Verfügbarkeit höherwertiger Stellen, die Größe der Behörde, die Wertigkeit der Stellen etc. – also die hard facts der verschiedenen Einrichtungen – auf das Betriebsklima haben und wie hoch der Anteil der „lokalen" personalen Spezifika ist.
- Angesichts der Höhe der leistungsunabhängigen Familienzuschläge ergibt sich die Frage, welchen Einfluss diese auf die Entgeltzufriedenheit haben. Dies wurde bei dieser Studie versäumt, sollte aber dringend nachgeholt werden, da die familienabhängigen Besoldungsbestandteile sowohl konkret identifizierbare positive als auch negative Effekte auf die Entgeltzufriedenheit haben. Wenn Entgeltzufriedenheit auch und gerade davon abhängt, wie das eigene Einkommen in Relation zu dem von anderen und in Abhängigkeit von der jeweils geleisteten Arbeit gesehen wird, dann können gerade völlig leistungsunabhängige Gehaltsbestandteile Quelle von Unzufriedenheit sein. Umgekehrt bedeuten Familienzuschläge für Beamtinnen und Beamte mit Kindern, dass ihre Bezüge die der Kinderlosen übersteigen und nur hierdurch eher an die in der Privatwirtschaft gezahlten Arbeitsentgelte heranreichen oder diese sogar übersteigen.
- Klagen mehren sich, dass junge Absolventinnen und Absolventen von (dualen) Bachelorstudiengängen der Hochschulen der öffentlichen Verwaltungen und Sozialversicherungen, von privaten Arbeitgebern und anderen Verwaltungen nahtlos „weggekauft" würden. Gleichzeitig fühlen sich viele junge Leute, die nach dem Bachelor ein Masterstudium aufsetzen, als „hängengelassen", weil bei ihnen der weiterführende Abschluss nur unzureichend in die berufliche Entwicklung einbezogen würde. Hier müssten die Übergänge von diesen Absolventinnen und Absolventen der Verwaltungsfachhochschulen in Masterstudiengänge und zu anderen (privaten?) Arbeitgebern sowie ihre Erwartungen und Erfahrungen systematisch untersucht werden, um diese wichtige Rekrutierungsquelle für den Nachwuchs für den öffentlichen Dienst wirksam zu erhalten und ggf. zu modernisieren. Dabei könnten auch Grundsätze für die „Portabilität" der Ausbildungskosten erarbeitet werden.
- Als eine echte „Black box" im wissenschaftlichen Sinn hat sich die besondere Unzufriedenheit der unteren Besoldungs- und Entgeltgruppen herausgestellt. In Anbetracht der extremen Unzufriedenheit dieser Bediensteten in beiden Statusgruppen, die sich lediglich intuitiv und oberflächlich nachvollziehen lässt und die in mancher Hinsicht nicht mit objektiven Fakten (wie Niveau der Arbeitsentgelte in Relation zur

[157] Zum Projekt vgl. https://www.foev-speyer.de/beratung/invr/projekte/gewalt-oed.

entsprechenden Leistungsgruppe in der Privatwirtschaft) übereinstimmt, sollten die Befragungsergebnisse Anlass zu ernster Sorge geben, dass der etwas völlig schief läuft. Allein die allen Beschäftigten geschuldete Wertschätzung sollte hier zügig weitere Forschungsaktivitäten angehen lassen.

Insgesamt hat die Analyse der Attraktivität des öffentlichen Dienstes doch einigen Reformbedarf ergeben, der am Ende auf eine Fortentwicklung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums hinauslaufen könnte. Auch wenn alle Auswertungsergebnisse gewisse Unterschiede zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie auch horizontal zwischen den Bundesländern ergeben haben und – bei weitergehender Untersuchung – auch Unterschiede in verschiedenen Raumtypen und nach weiteren Merkmalen aufzeigen werden, so erscheinen die größeren festgestellten Probleme doch bei fast allen Einrichtungen des öffentlichen Dienstes vorzuherrschen. Dies macht gemeinsame Anstrengungen erforderlich, eine Strategie zur Modernisierung des öffentlichen Dienstes zu entwickeln. Neben konkreten Forschungen könnte dies auch in der Einsetzung einer Sachverständigenkommission für den öffentlichen Dienst bestehen, welche die nicht immer zielführenden Entwicklungen in Deutschland aufarbeitet und den Modernisierungsbedarf konkretisiert.

Dennoch: Der öffentliche Dienst ist immer noch attraktiv, auch wenn es derzeit schon ein paar empfindliche „Kratzer“ an seinem Image gibt. Der Renteneintritt der sog. Baby-Boomer wird die Probleme noch deutlicher werden lassen. Spätestens aber wenn die Digitalisierung auch unwiderruflich die deutschen Amtstuben erreicht haben wird, wird der Modernisierungsbedarf vor allem bei Besoldung/Entgelten und bei den Laufbahnstrukturen des öffentlichen Dienstes unübersehbar werden.

# 7. Literatur


*Abraham, Martin/Hinz, Thomas*: Theorien des Arbeitsmarktes: Ein Überblick, in: Dies. (Hrsg.): Arbeitsmarktsoziologie, Wiesbaden 2005.

*Abramovskij, Marina*: Determinanten der Arbeitgeberwahl von potenziellen Bewerbern in der Ernährungsindustrie, Diss. Göttingen 2013.

*Alderfer, Clayton P.*: An Empirical Test of a New Theory of Human Needs, in: Organizational Behavior and Human Performance 1969, H. 4, S. 142-175.

*Alniacik, Esra/Alniacik, Ümit*: Identifying dimensions of attractiveness in employer branding, in: Procedia – Social and Behavioral Sciences 2012, H. 58, S. 1336-1343.

*Ambler, Tim/Barrow, Simon*: The employer brand, in: Journal of Brand Management 1996, H. 4, S. 185-206 ff.

*Bäßler, Rüdiger*: Keine Lust auf die Karriere als Richter; in: Stuttgarter Zeitung v. 15.9.2915 [download 11.11.2020].

*Battis, Ulrich*: § 87 Beamtenrecht, in: Ehlers, Dirk/Fehling, Michael/ Pünder, Hermann (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 3, 3. Aufl., Heidelberg 2013.

*Battis, Ulrich*: § 88 Arbeiter und Angestellte im öffentlichen Dienst, in: Ehlers, Dirk/Fehling, Michael/Pünder, Hermann (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 3, 3. Aufl., Heidelberg 2013.

*Baum, Matthias/Kabst, Rüdiger*: How to attract applicants in the Atlantic versus the Asia-Pacific region?, in: Journal of World Business 2013 (Jg. 48), H. 2, S. 175-185.

*Baumol, William*: The cost disease. Why computers get cheaper but health care doesn't, New Haven/London 2012.

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. November 2015 – 2BvL 19/09 –, Rn. 1-170, Rn. 108 ff.

Berlin: Haushaltsumsetzungsgesetzes vom 9. April 2018, GVBl. für Berlin, Jg. 74, Nr. 10, S. 202

*Berthon, Pierre/Ewing, Michael/Hah, Li Lian*: Captivating Company: Dimensions of Attractiveness in Employer Branding, in: International Journal of Advertising 2005 (Jg. 24), H. 2, S. 151-172.

*Blickle, Gerhard*: Berufswahl und berufliche Entwicklung, in: Ders./Nerdinger, Friedemann W./Schaper, Niclas: Arbeits- und Organisationspsychologie, 4. Aufl., Berlin 2019, S. 209-234.

*Bochtmann, Günter*: Die Entwicklung des Tarifrechts im Land Berlin seit dem Ausschluss aus den Arbeitgeberverbänden 1994, in: Zeitschrift für Tarifrecht 2011, H. 8, S. 459-471.

*Böck, Ruth*: Personalmanagement, München/Wien 2015.

*Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk*: Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg, Bochum 2005.

*Bossler, Mario* et al.: Befristungen bei Neueinstellungen, Bericht des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.

*Bossler, Mario/Gürtzgen, Nicole/Kubis, Alexander/Moczall, Andreas*: So wenige Arbeitslose pro offene Stelle wie nie in den vergangenen 25 Jahren, IAB-Kurzbericht 23/2018, S. 6 f.

*Brandl Sebastian/Stelzl, Bernhard*: Arbeitsbedingungen und Belastungen im öffentlichen Dienst. Ein Überblick zum Forschungsstand und Forschungsbedarf, Arbeitspapier der Hans Böckler Stiftung Nr. 290, Düsseldorf 2013.

*Breitsohl, Heiko/Ruhle, Sascha*: Millennials' Public Service Motivation and Sector Choice – A Panel Study of Job Entrants in Germany, in: Public Administration Quarterly 2016, S. 458 ff.

*Briken, Kendra* et al.: Wandel von Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst in Deutschland – zur Erosion einer sozialstaatlichen Vorbildrolle, in: Zeitschrift für Sozialreform 2014 (Jg. 60), H. 2, S. 123-148.

*Bulmahn, Thomas*: Attraktivitätsindex Bundeswehr. URL: < https://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Downloads/DE/BerichteKonzepte/Bund/Attraktivitaetsindex_Bundeswehr.pdf?__blob=publicationFile&v=9> (abgerufen am 15. März 2020).

Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Deutschland (Monatszahlen), Deutschland November 2019, Nürnberg 2019.

Bundesagentur für Arbeit: Fachkräfteengpassanalyse Dezember 2017, Nürnberg 2018.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Jahreswirtschaftsbericht 2021, Berlin 2021, S. 10 ff.

*Burkart, Brigitte/Schwaab, Markus-Oliver*: Best-Practice-Personalbindungsstrategien in Dienstleistungsunternehmen, in: Bröckermann, Rainer/Pepels, Werner: Personalbindung, Berlin 2004, S. 399-416.

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. November 2015 – 2 BvL 19/09 – Rn. 1-170.

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 – Rn. 1-196.

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 23. Mai 2017 – 2 BvR 883/14 – Rn. 1-127.

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 6/17 – Rn. 1-95.

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 – Rn. 1-183.

*Christansen, Anselm*: Die Anwendung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes auf GmbH-Geschäftsführer, Baden-Baden 2020.

Deutsche Rentenversicherung: Rentenversicherung in Zahlen, Berlin 2020 [download 26.2.2021].

Deutscher Beamtenbund – dbb Tarifunion: Sachstand, Laufbahnsysteme und Regelaltersgrenzen in Bund und Ländern (Stand: Mai 2018) [https://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/2018/180919_beamte_laufbahnsystem_regelaltersgrenzen.pdf; download 12.2.2021].

Deutscher Bundestag: Entwurf eines Bundesbeamtengesetzes, BT-Drs. 1/2846 v. 19. November 1951, S. 51 ff.

*Dose, Nicolai/Wolfes, Felix/Burmester, Carolin*: Kleinstaaterei im Dienstrecht der deutschen Bundesländer – Probleme bei der Bundesländergrenzen überschreitenden Mobilität von Landesbeamten nach der Föderalismusreform I, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors ("Gelbe Reihe"), Bd. 45, Baden-Baden 2020.

*Dur, Robert/Zoutenbier, Robin*: Intrinsic Motivation of Public Sector Employees: Evidence for Germany, in: German Economic Review 2014 (Jg. 16), H. 3, S. 343-366.

*Dustmann C./Görlach J.S.*: The Economics of Temporary Migrations, in: Journal of Economic Literature 2016 (Jg. 54), H. 1, S. 98-136.

*Färber, Gisela*: Ökonomische Aspekte einer verfassungskonformen Gestaltung von Besoldung und Versorgung, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, H. 7/8 2018, S. 232 ff.

*Färber, Gisela* – unter Mitarbeit von *Dominique Köppen*: Analyse der Amtsangemessenheit der Beamtenbesoldung des Landes Nordrhein-Westfalen nach den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts, Gutachten im Auftrag des DBB NRW: Beamtenbund und Tarifunion Nordrhein-Westfalen, Speyer/Düsseldorf, Dezember 2016 (unveröffentlicht).

*Färber, Gisela/Hermanowski, Richard* (Hrsg.): Entwicklungen des öffentlichen Dienstes seit der deutschen Vereinigung und Forschungsbedarfe aus ökonomischer Perspektive, Speyerer Forschungsberichte Nr. 291, Speyer 2018.

*Franz, Wolfgang*: Arbeitsmarktökonomik, 8. Aufl., Berlin 2013.

*Gerhards, Christian*: Warum sind Arbeitgeber nicht für alle gleich attraktiv? Eine strukturelle Erklärung der Wahl des Arbeitgebers auf der Basis der Theorie der sozialen Produktionsfunktionen, Diss. Universität Bielefeld 2017 [download 5.8.2020].

Gesetzentwurf zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes Baden-Württemberg und anderer Rechtsvorschriften vom 14.07.2020, LT-Drs. 16/8487 [download 03.09.2020].

*Göddecke-Stellmann, Jürgen/Lauerbach, Teresa/Milbert, Antonia*: Zuwanderung in die Städte, BBSR-Analysen KOMPAKT 9/2018, Bonn 2018 [download 11.2.2021].

*Grigoleit, Klaus:* Art. 33, in: Stern, Klaus/Becker, Florian (Hrsg): Grundrechte – Kommentar – Die Grundrechte des Grundgesetzes mit ihren europäischen Bezügen, 2. Aufl., Köln 2016.

*Haase, Michaela*: Dienstleistungsökonomik: Theorie der Dienstleistungsökonomie ohne Dienstleistung?, in: Corsten, Hans/Gössinger, Ralf (Hrsg.): Dienstleistungsökonomie, Berlin 2005, S. 9-53.

*Hammerschmid, Gerhard/Meyer, Renate E./Egger-Peitler, Isabell*: Das Konzept der Public Service Motivation – Status Quo der internationalen Diskussion und erste empirische Evidenzen für den deutschsprachigen Raum.

*Hendricks, Marije*: Organizational Reputation, Organizational Attractiveness and Employer Branding: Clarifying the Concepts, M.A.-Thesis Twente 2016.

*Henneberger, Fred*: Arbeitsmärkte und Beschäftigung im öffentlichen Dienst, Diss. Konstanz 1996.

*Hermanowski, Richard*: Zur Lage der Personalwirtschaft des öffentlichen Dienstes, in: Die Öffentliche Veraltung 2018 (Jg. 72), H. 24, S. 991-1001.

*Herzberg, Frederick/Mausner, Bernard/Bloch Snyderman, Barbara*: Motivation to Work, New York 1993.

Hessen: Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst des Landes Hessen (TV-H) vom 1. September 2009 § 23a).

*Heubeck, Klaus/Rürup, Bert*: Finanzierung der Altersversorgung des öffentlichen Dienstes: Probleme und Optionen, Frankfurt/M u.a 2000.

*Hinz, Thomas/Pointner, Sonja*: Mobilität im Arbeitsmarkt, in: Abraham, Martin/Hinz, Thomas (Hrsg.): Arbeitsmarktsoziologie, Wiesbaden 2005, S. 99-132

*Hirschman, Albert*: Exit, Voice, and Loyalty, Cambridge 1970.

*Holste, Jan Hauke*: Arbeitgeberattraktivität im demografischen Wandel, Wiesbaden 2012.

*Huber, Patrick*: Risikomanagement in Einrichtungen der Zusatzversorgung für den öffentlichen und kirchlichen Dienst, Karlsruhe 2011, S. 9 ff.

*Huf, Stefan*: Wer ist der Attraktivste im Land?, in: Personalführung 2007 (Jg. 40), H. 12, S. 58-63.

*Jansen, Stephan A./Priddat, Birger P.* (Hrsg.): Korruption. Unaufgeklärter Kapitalismus – Multidisziplinäre Perspektiven zu Funktionen und Folgen von Korruption, Wiesbaden 2005.

*Jochmann-Döll, Andrea/Tondorf, Karin*: Monetäre Leistungsanreize im öffentlichen Sektor – Bestandsaufnahme – Analysen – Gestaltungsempfehlung, edition der Hans-Böckler-Stiftung 119, Düsseldorf 2004.

*Joiko, Karin/Schmauder, Martin/Wolff, Gertrud*: Psychische Belastung und Beanspruchung im Arbeitsleben. Publikation der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Dortmund 2010.

*Jung, Marco*: Der Justiz gehen die Top-Juristen aus; in: FAZ v. 4.9.2020 [download 5.2.3021].

*Kahneman, Daniel*: Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics, in: The American Economic Review 2003 (Jg. 93), H. 5, S. 1449-1475.

*Kehrer, Tamiko/Rölle, Daniel*: Die Theorie der „Public Service Motivation“, in: Die öffentliche Verwaltung 2018, H. 13, S. 504-513.

*Koch, Sebastian*: Arbeitgeberattraktivität. Eine quantitative Analyse im Rahmen des Projekts „Employer Branding“ der Stadt Karlsruhe, Kehl 2016.

*Kock, Klaus/Kutzner, Edelgart*: Einleitung: Wieso Betriebsklima?, in: Handbuch Betriebsklima, München/Mehring 2003, S. 13.

*König, Lars*: Arbeitgeberattraktivität der Polizei Nordrhein-Westfalen, Frankfurt a.M. 2018.

*Korac, Sanja/Saliterer, Iris/Weigand, Benedikt*: Factors affecting the preference for Public Sector employment at the pre-entry level: A systematic review, in: International Public Management Journal 2018 (Jg. 22), H. 5, S. 797-840.

*Krueger, Anne O.:* The Political Economy of the Rent-Seeking Society, in: American Economic Review, American Economic Association, 1974, vol. 64, H. 3, S. 291 ff.

*Kubis, Alexander*: IAB-Stellenerhebung 1/2019: Weiterhin hoher Bestand an offenen Stellen, IAB-Forum v. 16. Mai 2019 [download 10.2.2021].

*Kuhlmann, Sabine* et al.: Evaluation der Erfahrungen mit dem Leistungsentgelt nach TVöD im Bundesbereich, Berlin 2009.

Landesregierung Nordrhein-Westfalen: Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft. Bericht der von der Landesregierung eingesetzten Kommission, Düsseldorf 2003.

*Lewandowski, Anna/Liebig, Christian*: Determinanten der Arbeitgeberwahl und Relevanz des Personalimages für die Bewerbungsabsicht. Fallstudie am Beispiel der Deutschen Bundesbank. In: Mannheimer Beiträge zur Wirtschafts- und Organisationspsychologie 2004 (Jg. 19), H. 1, S. 15-28.

*Lieber, Bernd*: Personalimage, München 1995.

*Lindner-Lohmann, Doris/Lohmann, Florian/Schirmer, Uwe*: Personalmanagement, Heidelberg 2016.

*Lohaus, Daniela/Rietz, Christian*: Arbeitgeberattraktivität im Laufe der Lebensspanne, Darmstadt 2018.

*Lohaus, Daniela/Rietz, Christian/Haase, Sandra*: Talente sind wählerisch – was Arbeitgeber attraktiv macht; in: Wirtschaftspsychologie aktuell 2013, H. 3, S. 12-15.

*Lohaus, Daniela/Rietz, Christian/Kling, Susanne*: Arbeitgeberattraktivität messen, in: Wirtschaftspsychologie 2015, H. 3, S. 5-14.

*Lutz, Burkart/Weltz, Friedrich*: Der zwischenbetriebliche Arbeitsplatzwechsel: zur Soziologie und Sozioökonomie der Berufsmobilität, Frankfurt a M. 1966.

*Marschall, Jörg*, u.a.: Gesundheitsreport 2020 – Stress in der modernen Arbeitswelt –, in: Beiträge zur Gesundheitsökonomie und Versorgungsforschung, Bd. 33, Hamburg 2020.

*Maslow, Abraham*: A Theory of Human Motivation, in: Psychological Review 1943 (Jg. 50), H. 4, S. 370-396.

*Mettelsieffen, Bernd/Pelz, Lothar/Rahmann, Bernd*: Verdienststruktur im öffentlichen Sektor, Göttingen 1988.

*Mohr, Sabine/Troltsch, Klaus/Gerhards, Christian*: Der Kampf um Köpfe. Verbessern Betriebe durch Weiterbildung ihre Attraktivität als Arbeitgeber?, in: REPORT Zeitschrift für Weiterbildungsforschung 2013, H. 3, S. 37-47.

München: Haushalt der Stadt München 2019/20, München 2019.

*Nerdinger, Friedemann W.*: Arbeitsmotivation und Arbeitszufriedenheit, in: Nerdinger, Friedemann W./Blickle, Gerhard/Schaper, Niclas (Hrsg.): Arbeits- und Organisationspsychologie, Berlin/Heidelberg 2018, S. 463 ff.

o.V.: Bundespolizei senkt offenbar Bewerberanforderungen; in Der Tagesspiegel v. 20.1.2020 [download 5.2.3021].

o.V.: Die Beamtenbesoldung erfolgt nach Kassenlage (Artikel vom 16.7.2013) [download 15.11.2020].

*Pfeifer, Christian*: Risk Aversion and Sorting into Public Sector Employment, in: German Economic Review 2010 (Jg. 12), H. 1, S. 85-99.

*Pfeil, Silko*: Werteorientierung und Arbeitgeberwahl im Wandel der Generationen: eine empirisch fundierte Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Generation Y, Diss. Leipzig 2016.

*Prammer, Elisabeth*: Boreout – Biografien der Unterforderung und Langeweile: eine soziologische Analyse, Wiesbaden 2013.

Price Waterhouse Consulting: Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst, Berlin 2017.

*Quednau, Anja*: Die Relevanz der Vereinbarkeit von Beruf und Familie für die Arbeitgeberattraktivität, Diss. Berlin 2018.

*Rehu, Marjaana/Lusk, Edward/Wolff, Birgitta*: Incentive Preferences of Employees in Germany and the USA: An Empirical Investigation, in: Management Revue 2005 (Jg. 16), H. 1, S. 81-98.

*Richenhagen, Gottfried*: Strategisches Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen: Was muss der Praktiker wissen?, in: Scholer, Stefan/Fischer, Jens Henning/Schaefer, Christina (Hrsg.): Erfolgreiches Verwaltungsmanagement – Ressourcen nutzen, Abläufe optimieren, zukunftsorientiert planen, Kap. 3.2.25, Kissing 2016, S. 2 ff.

*Richter, Gregor*: Personalbefragung 2016 zur Attraktivität der Bundeswehr als Arbeitgeber, Forschungsbericht 120 des Zentrums für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr, Potsdam 2019.

*Ritz, Adrian/Waldner, Christian*: Competing for Future Leaders. A Study of Attractiveness of Public Sector Organizations to Potential Job Applicants, in: Review of Public Personnel Administration 2011 (Jg. 31), H. 3, S.291-316.

*Ritz, Adrian/Waldner, Christian*: Der Staat im Kampf um den Führungskräftenachwuchs: Eine Untersuchung zur Arbeitgeberattraktivität der öffentlichen Verwaltung, in: Schröter, Eckhardt/Röber, Jörg/von Maravic, Patrick (Hrsg.): Zukunftsfähige Verwaltung?, Opladen 2012, S. 83-112.

*Rürup, Bert/Körner, Heiko*: Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Düsseldorf 1965, S. 113 ff.

*Ruthus, Julia*: Employer of Choice der Generation Y, Wiesbaden 2013.

*Schleiter, André/Armutat, Sascha*: Was Arbeitgeber attraktiv macht, in: Praxis Papiere der Deutschen Gesellschaft für Personalforschung 2004, H. 4.

*Schmidt, Thorsten Ingo*: § 5 Besoldungsbestandteile, in: Hebeler, Timo/ Kersten, Jens/Lindner, Franz Josef (Hrsg.): Handbuch Besoldungsrecht – Rechtsgrundlagen, Besoldungssystem, München 2015, S. 91 ff.

*Schmidt, Werner/Müller, Andrea*: Leistungsentgelt in den Kommunen: Praxis einer umstrittenen Regelung, in: WSI-Mitteilungen 2014, H. 2, S. 105 ff.

*Schmidt, Werner/Müller, Andrea/Trittel, Nele*: Der Konflikt um die Tarifreform des öffentlichen Dienstes, – Verhandlungsprozesse und Umsetzungspraxis, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 38, Berlin 2011.

*Simon, Herbert A.*: Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science, in: The American Economic Review 1959 (Jg. 49), H. 3, S. 253-283.

*Specht, Frank/Riedel, Donata*: Pensionierungswelle trifft den Staatsdienst – Beamte dringend gesucht; in: Handelsblatt v. 6.1.2020 [download 5.11.2020].

*Spengler, Thomas/Metzger, Olga/Volkmer, Tobias*: Moderne Personalplanung, Wiesbaden 2019.

Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit 2019, Fachserie 1 R. 4.1, Wiesbaden 2020.

Statistisches Bundesamt: Erwerbstätige nach Stellung im Beruf, Entfernung, Zeitaufwand und benutztem Verkehrsmittel für den Hinweg zur Arbeitsstätte 2016 in % [download 22.1.2021].

Statistisches Bundesamt: Personal des öffentlichen Dienstes 2018, Fachserie 14.6, Wiesbaden 2019.

*Teufer, Stefan*: Die Bedeutung des Arbeitgeberimage bei der Arbeitgeberwahl, Diss. Mannheim 1999.

*Tversky, Amos/Kahneman, Daniel*: Advances in Prospect Theory: Cumulative Representation of Uncertainty, in: Journal of Risk and Uncertainty 1992, H. 5, S. 297-323.

Versicherungen online: Dienstunfähigkeit bei Beamten auf Lebenszeit [download 26.2.2021].

*Vogel, Rick/Keppeler, Florian/Papenfuß, Ulf*: Arbeitgeberattraktivität öffentlicher Unternehmen aus Sicht des Führungskräftenachwuchses der Verwaltung, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, H. 4/2017, S. 256-282.

*Volk, Georg*: Determinanten von Mobbing am Arbeitsplatz – Der Einfluss der Führung und des Betriebsklimas auf negative Kommunikation, Wiesbaden 2004, S. 58.

*von Rosenstiel, Lutz/Nerdinger, Friedemann*: Grundlagen der Organisationspsychologie, 7. Aufl., Stuttgart 2011.

*von Rosenstiel, Lutz*: Betriebsklima und Leistung – eine wissenschaftliche Standortbestimmung, in: Hangebrauck, Uta-Maria/Kock, Klaus/Kutzner, Edelgard/Muesmann, Gabriele (Hrsg.): Handbuch Betriebsklima, München (2003), S. 24 ff.

*von Rosenstiel, Lutz*: Grundlagen der Organisationspsychologie, 6. Aufl., Stuttgart 2007.

*Wagener, Frido*: Entwicklung der Personalzahlen im öffentlichen Dienst, in: König, Klaus/Laubinger, Hans-Werner/Wagener, Frido (Hrsg.): Öffentlicher Dienst, Festschrift für Carl Hermann Ule, Köln u.a. 1977, S. 239-263.

*Walk, Marlene/Schinnenburg, Heike/Handy, Femida*: What do talents want? Work expectations in India, China, and Germany, in: Zeitschrift für Personalforschung 2013 (Jg. 27), H. 3, S. 251-278.

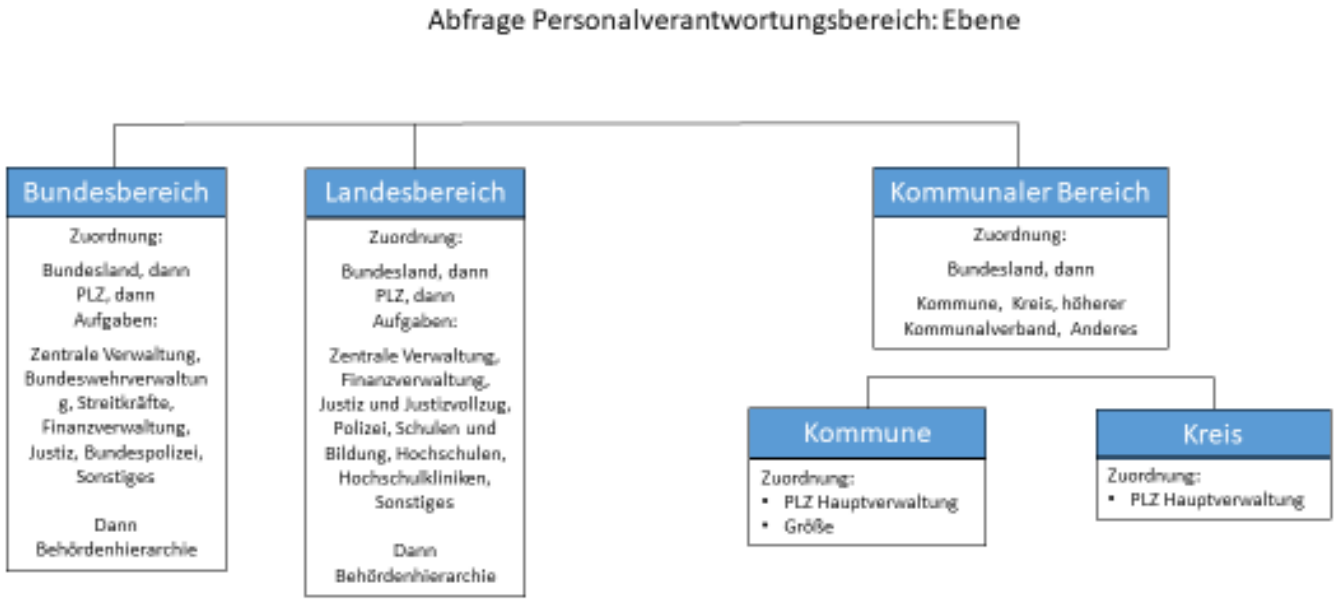
*Wild, Steffen/Deuer, Ernst/Schulze Heuling, Lydia*: Auswirkungen der Regelschuldauer bis zum Abitur auf die studentischen Vorstellungen von Arbeitgeberattraktivität, in: Zeitschrift für empirische Hochschulforschung 2018 (Jg. 2), H. 1, S. 57-74.

*Windoffer, Alexander*: Verwaltungswissenschaft, Potsdam 2020, S. 227 ff.

Wissenschaftliche Dienste des deutschen Bundestags: Sachstand Stellenausschreibungen im öffentlichen Dienst, Berlin 2019.

# 8. Anhang

**Erhebungsbogen für Personalverantwortliche (in der programmierten Baumstruktur)**



| Fragengruppe Ausbildung | |
|---|---|
| a) **Wie viele Auszubildende und Anwärter/-innen waren zum 30. Juni 2017 bei Ihnen beschäftigt?** | **[Zahleneingabe]** |
| Davon bis Besoldungsgruppe A8 bzw. Entgeltgruppe E8 | [Zahleneingabe] |
| b) **Wie viele Ausbildungs- und Anwärterplätze haben Sie im Jahr 2017 ausgeschrieben? (keine Referendare/-innen!)?** | **[Zahleneingabe]** |
| c) **Wie viele Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze haben Sie im Jahr 2017 neu besetzt (keine Referendare/-innen!)?** | **[Zahleneingabe]** |
| Davon bis Besoldungsgruppe A8 bzw. Entgeltgruppe E8 | [Zahleneingabe] |
| Davon ab Besoldungsgruppe A9 bzw. Entgeltgruppe E9 | [Zahleneingabe] |
| d) **Wie viele Ausbildungs- und Anwärterplätze sind im Jahr 2017 vakant geblieben?** | **[Zahleneingabe]** |
| e) **In welchen Berufen blieben im Jahr 2017 Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze unbesetzt?** | **[Freie Texteingabe mit nachträglicher Codierung in Jobfamilien n. KldB2010]** |
| f) **Wie viele Auszubildende und Anwärter/-innen haben ihre Ausbildung im Jahr 2017 abgebrochen?** | **[Zahleneingabe]** |
| g) **In welchen Berufen fanden im Jahr 2017 Ausbildungsabbrüche statt?** | **[Freie Texteingabe mit nachträglicher Codie-rung in Jobfamilien n. KldB2010]** |

| Fragengruppe Personalbewegung Planstellen | |
|---|---|
| a) **Wie viele Stellen haben Sie im Jahr 2017 ausgeschrieben** | **[Zahleneingabe]** |
| b) **Wie viele Stellen haben Sie im Jahr 2017 neu besetzt?** | **[Zahleneingabe]** |
| Davon durch Übernahme von internen Auszubildenden bzw. Anwärter/-innen | [Zahleneingabe] |
| Durch Aufstieg von internen Beschäftigten | [Zahleneingabe] |
| Durch Beförderung von internen Beschäftigten | [Zahleneingabe] |
| Durch Direkteinstieg von Hochschulabsolventen/-innen (auch: Absolventen/-innen eines Referendariats) | [Zahleneingabe] |
| Davon durch Einstellung von zuvor im öffentlichen Dienst Beschäftigten | [Zahleneingabe] |
| Davon durch Einstellung von zuvor in der Privatwirtschaft Beschäftigten | [Zahleneingabe] |
| Davon durch Einstellung von zuvor mindestens drei Monate lang nicht Erwerbstätigen (auch durch Familienzeiten) | [Zahleneingabe] |
| Davon mit unbekannter Vorbeschäftigung | |
| Sonstiges | |
| c) **Wie viele der Neueinstellungen erfolgten im Jahr 2017…** | **[Zahleneingabe]** |
| … in Teilzeit? | [Zahleneingabe] |
| … mit einem befristeten Arbeitsvertrag? | [Zahleneingabe] |
| … als geringfügig entlohnte Beschäftigung (Mini-Job)? | [Zahleneingabe] |
| d) **Wie viele der für 2017 ausgeschriebenen Stellen blieben mehr als sechs Monate lang vakant?** | **[Zahleneingabe]** |
| e) **In welchen Berufen blieben im Jahr 2017 Stellen mehr als sechs Monate lang vakant?** | **[Freie Texteingabe + nachträgliche Codie-rung n. KldB2010]** |

## Fragengruppe Personalbewegung Planstellen

f) **Wie viele Stelleninhaber/-innen sind in Ihrer Organisation im Jahr 2017 aus dem aktiven Dienst ausgeschieden (ohne Zuweisungen)?** **[Zahleneingabe]**

| | |
|---|---|
| Davon in Familienzeiten | [Zahleneingabe] |
| Davon in Rente bzw. Pension | [Zahleneingabe] |
| Davon vorübergehend zu einem anderen Arbeitgeber bzw. Dienstherrn des öffentlichen Dienstes | [Zahleneingabe] |
| Davon dauerhaft zu einem anderen Arbeitgeber bzw. Dienstherrn des öffentlichen Dienstes | [Zahleneingabe] |
| Davon zu einem Arbeitgeber der Privatwirtschaft | [Zahleneingabe] |
| Davon mit unbekanntem Ziel | [Zahleneingabe] |
| Sonstige | [Zahleneingabe] |

## Fragengruppe Personalgewinnung

a) **Hatten Sie im Jahr 2017 Schwierigkeiten, geeignetes Personal zu rekrutieren?** **[Ja/Nein/keine Antwort]**

b) **Wenn ja: Welche Faktoren waren Ihrer Meinung nach für die Probleme bei der Personalgewinnung ursächlich?** **[Liste: Mehrfachnennung]**

| | | |
|---|---|---|
| weniger Bewerbungen | unzureichende Qualifikation der Bewerber/-innen | gesundheitliche Einschränkungen der Bewerber/-innen |
| abspringende Bewerber/-innen | späte Zusagen | Sonstige (bitte erläutern): [Eingabefeld] |

c) **Welche der folgenden Instrumente nutzten Sie im Jahr 2017 zur Personalgewinnung?** **[Liste: Mehrfachnennung]**

| | | |
|---|---|---|
| Außertarifliche Arbeitsverträge | Vorweggewährung von Erfahrungsstufen | Schnelle Beförderungen |
| Arbeitsmarktbezogene Zulagen | Ortsbezogene Zulagen | Seiten- und Quereinstiegsprogramme |
| Umzugskostenerstattung | Dienstwagen | Job-Tickets |
| Kinderbetreuung | Dienstwohnungen | Homeoffice/Telearbeit |
| Reisekostenbudgets | Stipendien | Sonstiges: [Eingabefeld] |

d) **In welchen Berufen erwarten Sie in den kommenden fünf Jahren Probleme bei der Personalgewinnung?** **[Freie Texteingabe und nachträgliche Codierung nach KldB2010]**

## Fragengruppe Personalbindung

a) **Hatten Sie im Jahr 2017 Schwierigkeiten, Beschäftigte von einem Verbleib in Ihrer Organisation zu überzeugen?** **[Ja/Nein/keine Antwort]**

b) **Wenn ja: Welche Faktoren waren Ihrer Meinung nach für die Probleme bei der Personalbindung ursächlich?** **[Liste: Mehrfachnennung]**

| | |
|---|---|
| Bessere Verdienste bei anderen Dienstherren bzw. Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes | Bessere Verdienste in der Privatwirtschaft |
| Geringe Beförderungs- bzw. Aufstiegsperspektiven | Arbeitsverdichtung |
| Gesundheitliche Überlastung | Sonstiges: [Eingabefeld] |

c) **Welche Instrumente nutzten Sie im Jahr 2017 zur Personalbindung?** **[Liste: Mehrfachnennung]**

| | | |
|---|---|---|
| Außertarifliche Arbeitsverträge | Arbeitsmarktbezogene Zulagen | Ortsbezogene Zulagen |
| Schnelle Beförderungen | Dienstwagen | Job-Tickets |
| Kinderbetreuung | Dienstwohnungen | Homeoffice/Telearbeit |
| Reisekostenbudgets | Sonstiges: [Eingabefeld] | |

d) **In welchen Berufen erwarten Sie in den kommenden fünf Jahren Probleme bei der Personalbindung?** **[Freie Texteingabe und nachträgliche Codierung nach KldB2010]**

## Abschließend: Kommentargelegenheit zur Umfrage

a) **Haben Sie abschließend noch weitere Hinweise, Anmerkungen oder Kritik zu dieser Umfrage?** **[Freie Texteingabe]**

**Fragebogen an die Beschäftigten im öffentlichen Dienst**

| Nr. | Frage | Antwort |
|---|---|---|
| **I** | **Soziodemographische Daten I<br>Zuordnung Arbeitgeber, Aufgabenbereich u. Ort** | |
| **I.1** | **Auf welcher Ebene des öffentlichen Diensts sind Sie beschäftigt?** | [Dropdown-Menü: Bundesbereich, Landesbereich, kommunaler Bereich, keine Angabe] |
| **I.2** | **In welchem Bundesland arbeiten Sie?** | [Dropdown-Menü: 16 Bundesländer, Ausland, keine Angabe] |
| **I.3** | **Bitte nennen Sie uns die Postleitzahl Ihres Arbeitsorts!** | [Eingabefeld: nur Zahlen] |
| **I.4** | **Wie viele Kilometer pendeln Sie zur Arbeit?** | [Dropdown-Menü: unter 5 km, 5-10 km, 10-25 km, 25-50 km, über 50 km, Wochenpendler] |
| **I.5** | **Bitte nennen Sie uns Ihren Aufgabenbereich!** | Vorgegebene Aufgabenbereiche nach Ebenen des öD |
| **I.6** | **Bitte nennen Sie uns Ihren Beruf!** | [Freie Texteingabe und Nachcodierung der Jobfamilien nach KldB2010] |
| **I.7** | **Bitte nennen Sie uns Ihre Statusgruppe!** | [Dropdown-Menü: angestellt, verbeamtet, Soldat/-in, keine Angabe] |
| | **Wenn verbeamtet oder Soldat/in: Art des Dienstverhältnisses** | [Dropdown-Menü: BaL, BaZ, BaW, BaP, ehrenhalber verbeamtet, keine Angabe] bzw.<br>[Dropdown-Menü: Berufssoldat/-in, Soldat/-in auf Zeit, freiwillig wehrdienstleistend, keine Angabe] |

| II | Soziodemographische Daten II<br>Beschäftigungsverhältnis | |
|---|---|---|
| **II.1** | **Bitte wählen Sie Zutreffendes aus: Arbeiten Sie …** | [Checkliste zum Ankreuzen] |
| | **a) im Schichtdienst?**<br>**b) in Home-Office/Telearbeit?**<br>**c) in befristeter Beschäftigung?**<br>**d) nur Tarifbeschäftigte: in einem Mini-Job?**<br>**e) nur Tarifbeschäftigte: in einem Ausbildungsverhältnis?** | |
| **II.2** | **Seit welchem Jahr arbeiten Sie…** | [Eingabefelder: nur Zahlen] |
| | **a) … im öffentlichen Dienst?**<br>**b) … bei Ihrem aktuellen Arbeitgeber bzw. Dienstherrn?** | |
| **II.3** | **Gehen Sie derzeit einer Nebentätigkeit nach?** | Ja/nein/keine Angabe |
| **II.4** | **In welcher Besoldungs- bzw. Entgeltgruppe sind Sie beschäftigt?** | [Dropdown-Menü Entgeltgruppen + AT u. Besoldungsgruppen, Sonstige] |
| **II.5** | **Tarifbeschäftigte: Wie hoch ist Ihre durchschnittliche wöchentliche…** | |
| | **a) … vertragliche Arbeitszeit?** | [Eingabefeld: nur Zahlen] |
| | **b) … tatsächliche Arbeitszeit?** | [Eingabefeld: nur Zahlen] |
| | **c) … gewünschte vertragliche Arbeitszeit?** | [Eingabefeld: nur Zahlen] |
| | **Beamte: Wie hoch ist Ihre durchschnittliche wöchentliche…** | |
| | **a) … verordnete Arbeitszeit?** | [Eingabefeld: nur Zahlen] |
| | **b) … tatsächliche Arbeitszeit?** | [Eingabefeld: nur Zahlen] |
| | **c) … gewünschte Arbeitszeit?** | [Eingabefeld: nur Zahlen] |

| III | Wechselambition | |
|---|---|---|
| **III.1** | a) Bemühen Sie sich derzeit um eine neue Arbeitsstelle? | Ja/nein/keine Angabe |
| | a1) bei einem anderen Dienstherrn/öffentlichen Arbeitgeber<br>a2) in der freien Wirtschaft | Wenn ja: Mehrfachnennung möglich |
| | b) Ich suche eine neue Stelle, weil… | Wenn ja: Mehrfachnennung möglich |
| | | … ich mich beruflich neu orientieren möchte<br>… ich woanders leben möchte<br>… ich weniger pendeln möchte<br>… ich mit meinem Arbeitspensum unzufrieden bin<br>… ich mit meinen Arbeitsbedingungen unzufrieden bin<br>… ich mit meiner aktuellen Bezahlung unzufrieden bin<br>… ich auf meiner aktuellen Stelle keine beruflichen Perspektiven sehe<br>(bei Tarifbeschäftigten) … ich eine Verbeamtung anstrebe<br>… andere Gründe eine Rolle spielen [Texteingabe] |

| IV | Arbeitgeberattraktivität | Antwort |
|---|---|---|
| **IV.1** | **Welche Merkmale machen einen Arbeitgeber in Ihren Augen besonders attraktiv? Bitte ordnen Sie an!** | [Mehrfachauswahl: Ein angemessenes Arbeitspensum, gute Arbeitsbedingungen, eine gute Bezahlung, gute berufliche Perspektiven] |
| **IV.2** | **Zufriedenheit mit dem Arbeitspensum**<br><br>a) Meine Arbeit überlastet mich.<br>b) Ich fühle mich bei der Arbeit unterbeschäftigt.<br>b) Ich fühle mich bei der Arbeit überfordert.<br>c) Meine Arbeit unterfordert mich. | 5er-Likert-Skala + keine Angabe („Intervallskalierung“ 1 bis 5) |
| | Hier haben Sie die Möglichkeit, uns weitere Informationen über Ihre Zufriedenheit mit Ihrer Tätigkeit mitzuteilen. | [Freie Texteingabe] |
| **IV.3** | **Zufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen**<br><br>a) Mein Arbeitsplatz ist gut mit Arbeitsmitteln ausgestattet.<br>b) Mein Arbeitgeber bzw. Dienstherr sorgt für ein gutes Arbeitsklima.<br>c) Mein Arbeitgeber bzw. Dienstherr schont die Gesundheit der Beschäftigten.<br>d) Mein Arbeitgeber bzw. Dienstherr sorgt dafür, dass ich Beruf und Privatleben gut miteinander vereinbaren kann. | 5er-Likert-Skala + keine Angabe („Intervallskalierung“ 1 bis 5) |
| | Hier haben Sie die Möglichkeit, uns weitere Informationen über Ihre Zufriedenheit mit Ihren Arbeitsbedingungen mitzuteilen. | [Freie Texteingabe] |
| **IV.4** | **Zufriedenheit mit Weiterbildungsangeboten, Aufstiegs- und Beförderungsperspektiven**<br><br>a) Mein Arbeitgeber bzw. Dienstherr bietet regelmäßig zu meiner Arbeit passende Weiterbildungsveranstaltungen.<br>b) Mein Arbeitgeber bzw. Dienstherr ermöglicht regelmäßig meine Weiterbildung durch Freistellungen.<br>c) Mein Arbeitgeber bzw. Dienstherr zeigt Interesse an meinem beruflichen Fortkommen.<br><br>d1) (Beamte) Mein Dienstherr bietet gute Beförderungsperspektiven.<br>d2) (Beamte) Mein Dienstherr bietet gute Perspektiven für einen Aufstieg in die nächste Laufbahngruppe. | 5er-Likert-Skala + keine Angabe („Intervallskalierung“ 1 bis 5) |

| | | |
|---|---|---|
| | d3) (Tarifbeschäftigte) Mein Arbeitgeber bietet gute Perspektiven auf höherwertige Stellen.<br>d4) (Tarifbeschäftigte) Mein Arbeitgeber bietet gute Möglichkeiten, sich für höherwertige Aufgaben zu qualifizieren. | [Freie Texteingabe] |
| | Hier haben Sie die Möglichkeit, uns weitere Informationen über Ihre Zufriedenheit mit Weiterbildung und beruflichen Perspektiven mitzuteilen. | |
| **IV.5** | **Entgeltzufriedenheit**<br><br>a) Ich kann von meiner Bezahlung gut leben.<br>b) Meine Bezahlung motiviert mich dazu, bei der Arbeit hohe Leistungen zu zeigen.<br>c) Meine Bezahlung entspricht meinen Fähigkeiten.<br>d) Meine Bezahlung entspricht meiner Leistung.<br>e) Meine Bezahlung entspricht der Verantwortung, die ich durch meine Arbeit trage.<br>f) Meine Bezahlung entspricht den Belastungen, die ich durch meine Arbeit auf mich nehme. | 5er-Likert-Skala + keine Angabe („Intervallskalierung“ 1 bis 5)<br><br>[Freie Texteingabe] |
| | Hier haben Sie die Möglichkeit, uns weitere Informationen über Ihre Zufriedenheit mit Ihrer Bezahlung mitzuteilen. | |
| **V** | **Kreativität** | |
| **V.1** | **Wie wichtig ist Kreativität bei Ihrer täglichen Arbeit?** | [11er Likert-Skala mit Schieberegler] |
| **V.2** | **Wie groß ist Ihr Spielraum, bei der Arbeit eigene Ideen einzubringen?** | [11er Likert-Skala mit Schieberegler] |
| **V.3** | **Wünschen Sie sich mehr Möglichkeiten, bei der Arbeit eigene Ideen einzubringen?** | [Ja/nein/keine Angabe] |
| **VI** | **Soziodemographische Daten III<br>Persönliche Daten** | |
| **VI.1** | **Wie alt sind Sie?** | [Dropdown-Menü Altersgruppen unter 25, Zehnjahresschritte, über 65] |
| **VI.2** | **Welchem Geschlecht ordnen Sie sich zu?** | [Dropdown-Menü: männlich, weiblich, anderes, keine Angabe] |
| **VI.3** | **Welcher ist Ihr höchster Schulabschluss?** | [Dropdown-Menü: Haupt-(Volks-)schulabschluss, Realschul- oder gleichwertiger Abschluss (auch polytechn. Oberschule), Fachhochschulreife, Allg. Hochschulreife, ohne allgemeinen Schulabschluss, keine Angabe] |

**VI.4** **Bitte nennen Sie uns Ihre Abschlussnote!** [Freie Zahleneingabe]

**VII** **Kommentarfeld zur Umfrage** [freie Eingabe]

**Rückläuferanalyse der Beschäftigtenbefragung**

| Befragte nach Ebenen | | | |
|---|---|---|---|
| | Sample | Anteil gem. Statistik öD | Abweichung |
| Bund | 1254 | 1786 | 70,21% |
| Land | 7993 | 7789 | 102,62% |
| Kommunen | 5793 | 5465 | 106,00% |
| k.A. | 1504 | 0 | - |

| Befragte nach Altersgruppen | | | |
|---|---|---|---|
| | Sample | Anteil gem. Statistik öD | Abweichung |
| u25 | 547 | 1132 | 48,33% |
| z25-35 | 2710 | 2523 | 107,43% |
| z35-45 | 2887 | 2621 | 110,14% |
| z45-55 | 3991 | 3643 | 109,54% |
| z55-65 | 3255 | 3393 | 95,93% |
| ue65 | 58 | 136 | 42,71% |
| k.A. | 3095 | 0 | - |

| Befragte nach Geschlecht | | | |
|---|---|---|---|
| | Sample | Anteil gem. Statistik öD | Abweichung |
| m | 5919 | 5864 | 100,94% |
| w | 7272 | 7346 | 98,99% |
| a | 19 | 0 | - |
| k.A. | 3333 | 0 | - |

| Befragte nach Statusgruppe | | | |
|---|---|---|---|
| | Sample | Anteil gem. Statistik öD | Abweichung |
| TB | 7977 | 9720 | 82,07% |
| Beamtinnen und Beamte | 6777 | 6266 | 108,15% |
| Soldaten | 2 | 630 | 0,32% |
| k.A. | 1787 | 0 | - |

| Befragte nach Besoldungsgruppen | | | |
|---|---|---|---|
| | Sample | Anteil gem. Statistik öD | Abweichung |
| A3 | 1 | 9 | 10,79% |
| A4 | 25 | 59 | 42,63% |
| A5 | 24 | 124 | 19,30% |
| A6 | 167 | 118 | 141,46% |
| A7 | 288 | 299 | 96,46% |
| A8 | 454 | 498 | 91,24% |
| A9 | 971 | 802 | 121,03% |
| A10 | 665 | 433 | 153,45% |
| A11 | 951 | 564 | 168,73% |
| A12 | 837 | 971 | 86,16% |
| A13 | 933 | 1203 | 77,57% |
| A14 | 437 | 450 | 97,17% |
| A15 | 323 | 228 | 141,64% |
| A16 | 114 | 58 | 195,39% |
| B2 | 44 | - | - |
| B3 | 56 | - | - |
| R1 | 91 | - | - |
| R2 | 17 | - | - |
| R3 | 2 | - | - |
| Anwärter | 21 | 457 | 4,59% |
| k.A. | 0 | 0 | - |

| Befragte nach Entgeltgruppen | | | |
|---|---|---|---|
| | Sample | Anteil an Beschäftigten öD | Abweichung |
| E1 | 7 | 70 | 10% |
| E2 | 6 | 245 | 2% |
| E3 | 42 | 221 | 19% |
| E4 | 100 | 207 | 48% |
| E5 | 465 | 758 | 61% |
| E6 | 974 | 753 | 129% |
| E7 | 247 | 188 | 132% |
| E8 | 830 | 884 | 94% |
| E9 | 1575 | 1060 | 149% |
| E10 | 665 | 310 | 215% |
| E11 | 844 | 386 | 219% |
| E12 | 383 | 156 | 245% |
| E13 | 529 | 673 | 79% |
| E14 | 220 | 187 | 118% |
| E15 | 68 | 70 | 97% |
| AT | 9 | 74 | 12% |
| Azubi | 104 | 258 | 40% |
| k.A. | 2689 | 0 | - |

## Tabelle 58: Durchschnittliche Zufriedenheitswerte und Varianzkoeffizienten nach Geschlecht

| | Arbeitszufriedenheit | | | | Arbeitszumessung | | | | Bildungs- und Beförderungszufriedenheit | | | | | Entgeltzufriedenheit | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Arbeits-mittel | Betriebs-klima | Gesund-heit | Beruf & Familie | Überfor-derung | Unterfor-derung | Überlas-tung | Unteraus-lastung | Angebot Weiterbil-dung | Ermögl. WeiBi | Interesse berufl. Fortkom-men | Beförde-rungsper-spektiven | Perspek-tive Auf-stieg | gut leben | Leistungs-motiva-tion | Adäquanz Fähigkei-ten | Adäquanz Leistun-gen | Adäquanz Verant-wortung | Adäquanz Belastun-gen |
| **Beamtin-nen und Beamte** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Bund** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Gesamt | 3,951 | 3,035 | 3,505 | 3,659 | 2,061 | 2,222 | 2,385 | 1,908 | 3,402 | 3,386 | 2,403 | 2,446 | 2,087 | 4,037 | 3,051 | 2,991 | 2,929 | 2,884 | 2,786 |
| 638 | 26,5% | 36,0% | 30,3% | 29,8% | 46,6% | 51,6% | 45,5% | 55,2% | 34,2% | 38,3% | 46,1% | 49,3% | 51,8% | 22,0% | 37,0% | 39,6% | 40,6% | 42,7% | 43,0% |
| Männer | 3,875 | 2,960 | 3,457 | 3,617 | 2,106 | 2,269 | 2,436 | 1,914 | 3,414 | 3,298 | 2,359 | 2,419 | 2,081 | 4,009 | 3,009 | 2,918 | 2,901 | 2,812 | 2,749 |
| 372 | 27,9% | 36,8% | 30,9% | 30,9% | 48,0% | 50,1% | 45,8% | 52,9% | 34,5% | 39,3% | 46,5% | 49,8% | 51,4% | 22,4% | 37,8% | 39,7% | 40,4% | 44,5% | 43,2% |
| Frauen | 4,101 | 3,171 | 3,591 | 3,761 | 1,938 | 2,142 | 2,302 | 1,898 | 3,424 | 3,552 | 2,507 | 2,527 | 2,130 | 4,142 | 3,183 | 3,138 | 3,028 | 3,018 | 2,882 |
| 230 | 23,2% | 34,8% | 29,6% | 27,8% | 44,3% | 54,6% | 46,6% | 59,7% | 33,7% | 35,8% | 45,7% | 48,1% | 52,3% | 20,2% | 35,3% | 39,2% | 39,8% | 39,9% | 42,2% |
| **Länder** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Gesamt | 3,628 | 2,818 | 3,074 | 3,337 | 2,208 | 2,053 | 2,563 | 1,699 | 3,275 | 3,400 | 2,340 | 2,104 | 1,932 | 3,897 | 2,865 | 2,845 | 2,761 | 2,643 | 2,540 |
| 4111 | 30,4% | 39,0% | 35,5% | 35,8% | 45,6% | 52,5% | 44,6% | 55,6% | 35,0% | 37,3% | 46,6% | 49,9% | 52,1% | 24,7% | 41,0% | 41,9% | 44,1% | 47,9% | 47,3% |
| Männer | 3,602 | 2,755 | 3,028 | 3,189 | 2,222 | 2,153 | 2,569 | 1,760 | 3,243 | 3,298 | 2,315 | 2,098 | 1,948 | 3,790 | 2,808 | 2,749 | 2,677 | 2,518 | 2,455 |
| 2171 | 31,3% | 40,5% | 36,4% | 38,8% | 45,9% | 51,0% | 44,5% | 54,3% | 35,4% | 39,1% | 46,7% | 49,9% | 52,0% | 25,9% | 41,6% | 42,8% | 44,8% | 50,1% | 48,1% |
| Frauen | 3,679 | 2,910 | 3,136 | 3,513 | 2,195 | 1,942 | 2,568 | 1,641 | 3,330 | 3,538 | 2,367 | 2,113 | 1,915 | 4,028 | 2,939 | 2,972 | 2,882 | 2,805 | 2,654 |
| 1741 | 29,2% | 37,1% | 34,4% | 31,5% | 45,4% | 54,1% | 44,7% | 57,2% | 34,4% | 34,7% | 46,3% | 49,5% | 51,9% | 23,1% | 39,8% | 40,5% | 42,7% | 44,8% | 45,8% |

| | Arbeitszufriedenheit | | | | Arbeitszumessung | | | | Bildungs- und Beförderungszufriedenheit | | | | | Entgeltzufriedenheit | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Arbeits-mittel | Betriebs-klima | Gesund-heit | Beruf & Familie | Überfor-derung | Unterfor-derung | Überlas-tung | Unteraus-lastung | Angebot Weiterbil-dung | Ermögl. WeiBi | Interesse berufl. Fortkom-men | Beförde-rungsper-spektiven | Perspek-tive Auf-stieg | gut leben | Leistungs-motiva-tion | Adäquanz Fähigkei-ten | Adäquanz Leistun-gen | Adäquanz Verant-wortung | Adäquanz Belastun-gen |
| **Kommu-nen** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Gesamt | 4,086 | 3,251 | 3,483 | 3,605 | 2,182 | 1,885 | 2,554 | 1,570 | 3,567 | 3,734 | 2,740 | 2,586 | 2,369 | 3,932 | 2,986 | 2,962 | 2,844 | 2,783 | 2,653 |
| 1632 | 22,8% | 33,6% | 30,4% | 30,0% | 45,8% | 53,9% | 45,4% | 57,9% | 33,3% | 31,8% | 43,6% | 44,4% | 50,0% | 23,0% | 38,2% | 39,8% | 42,4% | 45,1% | 44,4% |
| Männer | 4,117 | 3,309 | 3,543 | 3,542 | 2,222 | 1,836 | 2,578 | 1,530 | 3,546 | 3,712 | 2,778 | 2,641 | 2,419 | 3,931 | 3,084 | 2,989 | 2,881 | 2,763 | 2,635 |
| 814 | 22,2% | 33,8% | 30,5% | 30,5% | 45,0% | 53,9% | 44,2% | 56,0% | 33,4% | 31,6% | 43,9% | 44,8% | 50,6% | 22,9% | 36,5% | 40,0% | 41,6% | 46,1% | 43,7% |
| Frauen | 4,034 | 3,191 | 3,416 | 3,680 | 2,127 | 1,927 | 2,515 | 1,614 | 3,587 | 3,754 | 2,700 | 2,521 | 2,305 | 3,932 | 2,880 | 2,931 | 2,803 | 2,816 | 2,683 |
| 738 | 23,7% | 33,3% | 30,9% | 29,5% | 47,0% | 54,1% | 47,0% | 59,4% | 33,8% | 32,2% | 42,9% | 43,8% | 49,2% | 23,4% | 40,2% | 39,8% | 43,5% | 44,0% | 44,8% |
| **Tarifbe-schäftigte** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Bund** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Gesamt | 4,129 | 3,232 | 3,739 | 3,928 | 1,864 | 2,465 | 2,092 | 2,164 | 3,148 | 3,378 | 2,358 | 1,880 | 2,095 | 3,505 | 2,701 | 2,643 | 2,653 | 2,696 | 2,666 |
| 522 | 23,5% | 34,4% | 26,4% | 27,1% | 47,4% | 50,9% | 48,9% | 55,5% | 38,2% | 37,5% | 47,8% | 51,5% | 49,2% | 30,3% | 40,8% | 43,5% | 42,8% | 41,0% | 41,0% |
| Männer | 4,070 | 3,224 | 3,823 | 3,885 | 1,819 | 2,471 | 1,968 | 2,200 | 3,154 | 3,466 | 2,513 | 1,928 | 2,136 | 3,726 | 2,824 | 2,752 | 2,724 | 2,682 | 2,750 |
| 167 | 23,2% | 32,7% | 23,6% | 25,7% | 43,9% | 50,0% | 48,8% | 57,8% | 37,2% | 33,6% | 43,8% | 44,0% | 41,0% | 25,5% | 39,1% | 42,4% | 41,1% | 42,4% | 37,4% |
| Frauen | 4,162 | 3,234 | 3,699 | 3,946 | 1,874 | 2,470 | 2,151 | 2,157 | 3,145 | 3,350 | 2,280 | 1,840 | 2,061 | 3,409 | 2,645 | 2,599 | 2,625 | 2,713 | 2,626 |
| 335 | 23,6% | 35,0% | 27,4% | 27,5% | 49,7% | 51,9% | 49,3% | 55,0% | 38,9% | 39,5% | 50,3% | 54,5% | 53,1% | 32,7% | 41,7% | 43,8% | 43,5% | 40,4% | 42,7% |

| | Arbeitszufriedenheit | | | | Arbeitszumessung | | | | Bildungs- und Beförderungszufriedenheit | | | | | Entgeltzufriedenheit | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Arbeits-mittel | Betriebs-klima | Gesund-heit | Beruf & Familie | Überfor-derung | Unterfor-derung | Überlas-tung | Unteraus-lastung | Angebot Weiterbil-dung | Ermögl. WeiBi | Interesse berufl. Fortkom-men | Beförde-rungsper-spektiven | Perspek-tive Auf-stieg | gut leben | Leistungs-motiva-tion | Adäquanz Fähigkei-ten | Adäquanz Leistun-gen | Adäquanz Verant-wortung | Adäquanz Belastun-gen |
| **Länder** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Gesamt | 3,931 | 3,116 | 3,469 | 3,716 | 2,052 | 2,326 | 2,357 | 1,944 | 3,163 | 3,415 | 2,285 | 1,782 | 2,003 | 3,430 | 2,617 | 2,517 | 2,570 | 2,611 | 2,544 |
| 4111 | 26,8% | 38,0% | 32,8% | 29,5% | 47,9% | 51,5% | 48,2% | 56,6% | 39,5% | 38,0% | 50,0% | 50,7% | 50,2% | 30,8% | 42,5% | 46,2% | 45,7% | 45,9% | 45,0% |
| Männer | 3,869 | 3,066 | 3,490 | 3,666 | 2,110 | 2,415 | 2,444 | 1,996 | 3,053 | 3,310 | 2,220 | 1,757 | 2,008 | 3,454 | 2,581 | 2,432 | 2,567 | 2,501 | 2,477 |
| 1135 | 27,7% | 38,6% | 32,6% | 31,3% | 46,6% | 49,7% | 47,1% | 54,5% | 41,5% | 39,4% | 50,9% | 50,6% | 50,0% | 29,2% | 42,3% | 45,4% | 44,3% | 46,7% | 44,4% |
| Frauen | 3,963 | 3,167 | 3,470 | 3,759 | 2,024 | 2,255 | 2,305 | 1,895 | 3,242 | 3,486 | 2,334 | 1,806 | 2,004 | 3,418 | 2,631 | 2,567 | 2,571 | 2,671 | 2,581 |
| 1962 | 26,3% | 37,3% | 33,1% | 28,3% | 48,4% | 52,6% | 48,9% | 57,7% | 38,0% | 36,9% | 49,5% | 50,6% | 50,5% | 31,7% | 42,7% | 46,5% | 46,7% | 45,5% | 45,4% |
| **Kommu-nen** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Gesamt | 3,861 | 3,060 | 3,349 | 3,660 | 2,094 | 2,133 | 2,390 | 1,795 | 3,240 | 3,510 | 2,492 | 2,078 | 2,260 | 3,451 | 2,692 | 2,543 | 2,522 | 2,505 | 2,444 |
| 3605 | 26,2% | 37,3% | 32,5% | 29,6% | 47,3% | 53,3% | 48,2% | 57,1% | 38,4% | 35,9% | 47,7% | 48,2% | 48,1% | 30,4% | 40,8% | 44,9% | 46,0% | 48,1% | 46,5% |
| Männer | 3,920 | 3,072 | 3,490 | 3,705 | 2,039 | 2,293 | 2,332 | 1,904 | 3,151 | 3,392 | 2,391 | 1,974 | 2,159 | 3,442 | 2,660 | 2,511 | 2,534 | 2,495 | 2,491 |
| 1331 | 25,9% | 37,8% | 30,8% | 30,0% | 47,2% | 51,3% | 47,6% | 57,1% | 40,1% | 37,9% | 49,4% | 50,1% | 49,4% | 30,7% | 41,1% | 45,1% | 45,1% | 47,5% | 45,4% |
| Frauen | 3,862 | 3,090 | 3,304 | 3,673 | 2,089 | 2,059 | 2,377 | 1,766 | 3,283 | 3,557 | 2,541 | 2,120 | 2,307 | 3,430 | 2,695 | 2,578 | 2,527 | 2,549 | 2,437 |
| 2138 | 26,4% | 36,7% | 33,4% | 29,5% | 48,3% | 54,9% | 49,5% | 57,4% | 37,2% | 35,3% | 46,9% | 47,8% | 47,6% | 31,2% | 41,2% | 45,2% | 46,8% | 47,7% | 47,2% |

# Regionale Unterschiede in der Entgeltzufriedenheit im öffentlichen Dienst: Eine Gegenüberstellung raumbezogener und individueller Determinanten

*Steffen Zabler/Stephan Grohs*

## 1. Einleitung

Die Zufriedenheit mit dem Entgelt ist eine der wesentlichen Determinanten für die Beschäftigtenzufriedenheit und eine wesentliche Stellschraube zur Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Dienstes. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und den Problemen, qualifizierte Beschäftigte für den öffentlichen Dienst zu gewinnen, ist die Zufriedenheit mit Entgelt und Beschäftigungssituation allgemein ein wichtiger Faktor, um die Beschäftigten möglichst lange an den öffentlichen Sektor zu binden und um attraktiv für potentielle Interessenten zu werden. Der öffentliche Dienst weist gerade auch im Vergleich zum privaten Sektor eine überalterte Struktur auf und steht künftig vor besonderen Rekrutierungsherausforderungen (*Geißler/Niemann* 2017). Darüber hinaus gilt der öffentliche Dienst gegenwärtig nicht nur als wenig dynamisch und in bürokratischen Routinen verhaftet, sondern eben auch als vergleichsweise schlecht bezahlt – gerade unter höher Qualifizierten. Im Kontext der notwendigen Personalbindung und -gewinnung tritt unweigerlich die Frage nach der Zufriedenheit der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in den Vordergrund, um ggf. adäquate Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Diensts in Deutschland ergreifen zu können.

Im Mittelpunkt dieses Beitrags stehen regionale Unterschiede von Entgeltzufriedenheit im öffentlichen Dienst. Insbesondere die Entgeltzufriedenheit hängt nicht nur von der absoluten Höhe der Bezüge ab, sondern auch von relationalen regionalen Faktoren wie Mietniveau und regionalen Preisen, aber auch dem Vergleichsmaßstab des Arbeitsmarktes vor Ort: Wo eine hohe Arbeitslosigkeit vorherrscht, sollte das Sicherheitsversprechen des öffentlichen Dienstes bescheidenere Gehälter kompensieren, wo bei vergleichbarer Ausbildung im Privatsektor deutlich höhere Gehälter erzielt werden können, sollten Attraktivität und Entgeltzufriedenheit des öffentlichen Dienstes hingegen sinken.

Angesichts der großen und zunehmenden regionalen Disparitäten hat der Beitrag auch deutlich praktische Implikationen. Sollten sich diese Zusammenhänge bestätigen, wäre ein probates Mittel einer Reform des öffentlichen Dienstes zur Stärkung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes eine stärkere Differenzierung des Tarifgefüges nach regionalen Faktoren. Wurden in der Vergangenheit regionale Unterschiede in den Kostenstrukturen durch Ortszuschläge[158] und andere Instrumente teilweise kompensiert, fehlen solche Instrumente gegenwärtig weitgehend. Erweiterte Spielräume in der Entgeltgestaltung

[158] Über Ortszuschläge wurden bis 1972 regionale Unterschiede in den Lebenshaltungskosten bei der Berechnung der Dienstbezüge berücksichtigt. Zwar lebte der Begriff im Beamtenbereich bis 1997 und im Bereich der Tarifbeschäftigten bis zur Einführung des TvöD/TV-L weiter, umfasste aber keine regionale Komponente mehr, sondern nur familienbezogene Elemente (erst seit 1997 hieß das Instrument passender „Familienzuschlag"). Instruktiv hierzu: BVerfG (2007):

könnten es allerdings öffentlichen Arbeitgebern ermöglichen, gezielter die Attraktivität über monetäre Instrumente zu steuern.

Entgeltzufriedenheit und Arbeitgeberattraktivität werden freilich durch eine Vielzahl anderer Faktoren mit beeinflusst, so dass es notwendig wird, die regionalen Unterschiede durch andere Erklärungsfaktoren zu kontrollieren, dazu gehören Arbeitsbedingungen und -inhalte, verschiedene Arbeitgeberattribute und nicht zuletzt individuelle Dispositionen der Befragten. Der vorliegende Beitrag hat daher zum Ziel, *individuelle und arbeitsplatzbezogene Determinanten raumbezogenen Kontextfaktoren gegenüberzustellen*. Die für Deutschland einzigartige Datengrundlage aus dem Projekt „Der Arbeitsmarkt des öffentlichen Dienstes" des FÖV Speyer erlaubt erstmals in großem Maßstab eine kleingliedrige Identifikation der geographischen Zugehörigkeit von Befragten des öffentlichen Dienstes. Weiterhin konzentrierte sich die Analyse auf die *Entgeltdimension* der Zufriedenheit, da die Analyse geographischer Einheiten vor allem den Blick auf raumstrukturelle Faktoren der Wirtschaft, des Arbeitsmarkts und verschiedener Verwaltungsräume ermöglicht, die – wie im Weiteren diskutiert wird – vor allem einen engen theoretischen Bezug zur individuellen Entlohnung aufweisen. Schließlich bilden empirische Ergebnisse über die Verknüpfung von räumlichen Faktoren und der wahrgenommenen Entgeltzufriedenheit eine geeignete Basis für die Bewertung politik-praktischer Konsequenzen, da dieser Ansatz Aufschluss darüber geben kann, unter welchen Bedingungen eine Anpassung von Entgeltstrukturen besonders effektiv sein könnte.

Dazu werden in einem ersten Schritt die theoretischen Grundlagen der Determinanten der Entgeltzufriedenheit gelegt, wobei im Vordergrund steht, welche Mechanismen die Rolle individueller sowie kontextspezifischer Faktoren erklären können und wie diese in Wechselwirkung treten können. Der Beitrag macht dabei einerseits theoretische Anleihen bei der Literatur zur Rolle des relativen Einkommens für die Zufriedenheit (*Clark/Oswald* 1996). Darüber hinaus werden Weiterentwicklungen des prominent gewordenen *Job Characteristics Model* (*Hackman/Oldham* 1976), die besonders die Rolle des Fits zwischen individuellen Faktoren und Arbeitskontext betonen (*DeSantis/Durst* 1996), miteinbezogen. Schließlich soll mithilfe des Modells des *Public Sector Work Context* (*Wright/Davis* 2003) den unterschiedlichen Bedingungen der föderalen Ebenen sowie der Bundesländer Rechnung getragen werden.

In einem eher explorativen empirischen Verfahren werden verschiedene Operationalisierungen individueller und kontextbasierter Faktoren mithilfe eines dreistufigen Mehrebenenmodells auf ihren Zusammenhang mit der individuellen Entgeltzufriedenheit hin überprüft. Dazu stehen Befragungsdaten über alle Ebenen und Bundesländer in Deutschland mit insgesamt über 10.000 Befragten zur Verfügung, die um verschiedene raumbezogene Faktoren ergänzt wurden. Neben der Bewertung dieser Faktoren steht explizit ein Vergleich über die Bundesländer hinweg im Zentrum.

---

Leitsatz zum Urteil des Zweiten Senats vom 6. März 2007 – 2 BvR 556/04 – „Zur Frage, ob das Alimentationsprinzip den Besoldungsgesetzgeber verpflichtet, regional unterschiedliche Lebenshaltungskosten auszugleichen". Hier wird eine Verpflichtung des Dienstherrn zum Disparitätenausgleich ausgeschlossen, aber ein grundsätzlicher Ausgleich von unterschiedlichen Lebenshaltungskosten nicht verworfen.

## 2. Theoretische Perspektiven auf die Entgeltzufriedenheit

Konzepte wie Mitarbeiterzufriedenheit (*Job Satisfaction*) oder Arbeitgeberattraktivität setzen sich aus einer Vielzahl unterschiedlicher Dimensionen zusammen (ausführlich dazu Färber/Hermanowski in diesem Band); dazu gehören Arbeitsbedingungen, Arbeitsinhalte, Entlohnung und verschiedene Arbeitgeberattribute. Unstrittig erscheint hierbei, dass der öffentliche Sektor hinsichtlich theoretischer Herangehensweisen sowie empirischer Erkenntnisse eine Sonderrolle einnimmt und nicht eins-zu-eins Forschungsansätze aus der Privatwirtschaft übernommen werden können (*Taylor/Westover* 2011). Insbesondere die vergleichsweise hohe Arbeitsplatzsicherheit kann Defizite in anderen Dimensionen zu einem gewissen Grad kompensieren. Dementsprechend ausdifferenziert zeigt sich die internationale Forschung.

In einer internationalen Meta-Studie konstatieren Cantarelli et al. (2016), dass die – durchaus ausführliche – verwaltungswissenschaftliche Literatur dabei kein integriertes Modell zur Erklärung der Zufriedenheit öffentlich Beschäftigter entwickelt hat. Vielmehr besteht eine beinahe unüberschaubare Zahl an Sammlungen verschiedener Einflussfaktoren. Diese lassen sich grob – und ohne Anspruch auf Vollständigkeit – unter persönlich-individuelle Faktoren, aufgabenbezogene Faktoren, organisationalen Charakteristiken (inklusive des Fit zwischen Individuum und Organisation) und verschiedene Kontextfaktoren subsumieren (*Cantarelli* et al. 2016, S. 118-119; *Taylor/Westover* 2011, S. 733-734). Konkreter geraten dabei auch klassische Erklärungsfaktoren der Public-Administration- und Public-Management-Literatur wie *Public Service Motivation*, die *Self-Determination Theory* (u.a. *Breaugh* et al. 2018), *Green bzw. Red Tape* (u.a. *Bram Steijn/Joris van der Voet* 2019; *DeHart-Davis* et al. 2015) oder *Goal Ambiguity* (u.a. *Jung* 2014) in den Blick.

Die Entgeltzufriedenheit von Mitarbeitern lässt sich nur schwer von generellen Zufriedenheitseinstellungen trennen, da die Bewertung des Nutzens im Sinne einer Entlohnung immer auch im Verhältnis zu den individuellen Kosten betrachtet wird. Die Konsequenz besteht darin, dass potentielle Einflussfaktoren sowohl auf der Nutzen- als auch auf der Kostenseite zu Buche schlagen können. Zusätzlich komplexer wird dieses vereinfachte Modell dadurch, dass Menschen in ihrer Wahrnehmung nicht nur absolute, sondern auch relative Kosten und Nutzen bewerten, sich also mit ihrem Umfeld vergleichen.

Auf der Nutzenseite ist es zunächst mehr als plausibel anzunehmen, dass die absolute Höhe des Einkommens im Zusammenhang mit der Entgeltzufriedenheit steht. Neben dieser klassisch ökonomischen Perspektive ist allerdings weithin anerkannt, dass auch der Vergleich zu bestimmten Vergleichswerten einen maßgeblichen Einfluss auf die wahrgenommene Zufriedenheit besitzt (*Clark/Oswald* 1996, S. 359-360). Im Rahmen der *Reference-Income Hypothesis* vergleichen sich Individuen demnach vor allem mit einer Art Norm-Einkommen innerhalb einer sozial konstruierten Referenzgruppe (etwa Personen mit ähnlichen Bildungsabschlüssen, aber auch schlicht Nachbarschaften), oder nehmen eine Art Rangfolge-Positionierung des eigenen Einkommens zu einem bestimmten Referenzwert vor (*Rank-Income Hypothesis*) (*Boyce* et al. 2010, S. 471-472). Gründe für die Plausibilität einer solchen relationalen Perspektive lassen sich bspw. daran erkennen, dass der Zusammenhang zwischen Geld und Zufriedenheit anerkanntermaßen in Entwick-

lungsländern mit einem niedrigen durchschnittlichen Einkommen höher ist (*Howell/Howell* 2008), oder dass die individuelle Wohlfahrt immer ins Verhältnis zu persönlichen Lebensumständen gesetzt werden muss (*Ferrer-i-Carbonell/ van Praag* 2003, S. 107-108). Analog lässt sich natürlich auch für die Beschäftigten im öffentlichen Sektor die These aufstellen, dass deren Entgeltzufriedenheit – und damit letztlich auch ein Maß für die Arbeitgeberattraktivität – vom strukturellen Kontext determiniert ist. Ist das Einkommensniveau in der eigenen Region hoch oder sind die Lebenshaltungskosten – als Maßstab für die Kaufkraft des Einkommens – hoch, ist ceteris paribus von einer niedrigeren Entgeltzufriedenheit auszugehen. Befindet sich gleichzeitig der regionale Arbeitsmarkt in einem entspannten Zustand, dürfte die Zufriedenheit noch niedriger liegen, da das Potential für einen Wechsel auf besser bezahlte Stellen im Privatsektor größer ist.

Dieser Kontextorientierung lassen sich klassische individuelle Faktoren gegenüberstellen. Diese sind allerdings nicht losgelöst vom jeweiligen Arbeitskontext, sondern bilden zumeist den Fit zwischen persönlichen Merkmalen und den Bedingungen der Tätigkeit ab. Im engeren Sinne handelt es sich also nicht um die Betrachtung der reinen *Job Description* (*Hackman/Oldham* 1976), sondern zusätzlich um den „fit between worker needs and work requirements on the one hand and the actual job characteristics on the other“ *(DeSantis/Durst* 1996, S. 329). So ist bspw. davon auszugehen, dass Frauen, die häufig eine zwischen Berufs- und Familienleben geteilte Verantwortung bedienen müssen, andere Präferenzen an die Arbeitsbedingungen aufweisen als alleinstehende oder ein traditionelles Familienmodell verfolgende Männer oder dass ältere Beschäftigte ihre Erwartungen an ihre Tätigkeiten besser anpassen können und die Beschäftigungsdauer als Wertschätzung ihrer Arbeit definieren (*DeSantis/Durst* 1996, S. 331). Diese und weitere individuelle Charakteristiken können daher maßgeblichen Einfluss auf die Zufriedenheit speziell im Sektor der öffentlichen Beschäftigung aufweisen, da dieser Bereich gerade hinsichtlich der Beschäftigungssicherheit und Langfristigkeit eine gewisse Sonderstellung einnimmt. Nichtsdestotrotz spielen natürlich auch schlicht die Rahmenbedingungen der eigenen Tätigkeit immer eine Rolle für die Zufriedenheit (*Wright/Davis* 2003, S. 73), sei es bspw. in Form der Arbeitsbelastung oder Arbeitsbedingungen.

Abgerundet wird diese Perspektive auf die Determinanten der Entgeltzufriedenheit schließlich von Faktoren des übergreifenden Kontexts, der sich nicht in erster Linie auf die oben thematisierten Einkommensvergleiche bezieht, sondern organisationale Faktoren öffentlicher Organisationen in den Blick nimmt. Hierbei kann man bspw. anhand der verschiedenen Ziele und Strukturen differenzieren (*Wright/Davis* 2003, S. 74–75). Im Kontext der deutschen Verwaltung und den hier zur Verfügung stehenden Daten lassen sich organisationale Attribute hauptsächlich entlang zweier Dimensionen spezifizieren: die vertikale Differenzierung der drei föderalen Verwaltungsebenen Bund, Länder und Kommunen sowie die horizontale Differenzierung wiederum in die einzelnen Bundesländer. Einerseits ergibt sich rein rechnerisch eine sinnvolle Differenzierung aus der Tatsache, dass die verschiedenen Ebenen sowie die Bundesländer unterschiedliche Einkommensstrukturen aufweisen (siehe *Färber/Hermanowski* in diesem Band) und damit Unterschiede in der Entgeltzufriedenheit zu erwarten sind. Andererseits determinieren die formalen Zuständigkeiten der einzelnen Verwaltungsebenen in nicht unbeträchtlichem Maße die Arbeitsbedingungen. Gerade zwischen den Ebenen ist davon auszugehen, dass die Zielklarheit bzw. der Zielkonflikt sowie das Ausmaß der „procedural constraints“ (*Wright/Davis* 2003, S. 76)

variieren, die ihrerseits erklärungsstark für die Zufriedenheit sein können (*Wright/Davis* 2003, S. 74-77). Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass auch auf einer *informalen* Ebene sowohl ebenen- als auch bundesländerübergreifend unterschiedliche Voraussetzungen bestehen. Geht man davon aus, dass Verwaltungseinheiten durch verschiedene *Verwaltungsstile* im Sinne von stabilen informalen Problemlösungsroutinen geprägt sind, liegt es nahe, dass diese von den Mitarbeitern als unterschiedlich effektiv wahrgenommen werden, gerade mit Blick auf die organisationale Offenheit und Lernfähigkeit (*Grohs* 2019). Da die Zuordnung zu einer Ebene oder einem Bundesland keine direkte Bewertung der Rolle formaler oder informaler Faktoren zulässt, muss die Interpretation dieser Unterschiede trotz theoretischer Plausibilität in der empirischen Analyse allerdings zugegebenermaßen spekulativ bleiben.

Dieser kurze theoretische Abriss über verschiedene Determinanten der Entgeltzufriedenheit öffentlich Beschäftigter kann und soll nicht den Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Vielmehr sind die theoretische sowie die empirische Perspektive stärker induktiv durch die zur Verfügung stehenden Daten determiniert, die sich besonders dazu eignen, einzelne kontextspezifische einzelnen individuellen Erklärungsfaktoren empirisch-explorativ gegenüberzustellen und damit einen Beitrag zum besseren Verständnis eines Ausschnitts der Zufriedenheit zu leisten.

## 3. Daten, Operationalisierungen, Methode

Die Datengrundlage für die empirische Analyse konzentriert sich auf die Mitarbeiterbefragung des öffentlichen Diensts, die bei Färber/Hermanowski in diesem Band vorgestellt wurde. Die Verteilung der Befragten kann – insbesondere nach der Bereinigung aufgrund von Item-Nonresponse – nicht als vollumfänglich repräsentativ bezeichnet werden, für den in diesem Beitrag gewählten empirischen Fokus ist die Datengrundlage allerdings sehr gut, da mit über 10.000 Befragten eine einzigartig breite Grundlage zur Verfügung steht. Die Reduzierung von ursprünglich über 16.000 Befragten auf 10.679 in der endgültigen Analyse basiert auf der Tatsache, dass einzelne Befragte für die Analyse relevante Items nicht beantwortet haben oder sich nicht eindeutig geographisch zuordnen lassen.

Zu Beginn der Operationalisierung der Konzepte richtet sich der Blick zunächst auf die zentrale abhängige Variable Entgeltzufriedenheit. Diese lässt sich mithilfe der sechs folgenden Items erfassen: (1) Ich kann von meiner Bezahlung gut leben; (2) Meine Bezahlung motiviert mich dazu, bei der Arbeit hohe Leistungen zu zeigen; (3) Meine Bezahlung entspricht meinen Fähigkeiten; (4) Meine Bezahlung entspricht meiner Leistung; (5) Meine Bezahlung entspricht der Verantwortung, die ich durch meine Arbeit trage; (6) Meine Bezahlung entspricht den Belastungen, die ich durch meine Arbeit auf mich nehme. Diese wurden jeweils mit einer fünfstufigen Likert-Skala bzgl. der Zustimmung zu der Aussage abgefragt. Bereits bei der Formulierung wird deutlich, dass mit diesen Items ein gewisses Spektrum der Zufriedenheit abgedeckt ist. Eine Analyse mithilfe eines generalisierten Partial-Credit-Modells (GPCM) (*Chalmers* 2012) aus der Item Response Theory konnte empirisch validieren, dass die sechs Items eine gemeinsame Dimension abbilden.[159] Genauso konnte nachgewiesen werden, dass sich die Dimension der Entgeltzufriedenheit empirisch von den anderen in der Befragung erfassten Zufriedenheitsdimensionen trennen lässt. Damit ist sowohl die Konvergenz- als auch die Diskriminanzvalidität gegeben, die es erlaubt, mit der Entgeltzufriedenheit als konsistentes Konstrukt weiterzuarbeiten und ggf. anderen Zufriedenheitsdimensionen gegenüberzustellen. Auf Basis des GPCM wird die zentrale abhängige Variable als ein Index geschätzt, der in Abhängigkeit der Antwortmuster für jeden der Befragten einen Wert zwischen -2,25 und 2,41 annimmt.[160]

Um den strukturellen Einfluss der lokalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur erfassen zu können und damit den kontextuellen Referenzrahmen für die eigene Einkommenssituation zu definieren, werden den Befragungsdaten drei verschiedene auf der Kreisebene erfasste Variablen zugespielt: als Maß für die Bewertung des relativen Einkommensniveaus das monatliche Medianeinkommen, zur Erfassung des lokalen Preisgefüges die

---

[159] Modelle der Item Response Theory besitzen gegenüber Verfahren der klassischen Testtheorie oder faktoranalytischen Verfahren den Vorteil, dass variierende Item-Schwierigkeiten sowie darauf aufbauend Personen-Parameter geschätzt und damit präzisere Indizes gebildet werden, die darüber hinaus explizit dem ordinalen Skalenniveau der Items Rechnung tragen.

[160] Da durch das GPCM für jede Item-Stufe ein separater Parameter geschätzt wird, der die Wahrscheinlichkeit angibt, diese Stufe auszuwählen, kann auch für Befragte, die nur einen Teil der Items einer Skala beantwortet haben, ein Wert zugewiesen werden. Dadurch verringert sich im Vergleich zur Bildung eines additiven Index die Nonresponse.

durchschnittliche Quadratmeter-Miete, sowie die Arbeitslosenquote als Maß für die Anspannung des Arbeitsmarkts.[161] Mit diesen drei Indikatoren dürfte für die Befragten eine umfassende relative Bewertung des eigenen Einkommens möglich sein. Um neben dieser relativen Bewertung auch den absoluten monetären Nutzen integrieren zu können, wird eine kategoriale Variable eingeführt, die erfasst, ob sich die Befragten im einfachen, mittleren, gehobenen oder höheren Dienst befinden. Da außerdem der Beamtenstatus in Deutschland mit spezifischen Vorteilen vor allem bzgl. der Pensionsansprüche und der Arbeitsplatzsicherheit einhergeht, wird zusätzlich ein Beamten-Dummy berücksichtigt. Als weitere individuelle Variablen sind das Geschlecht und die Dauer der Beschäftigung (in Jahren) im empirischen Modell integriert, da in der Theorie zum Fit zwischen persönlichen Faktoren und Arbeitsbedingungen davon auszugehen ist, dass Frauen und ältere Personen aufgrund des hohen Maßes an Arbeitsplatzsicherheit im öffentlichen Sektor eine höhere Zufriedenheit aufweisen. In der Kategorie der individuellen Arbeitsbedingungen werden darüber hinaus die generelle Zufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen sowie die potentiell wahrgenommene Überlastung bei der eigenen Tätigkeit aufgenommen. Dazu wurden erneut auf Basis des GPCM zwei Indizes aus zur Verfügung stehenden Befragungsitems gebildet. Dem Kontext der verschiedenen föderalen Ebenen sowie der Bundesländer wird einerseits durch eine kategoriale Variable der Zugehörigkeit zur Bundes-, Landes- oder Kommunalverwaltung erfasst. Die Bundesländer werden nicht explizit als Variable in das Modell integriert, aufgrund der Mehrebenenstruktur der Daten wird allerdings die Entgeltzufriedenheit inklusive einer Angabe der Unsicherheit für die einzelnen Bundesländer geschätzt und kann so auf eventuelle Bundesländerunterschiede hin untersucht werden.

Da die Datenstruktur einerseits eine Einbettung der Befragten in Bundesländer impliziert und andererseits bereits das Forschungsziel einen Bezug zur Raumstruktur aufweist, wird auf ein Mehrebenen-Regressionsmodell zurückgegriffen, das die Gruppenstruktur der Befragten sowohl auf Bundesland- als auch auf Kreisebene berücksichtigt. Diese Struktur zu ignorieren, würde bedeuten, die Befragten innerhalb eines Bundeslandes und Kreises als statistisch unabhängig voneinander anzunehmen. Dies würde zu einer ungerechtfertigten Unterschätzung der Standardfehler führen. Ein korrekter, konservativer Test sollte daher die Mehrebenenstruktur unbedingt berücksichtigen. Zusätzlich ist es in einem Mehrebenenmodell möglich, die angesprochenen Bundesländerunterschiede explizit zu modellieren. Da die durch das GPCM gebildete abhängige Variable Entgeltzufriedenheit eine beinahe perfekt normalverteilte kontinuierliche Variable darstellt, handelt es sich beim abschließenden Modell um ein dreistufig-hierarchisches lineares Regressionsmodell. Eine gesicherte *kausale* Interpretation der Ergebnisse eines solchen Regressionsmodells ist – wie bei den allermeisten Regressionsmodellen – nicht möglich, da für eine kausale Interpretation alle konfundierenden Drittvariablen bekannt und ins Modell integriert sein müssten (*Morgan/ Winship* 2007, S. 132). Nichtsdestotrotz handelt es sich zumindest um eine kontrollierte Überprüfung von statistischen Zusammenhängen unter definierten Randbedingungen, die für sich genommen bereits aufschlussreich sein kann.

[161] Die Daten der strukturellen Variablen sind allesamt der Online-Datenbank INKAR des BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) entnommen.

# 4. Ergebnisse

Bevor die Regressionsergebnisse im Detail dargestellt werden richtet sich der Blick zunächst auf eine deskriptive Auswertung der Items zur Entgeltzufriedenheit in Abbildung 19. Grundsätzlich unterscheiden sich die drei föderalen Ebenen nicht besonders stark, wenngleich die Mitarbeiter der Bundesebene im Schnitt die höchste Zufriedenheit aufweisen. Über alle Ebenen hinweg stimmen die Befragten der Aussage zu, dass sie von ihrem Entgelt gut leben können. Bei den Fragen, inwiefern die Bezahlung allerdings den Fähigkeiten, der Leistung, der Verantwortung und der Belastung entsprechen, kann man durchwegs Werte kleiner als 3 beobachten. Eine gewisse Unzufriedenheit mit der materiellen Entlohnung lässt sich also konstatieren. Das zweite Item offenbart zusätzlich, dass die Befragten nicht in erster Linie durch ihr Entgelt motiviert sind. Dieses Ergebnis lässt sich in zweierlei Hinsicht einordnen: Einerseits könnte es bedeuten, dass das Entgelt nicht hoch genug ausfällt, um einen motivierenden Faktor darzustellen, andererseits ist es ebenfalls plausibel, dass – im Einklang mit der Literatur zu Public Service Motivation – der monetäre Anreiz nicht die schlagende Motivationsressource im öffentlichen Dienst darstellt. Mit Blick auf die Bundesländer offenbart sich eine deutlich größere Heterogenität, wobei insbesondere Berlin einen Ausreißer nach unten darstellt. Durchgängig deutlich besser bewertet wird das Entgelt vor allem in Bremen und im Saarland. Hierbei sollte man allerdings festhalten, dass die Fallzahlen in diesen beiden Ländern vergleichsweise gering sind (Bremen: 23, Saarland: 40) und dadurch leicht Verzerrungen entstehen können. Diesen geringen Fallzahlen wird in der Schätzung des Mehrebenenmodells Rechnung getragen.

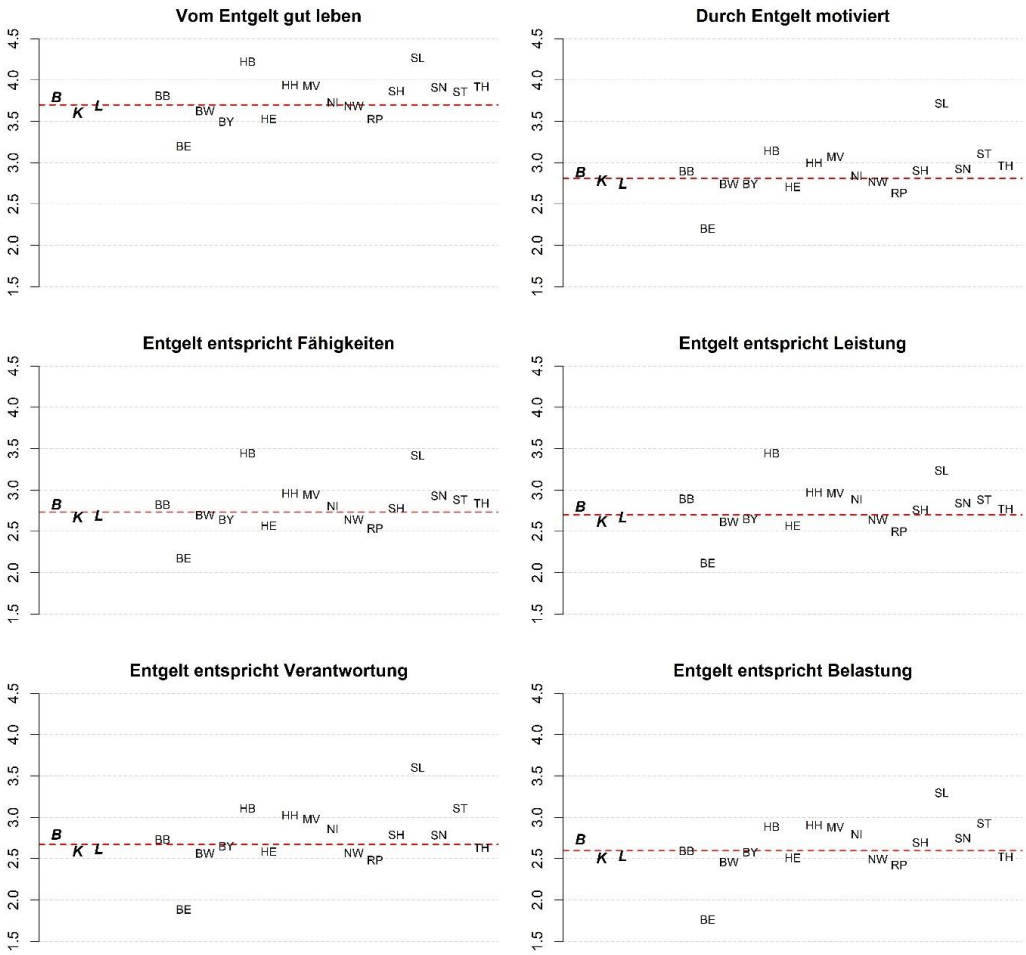



**Abbildung 19: Mittelwerte der Antworten auf die Fragen zur Zufriedenheit mit dem Entgelt getrennt nach föderalen Ebenen (B: Bund, L: Länder, K: Kommunen) und Bundesländern (gestrichelte rote Linie = Gesamtmittelwert)**

(Quelle: eigene Darstellung)

Die Betrachtung der Regressionsergebnisse der strukturellen Faktoren in Tabelle 59 zeigt bereits auf den ersten Blick, dass alle drei Operationalisierungen signifikante Ergebnisse liefern und dazu noch die theoretisch zu erwartende Effektrichtung aufweisen. Bei einem regionalen monatlichen Medianeinkommen von durchschnittlich 1.000 Euro mehr äußern die Befragten im Schnitt eine um 0,113 niedrigere Zufriedenheit mit dem Einkommen. Damit liegt einerseits die Vermutung nahe, dass die Befragten im öffentlichen Dienst in der Tat ihr eigenes Einkommen ins Verhältnis zu einem lokalen Referenzwert setzen, andererseits sollte man allerdings festhalten, dass die Effektgröße (bei einer Spannweite der abhängigen Variablen von 4,66) nicht besonders groß ist; gerade vor dem Hintergrund, dass die Standardabweichung beim monatlichen Medianeinkommen gerade einmal 598 Euro beträgt. Ähnlich verhält es sich mit der Beurteilung des Arbeitsmarkts: Grundsätzlich

sind die Befragten in Regionen mit einer höheren Arbeitslosigkeit im Einklang mit der Theorie zufriedener. Dementsprechend könnte man davon ausgehen, dass auf angespannten Arbeitsmärkten die Zufriedenheit aufgrund eines eingeschränkteren Jobangebots größer ist. Dennoch ist auch hier die Effektstärke von 0,018 bei einer Standardabweichung der Arbeitslosenquote von 2,17 nicht besonders groß. Das Mietniveau als Maß für das Preisniveau vor Ort zeigt ebenfalls den erwarteten negativen Effekt: Bei hohen Preisen ist ceteris paribus die Zufriedenheit signifikant niedriger, erneut mit einem vergleichsweise geringen Effekt von -0,016 bei einer Standardabweichung von 2,16. In der Gesamtschau der strukturellen Faktoren bestätigen sich die theoretischen Erwartungen, da alle Effekte signifikant sind, wenn auch mit geringen Effektstärken. Allerdings geht die Erklärung komplexer sozialer Konstrukte auch eher selten mit großen Effekten einzelner Variablen einher. Einschränkend muss festgehalten werden, dass signifikante Zusammenhangsmaße noch keinen Aufschluss darüber geben, ob die Befragten tatsächlich die präzise relationale Bewertung ihres Einkommens vornehmen; einen vorsichtigen Hinweis auf die Plausibilität einer solchen Perspektive können die Ergebnisse allerdings durchaus liefern.

**Tabelle 59: Ergebnisse der Regressionsanalyse**

| | (1) | (2) |
|---|---|---|
| Medianeinkommen (in 1.000 Euro) | -0,113* | -0,113* |
| | (0,035) | (0,035) |
| Arbeitslosenquote (in Prozent) | 0,018* | 0,018* |
| | (0,007) | (0,007) |
| Mietniveau (in Euro/m²) | -0,016* | -0,016* |
| | (0,008) | (0,008) |
| Mittlerer Dienst | 0,156* | 0,156* |
| | (0,072) | (0,072) |
| Gehobener Dienst | 0,446* | 0,446* |
| | (0,073) | (0,073) |
| Höherer Dienst | 0,974* | 0,974* |
| | (0,074) | (0,074) |
| Beamtenstatus | 0,146* | 0,146* |
| | (0,019) | (0,019) |
| Beschäftigungsdauer (in Jahren) | 0,008* | 0,008* |
| | (0,001) | (0,001) |

| | (1) | (2) |
|---|---|---|
| Geschlecht: divers | -0,323 | -0,323 |
| | (0,205) | (0,205) |
| Geschlecht: weiblich | 0,106* | 0,106* |
| | (0,016) | (0,016) |
| Skala Zufriedenheit Arbeitsbedingungen | 0,324* | 0,324* |
| | (0,010) | (0,010) |
| Skala Überbelastung | -0,091* | -0,091* |
| | (0,009) | (0,009) |
| Kommunale Ebene | 0,047 | |
| | (0,048) | |
| Landesebene | -0,084 | -0,131* |
| | (0,047) | (0,021) |
| Bundesebene | | -0,047 |
| | | (0,048) |
| Konstante | -0,492* | -0,445* |
| | (0,086) | (0,077) |
| | | |
| n | 10.679 | |
| n Gruppen Level 2 | 357 | |
| n Gruppen Level 3 | 16 | |
| $R^2$ (conditional) | 0,267 | |

Unstandardisierte Regressionskoeffizienten; Standardfehler in Klammern; * p > 0,05

Die Variablen, die den absoluten monetären Nutzen der Befragten erfassen, zeigen den erwarteten Zusammenhang. Im Vergleich zur Referenzkategorie des Einfachen Diensts ist die Bewertung der Entgeltzufriedenheit direkt analog zu den Laufbahngruppen. Im mittleren Dienst ist die Bewertung um 0,156, im gehobenen um 0,446 und im höheren um

0,974 höher. Damit steigt die Zufriedenheit linear mit der Laufbahngruppe. Diese Rangfolge bleibt auch bei einer anderen Wahl der Referenzkategorie stabil. Die naheliegende Vermutung, dass sich dieser Effekt bei hoch qualifizierten Mitarbeitern, die im Vergleich zur Privatwirtschaft häufig niedriger bezahlt sind (*Tepe/Kroos* 2010), umkehrt, bestätigt sich nicht. Die absolute Bewertung des eigenen Einkommens scheint in diesem Fall also stärker zu wiegen als der Vergleich zum nicht-öffentlichen Beschäftigungssektor. Analog dazu äußern auch die beamteten Beschäftigten im Schnitt eine höhere Zufriedenheit mit ihrem Entgelt.

Bei den individuellen Bedingungen zeigt sich, dass mit der Beschäftigungsdauer die Entgeltzufriedenheit steigt, wenngleich der Effekt von 0,008 bei einer um ein Jahr längeren Beschäftigung nicht besonders groß ist. Dieses Ergebnis lässt sich dadurch erklären, dass länger Beschäftigte einerseits ihre Erwartungen an ihre Tätigkeit vermutlich inzwischen an die Bedingungen anpassen konnten und andererseits hochgradig unzufriedene Personen im Schnitt vermutlich nach kürzerer Zeit auch den öffentlichen Sektor wieder verlassen haben. Darüber hinaus sind länger Beschäftigte im Schnitt auch älter und schätzen daher womöglich die Sicherheit ihrer Beschäftigung als einen zusätzlichen Teil ihrer Nutzenfunktion ein. Dadurch lässt sich auch die höhere Zufriedenheit unter weiblichen Mitarbeitern potentiell erklären: Die besonderen Herausforderungen der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, mit denen nach wie vor Frauen häufiger konfrontiert sind, lassen sich mit der großen Arbeitsplatzsicherheit und den im öffentlichen Dienst größtenteils besseren Teilzeitmöglichkeiten besser bewältigen. Dass die Zufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen als weiterer Faktor signifikant positiv mit der Entgeltzufriedenheit zusammenhängt, überrascht verständlicherweise nicht. Der Effekt ist vergleichsweise stark, da bei einer Bandbreite der Variable von 4,35 die Änderung um eine Einheit eine Änderung bei der Entgeltzufriedenheit um 0,324 bedingt. Diese Variable dient allerdings neben ihrer inhaltlichen Relevanz auch als eine Art Kontrollvariable, um den spezifischen Fokus auf die Bewertung des Einkommens zu schärfen. Genauso wenig überrascht es, dass ein höheres Maß an Belastung mit einer niedrigeren Entgeltzufriedenheit einhergeht, wenngleich die Effektstärke deutlich geringer ist.

Bei der Differenzierung der Kontextfaktoren zeigt sich kein systematischer Effekt der Ebenenzuordnung, wenn man den Bund als Referenzkategorie definiert (Modell 1). Wählt man in einem zweiten Modell die Kommunalbeschäftigten als Referenzkategorie, offenbart sich allerdings ein signifikanter Unterschied dahingehend, dass die Landesbeschäftigten etwas weniger (-0,131) mit ihrem Entgelt zufrieden sind als die Beschäftigten der Kommunen. Dies könnte zumindest in Teilen dadurch erklärt, dass für die Tarifbeschäftigten das Einkommensniveau im TVÖD merklich höher liegt als im TV-L (Öffentlicher-Dienst.Info 2019a). Um die Bundesländerunterschiede sichtbar zu machen, kann man sich der Tatsache bedienen, dass Mehrebenenmodelle für jede Ausprägung der Gruppenstruktur eine separate Regressionskonstante inklusive eines Standardfehlers unter Einbezug der verwendeten Variablen schätzen. Das dazu angegebene Konfidenzintervall berücksichtigt zusätzlich die Sicherheit der jeweiligen Schätzung. Dabei zeigt sich, dass es in einigen Bundesländern signifikant niedrigere Einschätzungen der Entgeltzufriedenheit gibt. Dazu gehören die Länder Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Eine einfache Erklärung dieses Musters steht nicht zur Verfügung, da bspw. die Varianz in der Beamtenbesoldung über die Bundesländer hinweg (Öffentlicher-Dienst.Info 2019b) die

Ergebnisse nicht erklären kann. Auch widersprechen die Ergebnisse der denkbaren These, dass in Bundesländern, die unter besonderem fiskalischem Druck stehen, die Arbeitsbedingungen schwerer und die Zufriedenheitswerte damit niedriger sind. Eine klare Gruppierung entlang der wirtschaftlichen Stärke der Bundesländer lässt sich ebenfalls nicht beobachten. Zahlreiche weitere potentielle Erklärungsansätze sind denkbar, allerdings kann zumindest die hier vorliegende statistisch-explorativ inspirierte Perspektive keine klare Interpretation liefern. Dies gilt umso mehr, da die Fallzahlen der Befragung in den Bundesländern teils massiv variieren.

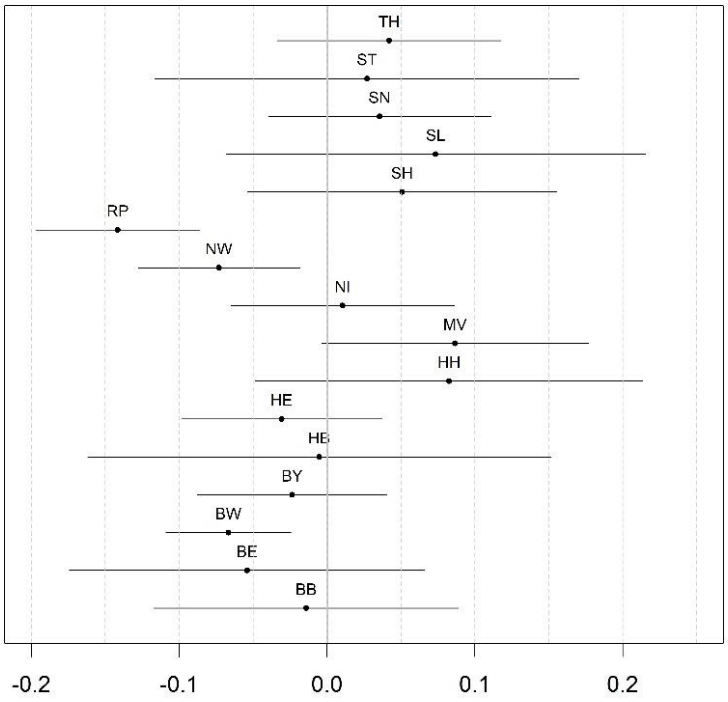



**Abbildung 20: Geschätzte Konstanten der Entgeltzufriedenheit getrennt nach Bundesländern inkl. 95-Prozent-Konfidenzintervall**

(Quelle: eigene Darstellung)

In der Gesamtschau der Ergebnisse ist deutlich geworden, dass sowohl kontextbezogene als auch individuelle Faktoren einen Zusammenhang zur Entgeltzufriedenheit aufweisen. Setzt man diese zueinander ins Verhältnis, indem man die standardisierten Regressionskoeffizienten betrachtet (Tabelle 60) wird das größere relative Gewicht der individuellen Faktoren deutlich. Besonders maßgeblich sind dabei die Einflüsse der Laufbahngruppen sowie die Arbeitsbedingungen, während die strukturellen Variablen eher im hinteren Bereich zu finden sind. Es überrascht nicht, dass im Verhältnis die individuellen Faktoren

schwerer wiegen, gerade vor dem Hintergrund, dass die strukturellen Kontextvariablen immer nur Proxy-Variablen darstellen können und daher per definitionem weniger Varianz aufklären. Nichtsdestotrotz ist die Erkenntnis einer signifikanten Rolle des regionalen Kontexts wertvoll und durchaus praxisrelevant.

**Tabelle 60: Rangfolge der standardisierten Regressionskoeffizienten**

| | stand. Koeffizienten |
|---|---|
| Höherer Dienst | 0,419 |
| Zufriedenheit Arbeitsbedingungen | 0,307 |
| Gehobener Dienst | 0,219 |
| Beschäftigungsdauer | 0,102 |
| Überlastung | -0,088 |
| Mittlerer Dienst | 0,081 |
| Beamtenstatus | 0,076 |
| Medianeinkommen | -0,071 |
| Landesebene | -0,068 |
| Geschlecht: weiblich | 0,055 |
| Arbeitslosenquote | 0,041 |
| Mietniveau | -0,037 |
| Geschlecht: divers | -0,013 |
| Bundesebene | -0,010 |

## 5. Schlussbetrachtung

Dieser Beitrag betrachtete regionale Unterschiede in der Entgeltzufriedenheit und setzte sie ins Verhältnis zu individuellen Bestimmungsfaktoren. Dabei zeigten sich signifikante, aber schwache Zusammenhänge zwischen der regionalen Arbeitslosigkeit, dem Mietniveau und Medianeinkommen. Beschäftigte im öffentlichen Dienst sind also zufriedener mit ihrer Entlohnung, wenn sie über weniger Alternativen verfügen, geringere Lebenshaltungskosten haben und in einer Region mit einem niedrigeren Medianeinkommen leben. Dies hat zum einen theoretische Relevanz, da sich damit die Relationalität von Entgeltbewertungen aufzeigen lässt. Zum anderen hat das Ergebnis auch praktische Relevanz und deutliche Policy-Implikationen: Zur Stärkung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes wäre eine stärkere Differenzierung des Tarifgefüges nach regionalen Faktoren ein probates Mittel. Erweiterte Spielräume in der Entgeltgestaltung könnten aber öffentlichen Arbeitgebern ermöglichen, gezielter die Attraktivität über monetäre Instrumente zu steuern. Da im Gegensatz zu anderen Kostenfaktoren des öffentlichen Sektors wie Sozialausgaben (*Grohs/Reiter* 2013) kein negativer, sondern ein positiver Zusammenhang zwischen Leistungsfähigkeit und Betroffenheit besteht, würde solch eine Reform auch die Leistungsfähigkeit öffentlicher Arbeitgeber, insbesondere der kommunalen Ebene nicht unnötig belasten.

Andererseits zeigt die Analyse auch, dass individuelle und organisationale Faktoren ein deutlich stärkeres Gewicht zur Erklärung der Entgeltzufriedenheit haben. Insbesondere bei Beschäftigtengruppen, bei denen Beschäftigungssicherheit eine größere Rolle spielt als das absolute Einkommen, wie immer noch bei Frauen und älteren Beschäftigten, ist die Entgeltzufriedenheit höher. Eventuelle regionale Differenzierungen würden daher eher auf mobile und weniger sicherheitsorientierte Beschäftigtengruppen abzielen. Mit die höchsten Erklärungskraft hat die Bewertung der Arbeitsbedingungen. Dies deutet darauf hin, dass eine Differenzierung der Entgelte allein kaum zur Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Dienstes ausreichen kann, sondern nur ein Element unter anderen, eher an der Attraktivitätssteigerung der Arbeitsbedingungen ansetzenden, Maßnahmen sein kann.

# Literaturverzeichnis


*Boyce, Christopher J./Brown, Gordon D. A./Moore, Simon C.* (2010): Money and happiness: rank of income, not income, affects life satisfaction, in: *Psychological science* 21 (4), S. 471–475.

*Breaugh, Jessica/Ritz, Adrian/Alfes, Kerstin* (2018): Work motivation and public service motivation: disentangling varieties of motivation and job satisfaction, in: *Public Management Review* 20 (10), S. 1423–1443.

*Cantarelli, Paola/Belardinelli, Paolo/Belle, Nicola* (2016): A meta-analysis of job satisfaction correlates in the public administration literature, in: *Review of Public Personnel Administration* 36 (2), S. 115–144.

*Chalmers, R. Philip* (2012): mirt: a multidimensional item response theory package for the R environment, in: *Journal of Statistical Software* 48 (6), S. 1–29.

*Clark, Andrew E./Oswald, Andrew J.* (1996): Satisfaction and comparison income, in: *Journal of Public Economics* 61 (3), S. 359–381.

*DeHart-Davis, Leisha/Davis, Randall S./Mohr, Zachary* (2015): Green Tape and Job Satisfaction: Can Organizational Rules Make Employees Happy?, in: *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (3), S. 849–876.

*DeSantis, Victor S./Durst, Samantha L.* (1996): Comparing Job Satisfaction among Public- and Private-Sector Employees, in: *The American Review of Public Administration* 26 (3), S. 327–343.

*Ferrer-i-Carbonell, Ada/van Praag, Bernard* (2003): Income satisfaction inequality and its causes, in: *The Journal of Economic Inequality* 1 (2), S. 107–127.

*Geißler, René/Niemann, Friederike-Sophie* (2017): Begrenzt zukunftsfähig: Die Altersstruktur der Gemeindeverwaltungen in Nordrhein-Westfalen, in: *dms – der moderne staat* 10 (1), S. 49–68.

*Grohs, Stephan* (2019): Verwaltungsstile, in: Sylvia Veit/Christoph Reichard/Göttrik Wewer (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 1–11.

*Grohs, Stephan/Reiter, Renate* (2013): Kommunale Sozialpolitik in der Haushaltskrise: Handlungsfelder und Handlungsstrategien, in: Michael Haus/Sabine Kuhlmann (Hrsg.): Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?, Wiesbaden: Springer VS, S. 196–214.

*Hackman, J. Richard/Oldham, Greg R.* (1976): Motivation through the design of work: test of a theory, in: *Organizational Behavior and Human Performance* 16 (2), S. 250–279.

*Howell, Ryan T./Howell, Colleen J.* (2008): The relation of economic status to subjective well-being in developing countries: a meta-analysis, in: *Psychological bulletin* 134 (4), S. 536–560.

*Jung, C. S.* (2014): Organizational Goal Ambiguity and Job Satisfaction in the Public Sector, in: *Journal of Public Administration Research and Theory* 24 (4), S. 955–981.

*Morgan, Stephen L./Winship, Christopher* (2007): Counterfactuals and causal inference. Methods and principles for social research, Cambridge: Cambridge University Press.

Öffentlicher-Dienst.Info (2019a): Analyse der Entgelttabelle TV-L 2019: Vergleich mit der Tabelle TVÖD Bund 2019, zuletzt geprüft am 11.03.2021.

Öffentlicher-Dienst.Info (2019b): Besoldungsvergleich: Durchschnittliche jährliche Besoldungswerte gemittelt über 40 Dienstjahre, zuletzt geprüft am 11.03.2021.

*Steijn, Bram/van der Voet, Joris* (2019): Relational job characteristics and job satisfaction of public sector employees: When prosocial motivation and red tape collide, in: *Public Administration* 97 (1), S. 64–80.

*Taylor, Jeannette/Westover, Jonathan H.* (2011): Job Satisfaction in The Public Service, in: *Public Management Review* 13 (5), S. 731–751.

*Tepe, Markus/Kroos, Daniela* (2010): Lukrativer Staatsdienst? Lohndifferenzen zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft, in: *WSI Mitteilungen* 1/2010, S. 3–10.

*Wright, Bradley E./Davis, Brian S.* (2003): Job Satisfaction In The Public Sector, in: *The American Review of Public Administration* 33 (1), S. 70–90.

# Weitere Analysen zum Fragebogen der Personalverantwortlichen

*Sanja Korać*

In diesem Abschnitt sollen bestimmte Zusammenhänge zwischen den im Rahmen der Befragung der Personalverantwortlichen erhobenen Faktoren näher beleuchtet werden. Die hierfür durchgeführten statistischen Analysen beruhen teilweise auf dem Gesamtsample der Personalverantwortlichen. Hier wurden alle Antworten der Befragten herangezogen – also auch diejenigen, bei denen aufgrund fehlender Angaben im Fragebogen nicht nachvollzogen werden konnte, auf welcher Ebene der öffentlichen Verwaltung sie Personalverantwortung innehaben; sowie diejenigen, die nicht den gesamten Fragebogen ausgefüllt hatten. Für manche Analysen wurden jedoch nur jene Antworten verwendet, die eine Zuordnung zur betreffenden Ebene der öffentlichen Verwaltung erlauben. Diese sind anhand eines entsprechenden Hinweises (z.B. Bundesebene, Landesebene, Bund, Kommunen) zu erkennen. In einem ersten Schritt werden nur Variablen, die in entsprechenden Items im Fragebogen abgebildet sind, verwendet.

Zunächst sollen jene Instrumente bzw. Charakteristika des Arbeitsumfeldes beleuchtet werden, die als Anreiz im Rahmen der Personalrekrutierung und/oder im Rahmen der Personalbindung eingesetzt werden. Hierfür wurde eine Korrelationsanalyse zwischen denjenigen Instrumenten, die in der Frage nach der Personalrekrutierung genannt wurden, und denjenigen Instrumenten, die in der Frage nach der Personalbindung genannt wurden, durchgeführt (siehe nachfolgende Tabelle).

Hier zeigt die auf Basis der Befragung der Personalverantwortlichen durchgeführte Korrelationsanalyse, dass bestimmte Instrumente sowohl in der **Personalrekrutierung** als auch der **Personalbindung** eingesetzt werden. Dies ist durch die meist starke Korrelation der betreffenden Instrumente (*Außertarifliche Arbeitsverträge* mit ,564**; *Arbeitsmarktbezogene Zulagen* mit ,585**; *Schnelle Beförderungen* mit ,551**; *Dienstwagen* mit ,614**; *Job-Tickets* mit ,782**; *Kinderbetreuung* mit ,641**; *Dienstwohnungen* mit ,564**; *Homeoffice/Telearbeit* mit ,731**; *Reisekostenbudget* mit ,718**) zu erkennen. Einzige Ausnahme sind hierbei die *Ortsbezogenen Zulagen*, die knapp unter dem Niveau einer starken Korrelation bleiben (,491**).

Eine moderate Korrelation zeigt sich bei bestimmten Instrumenten der **Personalrekrutierung** (*Schnelle Beförderungen* und *Vorweggewährung von Erfahrungsstufen* mit ,315**; sowie *Homeoffice/Telearbeit* und *Job-Tickets* mit ,438**). Diese Instrumente scheinen jeweils also öfter gleichzeitig als Instrumente der Personalbindung eingesetzt zu werden. Ein ähnliches Bild ergibt sich für *Homeoffice/Telearbeit* und *Job-Tickets* als Instrumente der **Personalbindung** (,452**). *Homeoffice/Telearbeit* scheint zudem gleichzeitig mit *Kinderbetreuung* als Instrument der Personalbindung eingesetzt zu werden (,359**).

Moderate Korrelationswerte zeigen sich aber auch zwischen den *Schnellen Beförderungen* als Instrument der **Personalbindung** und der *Vorweggewährung von Erfahrungsstufen* als Instrument der **Personalrekrutierung** (,344**); zwischen *Job-Tickets* als Instrument der **Personalbindung** und *Kinderbetreuung* als Instrument der **Personalrekrutierung** (,313**);

*Homeoffice/Telearbeit* als Instrument der **Personalbindung** und *Job-Tickets* als Instrument der **Personalrekrutierung** (,382**).

**Korrelationen**

| | Welche der folgenden Instrumente nutzen Sie momentan zur Personalrekrutierung? | | | | | | | | | | | | | Welche Instrumente nutzen Sie momentan zur Personalbindung? | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | [Außertarifliche Arbeitsverträge] | [Vorweggewährung von Erfahrungsstufen] | [Schnelle Beförderungen] | [Arbeitsmarktbezogene Zulagen] | [Ortsbezogene Zulagen] | [Stipendien] | [Seiten- und Quereinstiegsprogramme] | [Umzugskostenerstattung] | [Dienstwagen] | [Job-Tickets] | [Kinderbetreuung] | [Dienstwohnungen] | [Homeoffice/Telearbeit] | [Reisekostenbudgets] | [Außertarifliche Arbeitsverträge] | [Arbeitsmarktbezogene Zulagen] | [Ortsbezogene Zulagen] | [Schnelle Beförderungen] | [Dienstwagen] | [Job-Tickets] | [Kinderbetreuung] | [Dienstwohnungen] | [Homeoffice/Telearbeit] | [Reisekostenbudgets] |
| Personalrekrutierung [Außertarifliche Arbeitsverträge] | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Personalrekrutierung [Vorweggewährung von Erfahrungsstufen] | ,066** | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Personalrekrutierung [Schnelle Beförderungen] | 0,026 | **,315**** | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Personalrekrutierung [Arbeitsmarktbezogene Zulagen] | 0,045 | ,257** | ,151** | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Personalrekrutierung [Ortsbezogene Zulagen] | ,108** | ,067** | 0,033 | ,138** | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Personalrekrutierung [Stipendien] | -0,003 | ,068** | -0,012 | -0,008 | -0,004 | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Personalrekrutierung [Seiten- und Quereinstiegsprogramme] | 0,042 | ,150** | ,141** | ,150** | -0,018 | ,069** | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Personalrekrutierung [Umzugskostenerstattung] | ,100** | ,192** | 0,027 | ,199** | ,063* | ,296** | ,119** | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Personalrekrutierung [Dienstwagen] | -0,004 | 0,036 | 0,026 | ,160** | -0,006 | ,234** | ,097** | ,100** | 1 | | | | | | | | | | | | | | | |
| Personalrekrutierung [Job-Tickets] | -0,011 | ,102** | ,128** | ,075** | -0,016 | ,081** | ,089** | ,102** | ,052* | 1 | | | | | | | | | | | | | | |

**Korrelationen**

| | Welche der folgenden Instrumente nutzen Sie momentan zur Personalrekrutierung? | | | | | | | | | | | | | | Welche Instrumente nutzen Sie momentan zur Personalbindung? | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | [Außertarifliche Arbeitsverträge] | [Vorweggewährung von Erfahrungsstufen] | [Schnelle Beförderungen] | [Arbeitsmarktbezogene Zulagen] | [Ortsbezogene Zulagen] | [Stipendien] | [Seiten- und Quereinstiegsprogramme] | [Umzugskostenerstattung] | [Dienstwagen] | [Job-Tickets] | [Kinderbetreuung] | [Dienstwohnungen] | [Homeoffice/Telearbeit] | [Reisekostenbudgets] | [Außertarifliche Arbeitsverträge] | [Arbeitsmarktbezogene Zulagen] | [Ortsbezogene Zulagen] | [Schnelle Beförderungen] | [Dienstwagen] | [Job-Tickets] | [Kinderbetreuung] | [Dienstwohnungen] | [Homeoffice/Telearbeit] | [Reisekostenbudgets] |
| Personalrekrutierung [Kinderbetreuung] | -0,009 | ,159** | ,121** | ,214** | -0,014 | -0,007 | ,110** | ,075** | -0,009 | ,293** | 1 | | | | | | | | | | | | | |
| Personalrekrutierung [Dienstwohnungen] | -0,005 | ,086** | 0,044 | ,251** | ,081** | -0,004 | ,111** | ,074** | -0,005 | ,180** | ,153** | 1 | | | | | | | | | | | | |
| Personalrekrutierung [Homeoffice/Telearbeit] | ,108** | ,242** | ,150** | ,178** | 0,032 | ,165** | ,179** | ,265** | ,150** | **,438**** | ,278** | ,140** | 1 | | | | | | | | | | | |
| Personalrekrutierung [Reisekostenbudgets] | -0,006 | ,067** | ,090** | ,138** | -0,009 | -0,004 | ,094** | ,208** | ,108** | ,069** | ,083** | ,169** | ,203** | 1 | | | | | | | | | | |
| Personalbindung [Außertarifliche Arbeitsverträge] | **,564**** | ,129** | ,090** | ,099** | ,147** | -0,004 | ,056* | ,063* | -0,006 | -0,016 | -0,014 | -0,007 | 0,032 | -0,009 | 1 | | | | | | | | | |
| Personalbindung [Arbeitsmarktbezogene Zulagen] | 0,039 | ,278** | ,116** | **,585**** | ,123** | -0,009 | ,181** | ,145** | ,091** | ,062* | ,190** | ,186** | ,166** | ,123** | ,194** | 1 | | | | | | | | |
| Personalbindung [Ortsbezogene Zulagen] | ,085** | ,071** | ,085** | ,136** | **,491**** | -0,005 | 0,007 | -0,011 | -0,007 | 0,015 | 0,022 | -0,009 | 0,038 | ,115** | ,115** | ,120** | 1 | | | | | | | |
| Personalbindung [Schnelle Beförderungen] | ,097** | **,344**** | **,551**** | ,220** | ,104** | -0,013 | ,181** | ,068** | ,097** | ,108** | ,119** | ,095** | ,199** | ,051* | ,104** | ,251** | ,093** | 1 | | | | | | |
| Personalbindung [Dienstwagen] | -0,005 | 0,034 | 0,040 | ,111** | -0,008 | ,171** | ,064* | ,070** | **,614**** | ,078** | 0,040 | -0,007 | ,132** | ,076** | -0,008 | ,098** | -0,010 | ,117** | 1 | | | | | |
| Personalbindung [Job-Tickets] | -0,009 | ,098** | ,178** | ,095** | -0,014 | ,095** | ,089** | ,122** | ,063* | **,782**** | **,313**** | ,100** | ,373** | 0,035 | -0,014 | ,082** | 0,023 | ,138** | 0,041 | 1 | | | | |

| **Korrelationen** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Welche der folgenden Instrumente nutzen Sie momentan zur Personalrekrutierung? | | | | | | | | | | | | | | Welche Instrumente nutzen Sie momentan zur Personalbindung? | | | | | | | | |
| | [Außertarifliche Arbeitsverträge] | [Vorweggewährung von Erfahrungsstufen] | [Schnelle Beförderungen] | [Arbeitsmarktbezogene Zulagen] | [Ortsbezogene Zulagen] | [Stipendien] | [Seiten- und Quereinstiegsprogramme] | [Umzugskostenerstattung] | [Dienstwagen] | [Job-Tickets] | [Kinderbetreuung] | [Dienstwohnungen] | [Homeoffice/Telearbeit] | [Reisekostenbudgets] | [Außertarifliche Arbeitsverträge] | [Arbeitsmarktbezogene Zulagen] | [Ortsbezogene Zulagen] | [Schnelle Beförderungen] | [Dienstwagen] | [Job-Tickets] | [Kinderbetreuung] | [Dienstwohnungen] | [Homeoffice/Telearbeit] | [Reisekostenbudgets] |
| Personalbindung [Kinderbetreuung] | -0,009 | ,144** | ,101** | ,161** | -0,013 | -0,006 | ,101** | ,135** | -0,009 | ,239** | **,641**** | ,171** | ,294** | ,094** | -0,013 | ,191** | -0,016 | ,193** | -0,012 | ,282** | 1 | | | |
| Personalbindung [Dienstwohnungen] | -0,004 | 0,011 | 0,031 | ,114** | -0,005 | -0,003 | ,109** | -0,006 | -0,004 | ,196** | ,069** | **,564**** | ,076** | -0,005 | -0,005 | ,103** | -0,007 | ,110** | -0,005 | ,149** | ,078** | 1 | | |
| Personalbindung [Homeoffice/Telearbeit] | ,110** | ,256** | ,132** | ,182** | 0,033 | ,168** | ,197** | ,269** | ,110** | **,382**** | ,283** | ,110** | **,731**** | ,206** | 0,033 | ,209** | 0,040 | ,243** | ,134** | **,452**** | **,359**** | ,078* | 1 | |
| Personalbindung [Reisekostenbudgets] | -0,006 | ,115** | ,126** | ,186** | -0,008 | -0,004 | ,099** | ,217** | ,113** | 0,029 | ,137** | ,177** | ,124** | **,718**** | -0,008 | ,167** | ,055* | ,056* | ,080** | 0,038 | ,154** | -0,005 | ,156** | 1 |

**. Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.

*. Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,05 (2-seitig) signifikant.

Die Ergebnisse dieser Korrelationsanalyse legen an dieser Stelle nahe, dass eine fehlende Wirksamkeit bestimmter Instrumente im Rahmen der Personalrekrutierung (z.B. in Form von Vakanzen und Abbrüchen) auch eine fehlende Wirksamkeit im Rahmen der Personalbindung (z.B. wieder in Form von Vakanzen, Wechselabsichten) einher bringt. Um die Zusammenhänge zwischen Problemen in der Personalrekrutierung und/oder Personalbindung und Vakanzen sowie Abbrüchen zu verdeutlichen, wurden Korrelationsanalysen der entsprechenden Variablen durchgeführt (siehe nächstes Unterkapitel).

## 1. Zusammenhänge zwischen Schwierigkeiten in der Personalrekrutierung und Personalbindung, und Vakanzen sowie Abbrüchen

Zunächst soll der Frage nachgegangen werden, ob sich Zusammenhänge insbesondere zwischen empfundenen Schwierigkeiten in der Personalrekrutierung sowie Personalbindung einerseits und Stellenvakanzen und Ausbildungs- bzw. Anwärtervakanzen oder Abbrüchen der Ausbildungs- bzw. Anwärterausbildung andererseits erkennen lassen. Die folgende Tabelle stellt die Ergebnisse einer Korrelationsanalyse nach Pearson dar. Alle Ergebnisse sind hoch signifikant (** p<0,01) und zwischen den betrachteten Variablen zeigen sich meist starke Korrelationen[162].

[162] Schwache Korrelation r = .10, moderate Korrelation r = .30, starke Korrelation r = .50, vgl. Cohen, Jacob: Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences (2nd ed.). Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates Publishers (2018).

**Gesamtsample**

| **Korrelationen** | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Variable | Ausbildungs- und Anwärterplätze vakant | Auszubildende und Anwärter/-innen abgebrochen | Stellen mehr als sechs Monate lang vakant | Schwierigkeiten, geeignetes Personal zu rekrutieren | Schwierigkeiten, Beschäftigte von einem Verbleib in der Organisation zu überzeugen |
| Ausbildungs- und Anwärterplätze vakant | 1 | | | | |
| Auszubildende und Anwärter/-innen haben abgebrochen | **,874**** | 1 | | | |
| Stellen mehr als sechs Monate lang vakant | **,595**** | **,566**** | 1 | | |
| Schwierigkeiten, geeignetes Personal zu rekrutieren | **,534**** | ,490** | **,711**** | 1 | |
| Schwierigkeiten, Beschäftigte von einem Verbleib in der Organisation zu überzeugen | ,485** | ,450** | **,653**** | **,792**** | 1 |

Anmerkung: ** Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.
N=1.541 (inkl. keine Angabe zu Ebene der Verwaltung, inkl. Bundesbereich)

Insbesondere zeigt sich eine sehr starke Korrelation zwischen Abbrüchen bei Ausbildungs- bzw. Anwärterplätzen und Vakanzen dieser Plätze (,874**), Schwierigkeiten in der Personalrekrutierung und Schwierigkeiten der Personalbindung (,792**), sowie Schwierigkeiten in der Personalrekrutierung sowie der Anzahl der mehr als sechs Monate lang vakant gebliebenen Stellen (,711**). Die Ergebnisse sind wenig überraschend, bestätigen an dieser Stelle aber den bereits aus den deskriptiven Ergebnissen gewonnenen Eindruck, dass Organisationen, die von Schwierigkeiten in der Personal**rekrutierung** berichten, gleichzeitig auch Schwierigkeiten in der Personal**bindung** erleben. Zudem sind diese Organisationen wahrscheinlich auch mit einer höheren Anzahl (länger) vakanter Stellen, einer höheren Anzahl vakanter Ausbildungs- und Anwärterplätze sowie Abbrüchen bei Ausbildungs- bzw. Anwärterplätzen konfrontiert.

Hier stellt sich die Frage, ob sich die Zusammenhänge zwischen den betrachteten Variablen auch für die einzelnen Ebenen der öffentlichen Verwaltung bestätigen lassen. Hierzu wurde das Gesamtsample gesplittet, um insbesondere den Landes- sowie den kommunalen Bereich näher beleuchten zu können. Der Fokus auf diese zwei Ebenen ergibt sich daraus, dass die Anzahl der Antworten aus dem Bundesbereich nicht die notwendige Stichprobengröße für statistische Analysen erreicht. Es muss an dieser Stelle auch darauf hingewiesen werden, dass zahlreiche Antworten in den Fragebögen keine Zuordnung zu einer bestimmten Ebene der öffentlichen Verwaltung erlaubten.

**Kommunaler Bereich**

| **Korrelationen** | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Variable | Ausbildungs- und Anwärterplätze vakant | Auszubildende und Anwärter/-innen abgebrochen | Stellen mehr als sechs Monate lang vakant | Schwierigkeiten, geeignetes Personal zu rekrutieren | Schwierigkeiten, Beschäftigte von einem Verbleib in der Organisation zu überzeugen |
| Ausbildungs- und Anwärterplätze vakant | 1 | | | | |
| Auszubildende und Anwärter/-innen haben abgebrochen | **,798**** | 1 | | | |
| Stellen mehr als sechs Monate lang vakant | ,489** | ,448** | 1 | | |
| Schwierigkeiten, geeignetes Personal zu rekrutieren | ,389** | ,337** | **,652**** | 1 | |
| Schwierigkeiten, Beschäftigte von einem Verbleib in der Organisation zu überzeugen | ,338** | ,299** | **,583**** | **,743**** | 1 |

Anmerkung: ** Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.
N=997

Für den kommunalen Bereich zeigt sich, wie für das Gesamtsample, eine sehr starke Korrelation zwischen Abbrüchen bei Ausbildungs- bzw. Anwärterplätzen und Vakanzen dieser Plätze (,798**), Schwierigkeiten in der Personalrekrutierung und Schwierigkeiten der Personalbindung (,743**), sowie Schwierigkeiten in der Personalrekrutierung sowie der Anzahl der mehr als sechs Monate lang vakant gebliebenen Stellen (,652**). Etwas geringere Korrelationen als im Gesamtsample (die für den kommunalen Bereich lediglich als moderat bezeichnet werden können) zeigen sich zwischen der Anzahl der vakanten Ausbildungs- und Anwärterplätze und (1) Stellen die (länger) vakant blieben (,489**; Gesamtsample: ,595**), und (2) Schwierigkeiten in der Personalrekrutierung (,389**; Gesamtsample: ,534**) einerseits, und zwischen Abbrüchen bei Ausbildungs- bzw. Anwärterplätzen und Stellen die (länger) vakant blieben (,448**; Gesamtsample: ,566**) andererseits. Die anderen Werte sind etwas geringer als im Gesamtsample, verbleiben jedoch moderat.

**Landesbereich**

| **Korrelationen** | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Variable | Ausbildungs- und Anwärterplätze vakant | Auszubildende und Anwärter/-innen abgebrochen | Stellen mehr als sechs Monate lang vakant | Schwierigkeiten, geeignetes Personal zu rekrutieren | Schwierigkeiten, Beschäftigte von einem Verbleib in der Organisation zu überzeugen |
| Ausbildungs- und Anwärterplätze vakant | 1 | | | | |
| Auszubildende und Anwärter/-innen haben abgebrochen | **,890**** | 1 | | | |
| Stellen mehr als sechs Monate lang vakant | ,446** | ,466** | 1 | | |
| Schwierigkeiten, geeignetes Personal zu rekrutieren | ,402** | ,367** | **,657**** | 1 | |
| Schwierigkeiten, Beschäftigte von einem Verbleib in der Organisation zu überzeugen | ,406** | ,369** | **,648**** | **,833**** | 1 |

Anmerkung: ** Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.
N=166

Für den Landesbereich zeigen sich stärkere Korrelationen zwischen Abbrüchen bei Ausbildungs- bzw. Anwärterplätzen und Vakanzen dieser Plätze (,890**; Gesamtsample: ,874**), Schwierigkeiten in der Personalrekrutierung und Schwierigkeiten der Personalbindung (,833**; Gesamtsample: ,792**) als im Gesamtsample, jedoch eine etwas schwächere Korrelation zwischen Schwierigkeiten in der Personalrekrutierung sowie der Anzahl der mehr als sechs Monate lang vakant gebliebenen Stellen (,657**; Gesamtsample: ,711**). Etwas geringere Korrelationen als im Gesamtsample zeigen sich (ähnlich wie auch im kommunalen Bereich) zwischen der Anzahl der vakanten Ausbildungs- und Anwärterplätze und (1) Stellen die (länger) vakant blieben (,446**; Gesamtsample: ,595**), und (2) Schwierigkeiten in der Personalrekrutierung (,402**; Gesamtsample: ,534**) einerseits, und zwischen Abbrüchen bei Ausbildungs- bzw. Anwärterplätzen und Stellen die (länger) vakant blieben (,466**; Gesamtsample: ,566**) andererseits. Die anderen Werte sind wieder etwas geringer als im Gesamtsample, verbleiben jedoch auf einem moderaten Niveau.

## 2. Überblick über die Anzahl offen gebliebener Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze und Stellen, nach Ebene

In diesem Schritt soll ein Überblick über das Spektrum der Anzahl offen gebliebener Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze sowie der Anzahl offen gebliebener Stellen im Jahr 2017 gegeben werden. Hierzu wurden aus Antworten zu bestimmten Fragen im Fragebogen zwei neue Variablen (die nicht im Fragebogen abgefragt wurden) berechnet. Die beiden Variablen ergeben sich aus der Subtraktion der Anzahl der ausgeschriebenen Stellen/Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze im Jahr 2017 (Item aus dem Fragebogen) sowie der Anzahl der besetzten Stellen/Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze im Jahr 2017 (Item aus dem Fragebogen). Die nachfolgenden Tabellen zeigen Häufigkeitsanalysen, und geben somit einerseits einen Überblick darüber, wie oft eine bestimmte Anzahl von Ausbildungs- bzw. Anwärterplätzen sowie Stellen im Jahr 2017 ausgeschrieben, aber nicht besetzt wurden (positive Zahlen). Andererseits wird mit Zahlen die ein negatives Vorzeichen haben aufgezeigt, wie viel *mehr* entsprechender Plätze und Stellen besetzt als ausgeschrieben wurden. Hier kann jedoch nicht nachvollzogen werden, ob Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze sowie Stellen ohne Ausschreibung besetzt wurden, oder ob die entsprechenden Angaben im Fragebogen zur Anzahl ausgeschriebener (oder besetzter) Plätze und Stellen mit Fehlern behaftet sind. Für die nachfolgenden Häufigkeitsanalysen wurden ausschließlich diejenigen Fälle herangezogen, bei denen durch eine entsprechende Angabe im Fragebogen eine Zuordnung zu einer bestimmten Ebene der öffentlichen Verwaltung (Bundesebene, Länderebene, kommunale Ebene) möglich war.

**Bund**

Offene Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze

| Anzahl offener Plätze | Häufigkeit |
|---|---|
| Keine offen | 19 |
| 1 | 2 |

Offene Stellen

| Anzahl offener Stellen | Häufigkeit |
|---|---|
| Keine offen | 19 |
| 10 | 1 |
| 21 | 1 |
| 37 | 1 |

Da es sich hierbei lediglich um deskriptive Statistiken handelt, ist hier auch der Bundesbereich betrachtet worden. Es zeigt sich, dass in 19 Fällen keine Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze offengeblieben sind, und in zwei Fällen jeweils nur ein Platz offengeblieben ist. Ähnlich verhält es sich bei den Stellen, bei denen in 19 Fällen keine offen geblieben sind. An dieser Stelle kann jedoch keine Aussage darüber getroffen werden, ob diese betreffenden Organisationen jenen entsprechen, die keine offenen Ausbildungs- und Anwärterplätze berichtet haben. Für drei weitere antwortende Organisationen scheint das Spektrum der offen gebliebenen Stellen jedoch sehr breit zu sein (10 bis 37). Hierbei ist jedoch auch anzumerken, dass im Bundesbereich keine zusätzlichen Stellen besetzt wurden (d.h. mehr besetzte als ausgeschriebene Stellen). Dies zeigt sich aufgrund der fehlenden Werte mit einem negativen Vorzeichen.

**Länder**

Offene Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze

| Anzahl offener Plätze | Häufigkeit |
|---|---|
| -1 | 1 |
| Keine offen | 155 |
| 1 | 4 |
| 2 | 2 |
| 4 | 1 |
| 8 | 1 |

Offene Stellen

| Anzahl offener Stellen | Häufigkeit |
|---|---|
| -43 | 1 |
| -17 | 1 |
| -3 | 1 |
| -2 | 1 |
| Keine offen | 141 |
| 0,5 | 1 |
| 1 | 4 |

| Anzahl offener Stellen | Häufigkeit |
|---|---|
| 2 | 1 |
| 3 | 2 |
| 4 | 1 |
| 6 | 1 |
| 7 | 1 |
| 10 | 1 |
| 12 | 1 |
| 18 | 1 |
| 59 | 1 |

Der Landesbereich stellt mit Hinblick auf die offen gebliebenen Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze und Stellen einen Kontrast zum Bundesbereich dar. 155 Organisationen auf Landesebene berichten keine offen gebliebenen Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze. Acht Organisationen berichten von offenen Plätzen, deren Anzahl zwischen 1 und 8 variiert. Eine Organisation berichtet einen Platz mehr besetzt als ausgeschrieben zu haben (ausgedrückt durch -1). Ein spannendes Bild ergibt sich auch bei den zusätzlich besetzten (d.h. mehr besetzte als ausgeschriebene) Stellen auf Landesebene: hier berichten vier Organisationen zusätzlich besetzte Stellen, wobei interessanterweise eine Organisation sogar 43 Stellen mehr besetzt zu haben scheint, als sie ausgeschrieben hat. Hier sei nochmals darauf verwiesen, dass der Grund für die Mehrbesetzungen (ohne Ausschreibung) nicht nachvollzogen werden kann. Insbesondere im Landesbereich kann das jedoch auch auf spezifische Stellen zurückzuführen sein, z.B. für PolizistInnen, bei denen nicht zwingend jeweils eine Ausschreibung vor einer Besetzung stehen muss.

**Kommunen**

Offene Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze

| Anzahl offener Plätze | Häufigkeit |
|---|---|
| -9 | 1 |
| -8 | 1 |
| -4 | 2 |
| -2 | 4 |
| -1 | 13 |
| Keine offen | 862 |
| 1 | 56 |
| 2 | 25 |
| 3 | 3 |
| 5 | 4 |
| 6 | 2 |
| 7 | 1 |
| 13 | 2 |
| 15 | 1 |
| 73 | 1 |

Offene Stellen

| Anzahl offener Stellen | Häufigkeit |
|---|---|
| -116 | 1 |
| -66 | 1 |
| -50 | 1 |
| -28 | 1 |
| -26 | 1 |
| -21 | 1 |
| -20 | 1 |
| -15 | 1 |
| -12 | 1 |
| -11 | 1 |
| -10 | 1 |
| -9 | 1 |
| -7 | 2 |
| -6 | 2 |
| -5 | 1 |
| -4 | 3 |
| -3 | 5 |
| -2 | 20 |
| -1 | 35 |
| Keine offen | 813 |
| 1 | 25 |
| 2 | 18 |

| Anzahl offener Stellen | Häufigkeit |
|---|---|
| 3 | 2 |
| 4 | 3 |
| 5 | 5 |
| 8 | 1 |
| 9 | 2 |
| 15 | 1 |
| 16 | 1 |
| 19 | 1 |
| 28 | 2 |

Der kommunale Bereich weist im Vergleich zu den anderen Ebenen die meisten Varianzen auf. 862 Befragte aus Kommunen berichten keine offen gebliebenen Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze; wobei hier keine Aussage darüber getroffen werden kann, ob keine Ausschreibungen und folglich keine Besetzungen stattgefunden haben, oder ob der Bedarf zur Gänze gedeckt werden konnte. Einerseits berichten 14 Kommunen von mehr als zwei offen gebliebenen Ausbildungs- bzw. Anwärterplätzen, wobei das Spektrum von 3 bis 73 reicht. 25 Kommunen berichten von jeweils zwei, und 56 Kommunen von jeweils einem offen gebliebenen Ausbildungs- und Anwärterplatz. Andererseits berichten acht Kommunen berichten von mehr als einem zusätzlich besetzten Ausbildungs- und Anwärterplatz, wobei die Zahl zwischen -2 und -9 variiert. In 13 Kommunen scheint jeweils ein Platz mehr besetzt worden zu sein, als ausgeschrieben war.

Das differenzierte Bild für den kommunalen Bereich zeigt sich auch in den offenen bzw. zusätzlich besetzten Stellen. Über 800 Kommunen berichten keine offen gebliebenen Stellen. 18 Kommunen berichten mehr als zwei offen gebliebene Stellen, wobei hier die Anzahl zwischen 3 und 28 variiert. 18 Kommunen berichten jeweils zwei, und 25 Kommunen jeweils eine offen gebliebene Stelle. Bei den zusätzlich besetzten Stellen zeigt sich ein noch größeres Spektrum. 25 Kommunen berichten mehr als zwei zusätzlich besetzte Stellen (zwischen -3 und -116 Stellen), 20 Kommunen berichten jeweils zwei, und 35 Kommunen jeweils eine zusätzlich besetzte Stelle.

Diese Ergebnisse legen die Frage nahe, ob jene Organisationen, die Probleme bei der Personalrekrutierung haben (also offene Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze und offene Stellen mit einer bestimmten Anzahl berichten; siehe berechnete Variablen oben) (1) diese auch erkennen (d.h. auf die direkte Frage nach Schwierigkeiten in der Personalrekrutierung mit „ja“ antworten), (2) Schwierigkeiten der Personalbindung berichten (d.h. auf die direkte Frage nach Schwierigkeiten in der Personalbindung mit „ja“ antworten), und (3)

welche Faktoren diese Organisationen als Ursache für Probleme bei der Personalrekrutierung betrachten. Diese Aspekte werden mit Hilfe der folgenden Häufigkeitsanalysen sowie linearen Regressionen näher beleuchtet.

## 3. Probleme der Personalrekrutierung und Personalbindung bei Organisationen, die nicht alle ausgeschriebenen Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze besetzen konnten (offene Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze aufweisen)

| | Häufig-keit |
|---|---|
| **Personalrekrutierung** | |
| Schwierigkeiten, geeignetes Personal zu rekrutieren | 43 |
| Keine Schwierigkeiten, geeignetes Personal zu rekrutieren | 14 |
| Keine Antwort | 49 |
| **Personalbindung** | |
| Schwierigkeiten, Beschäftigte von einem Verbleib in der Organisation zu überzeugen | 9 |
| Keine Schwierigkeiten, Beschäftigte von einem Verbleib in der Organisation zu überzeugen | 35 |
| Keine Antwort | 62 |

## 4. Probleme der Personalrekrutierung und Personalbindung bei Organisationen, die nicht alle ausgeschriebenen Stellen besetzen konnten (Offene Stellen aufweisen)

| | Häufig-keit |
|---|---|
| **Personalrekrutierung** | |
| Schwierigkeiten, geeignetes Personal zu rekrutieren | 58 |
| Keine Schwierigkeiten, geeignetes Personal zu rekrutieren | 11 |
| Keine Antwort | 10 |
| **Personalbindung** | |
| Schwierigkeiten, Beschäftigte von einem Verbleib in der Organisation zu überzeugen | 17 |
| Keine Schwierigkeiten, Beschäftigte von einem Verbleib in der Organisation zu überzeugen | 37 |
| Keine Antwort | 25 |

# 5. Wahrgenommene Probleme der Personalrekrutierung bei Organisationen, die nicht alle ausgeschriebenen Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze besetzen konnten

**Koeffizienten[a]**

| Modell | | Nicht standardisierte Koeffizienten | | Standardisierte Koeffizienten | T | Sig. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Regressionskoeffizient B | Std.-Fehler | Beta | | |
| 1 | (Konstante) | 268,359 | 382,746 | | 0,701 | 0,485 |
| | Welche Faktoren sind Ihrer Meinung nach für die Probleme bei der Personalrekrutierung ursächlich? **[weniger Bewerbungen]** | 0,498 | 0,113 | 0,476 | 4,396 | 0,000 |
| | Welche Faktoren sind Ihrer Meinung nach für die Probleme bei der Personalrekrutierung ursächlich? **[unzureichende Qualifikation der BewerberInnen]** | 0,269 | 0,122 | 0,247 | 2,204 | 0,030 |
| | Welche Faktoren sind Ihrer Meinung nach für die Probleme bei der Personalrekrutierung ursächlich? **[abspringende BewerberInnen]** | 0,046 | 0,117 | 0,035 | 0,392 | 0,696 |
| | Welche Faktoren sind Ihrer Meinung nach für die Probleme bei der Personalrekrutierung ursächlich? **[späte Zusagen]** | 0,183 | 0,391 | 0,036 | 0,469 | 0,640 |

a. Abhängige Variable: LEAD: Haben Sie momentan Schwierigkeiten, geeignetes Personal zu rekrutieren?

$R^2$=0,493, n=105

Bei denjenigen Organisationen, die nicht alle ausgeschriebenen Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze besetzen konnten (siehe vorherige Tabelle), scheint insbesondere der Faktor „weniger Bewerbungen“ für Schwierigkeiten in der Personalrekrutierung ausschlaggebend zu sein (Beta: 0,476; p<0,01). Der Faktor „unzureichende Qualifikation der BewerberInnen“ (Beta: 0,247; p<0,05) scheint jedoch auch einen signifikanten Effekt auf die abhängige Variable zu haben. Das lineare Regressionsmodell erklärt fast 50 % der Varianz der abhängigen Variable.

# 6. Wahrgenommene Probleme der Personalrekrutierung bei Organisationen, die nicht alle ausgeschriebenen Stellen besetzen konnten

| Modell | Nicht standardisierte Koeffizienten | | Standardisierte Koeffizienten | T | Sig. |
|---|---|---|---|---|---|
| | Regressions-koeffizientB | Std.-Fehler | Beta | | |
| 1 (Konstante) | 26,588 | 293,269 | | 0,091 | 0,928 |
| LEAD: Welche Faktoren sind Ihrer Meinung nach für die Probleme bei der Personalrekrutierung ursächlich? **[weniger Bewerbungen]** | 0,220 | 0,086 | 0,319 | 2,572 | 0,012 |
| LEAD: Welche Faktoren sind Ihrer Meinung nach für die Probleme bei der Personalrekrutierung ursächlich? **[unzureichende Qualifikation der BewerberInnen]** | 0,207 | 0,079 | 0,302 | 2,627 | 0,010 |
| LEAD: Welche Faktoren sind Ihrer Meinung nach für die Probleme bei der Personalrekrutierung ursächlich? **[abspringende BewerberInnen]** | 0,026 | 0,077 | 0,038 | 0,339 | 0,735 |
| LEAD: Welche Faktoren sind Ihrer Meinung nach für die Probleme bei der Personalrekrutierung ursächlich? **[späte Zusagen]** | -0,023 | 0,290 | -0,008 | -0,080 | 0,937 |

a Abhängige Variable: LEAD: Haben Sie momentan Schwierigkeiten, geeignetes Personal zu rekrutieren?

$R^2$=0,318, n=79

Bei denjenigen Organisationen, die nicht alle ausgeschriebenen Stellen besetzen konnten (siehe vorherige Tabelle), scheinen die beiden Faktoren „weniger Bewerbungen“ und „unzureichende Qualifikation der BewerberInnen“) einen ähnlich großen Effekt auf Schwierigkeiten in der Personalrekrutierung zu haben („weniger Bewerbungen“ Beta: 0,319, p<0,05; und „unzureichende Qualifikation der BewerberInnen“ Beta: 0,302, p<=0,01).

Hier erklärt das Modell jedoch einen wesentlich geringeren Anteil der Varianz der abhängigen Variable ($R^2$=31,8 %) als das Modell der Organisationen mit offen gebliebenen Ausbildungs- bzw. Anwärterplätzen.

Hierbei bleibt anzumerken, dass der mögliche Faktor „gesundheitliche Einschränkungen der BewerberInnen“ in beiden Regressionsanalysen keinen Einfluss zu haben scheint (Organisationen, die offene Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze und/oder offene Stellen berichten, haben keine Antworten zu diesem Faktor als mögliche Ursache für Probleme bei der Personalrekrutierung gegeben, somit wurde dieser Faktor aus der Analyse ausgeschlossen).

# 7. Instrumente der Personalrekrutierung – differenziert nach dem Merkmal offener Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze und offener Stellen

Um einen besseren Einblick in mögliche Unterschiede des Instrumentariums der Personalrekrutierung zwischen

4. jenen Organisationen, die offene Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze oder offene Stellen aufweisen, und
5. jenen Organisationen, die mehr Plätze oder Stellen besetzen konnten, als ausgeschrieben waren,
6. jenen Organisationen, die alle offenen Plätze oder Stellen besetzen konnten, sowie
7. jenen Organisationen, die keine offenen Plätze oder Stellen aufweisen (ohne zu differenzieren, ob Plätze oder Stellen ausgeschrieben waren),

zu erlangen, wurde für jede der oben angesprochenen Organisationen eine Häufigkeitsanalyse der eingesetzten Instrumente durchgeführt.

Es zeigt sich insbesondere, dass jene Organisationen, die mehr Plätze oder Stellen besetzen konnten, als ausgeschrieben waren (2), im Vergleich zu jenen Organisationen, die offene Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze oder offene Stellen aufweisen (1) öfter berichten, die Vorweggewährung von Erfahrungsstufen sowie Schnelle Beförderungen als Instrumente der Personalrekrutierung einzusetzen. Seiten- und Quereinstiegsprogramme scheinen hingegen seltener eingesetzt zu werden. Diese Ergebnisse sind jedoch mit Vorsicht zu interpretieren, da – wie im Abschnitt 2 (Überblick über die Anzahl offen gebliebener Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze und Stellen, nach Ebene) dargestellt, Organisationen mit mehr besetzten als ausgeschriebenen Stellen vor allem auf der Kommunalen Ebene zu finden sind. Hier könnten die Ergebnisse zu eingesetzten Instrumenten der Personalrekrutierung beispielsweise auf den speziellen Status der Kommunen, bestimmte größere Kommunen, oder bestimmte Vorgaben der kommunalen Aufsichtsbehörden zurückzuführen sein.

Ein Blick auf jene Organisationen, die alle offenen Plätze oder Stellen besetzen konnten (3) zeigt, dass diese den Organisationen, die offene Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze oder offene Stellen aufweisen (1) insbesondere beim Einsatz der Instrumente Vorweggewährung von Erfahrungsstufen, Schnelle Beförderungen, Seiten- und Quereinstiegsprogramme, und Kinderbetreuung ähneln. Ein häufigerer Einsatz ist vor allem beim Instrument der Ortsbezogenen Zulagen sowie bei Reisekostenbudgets zu vermerken. Dieses Ergebnis muss an dieser Stelle jedoch auch vor dem Hintergrund der Ergebnisse zum Überblick über die Anzahl offen gebliebener Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze und Stellen, nach Ebene interpretiert werden. Dort wurde nicht danach differenziert, ob überhaupt Plätze oder Stellen ausgeschrieben wurden. Bei der entsprechenden Differenzierung in der vorliegenden Häufigkeitsanalyse ist wahrscheinlich, dass vor allem Organisationen auf

Bundesebene und bestimmte Organisationen auf Landesebene die Instrumente der Ortsbezogenen Zulagen sowie bei Reisekostenbudgets einsetzen, und sich dadurch der relativ häufigere Einsatz dieser beiden Instrumente ergibt.

| Welche der folgenden Instrumente nutzen Sie momentan zur Personalrekrutierung? | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | **Organisationen mit offenen Ausbildungs- bzw. Anwärterplätzen oder offenen Stellen (n=170)** | **Organisationen, die mehr Ausbildungs- bzw. Anwärterplätze oder Stellen besetzt haben, als sie ausgeschrieben haben (n=88)** | **Organisationen, die Stellen ausgeschrieben haben, und davon alle besetzen konnten (n=341)** | **Organisationen, die keine offenen Stellen haben (nicht differenziert, ob Stellen ausgeschrieben waren) (inkl. Organisationen, bei denen keine Zuordnung zu einer bestimmten Ebene der öffentlichen Verwaltung möglich ist) (n=1.327)** |
| **Instrument** | Ja, in % | Ja, in % | Ja, in % | Ja, in % |
| Außertarifliche Arbeitsverträge | 1,2 | 2,3 | 0,6 | 0,3 |
| Vorweggewährung von Erfahrungsstufen | 30,0 | 44,3 | 31,7 | 10,0 |
| Schnelle Beförderungen | 11,8 | 23,9 | 14,1 | 4,7 |
| Arbeitsmarktbezogene Zulagen | 9,4 | 9,1 | 7,3 | 2,3 |
| Ortsbezogene Zulagen | 0,6 | 1,1 | 3,5 | 0,9 |
| Stipendien | 0,6 | 0,0 | 0,3 | 0,2 |
| Seiten- und Quereinstiegsprogramme | 8,2 | 5,7 | 8,5 | 2,9 |
| Umzugskostenerstattung | 3,5 | 1,1 | 2,3 | 0,8 |
| Dienstwagen | 0,0 | 1,1 | 0,6 | 0,3 |
| Job-Tickets | 11,8 | 6,8 | 3,5 | 1,6 |
| Kinderbetreuung | 5,3 | 9,1 | 4,4 | 1,5 |
| Dienstwohnungen | 2,4 | 2,3 | 1,2 | 0,3 |
| Homeoffice/Telearbeit | 22,4 | 21,6 | 11,4 | 4,3 |
| Reisekostenbudgets | 1,8 | 1,1 | 2,1 | 0,8 |

# 8. Fazit

Allgemein muss neben den hier vorgestellten Ergebnissen festgehalten werden, dass der öffentliche Dienst, angesichts der unterschiedlichen Ebenen sowie vielfältigen Aufgabenbereiche, die teilweise auch durch unterschiedliche Berufsgruppen geprägt sind, nur selten als „ein" öffentlicher Dienst betrachtet werden kann. Nicht in allen Aufgabenbereichen werden dieselben Instrumente der Personalrekrutierung und Personalbindung auch ähnliche Effekte in der Personalrekrutierung bzw. Personalbindung haben. Zudem werden diese Instrumente, wenn sie auf unterschiedlichen sozio-demographische Merkmale der (potentiellen) Bediensteten treffen, ebenfalls einen unterschiedlichen Effekt bewirken. Beispielsweise werden Quereinstiegsprogramme als Attraktivitätsfaktor tendenziell bei älteren potentiellen Bediensteten, die einen anderen, für den öffentlichen Dienst nicht „typischen" Beruf, erlernt haben, einen höheren Effekt haben. Kinderbetreuung wird tendenziell eher bei Frauen (aufgrund der noch immer dominierenden stereotypischen sozialen Rolle der Frauen), die zusätzlich eine größere Strecke zur Dienststelle pendeln müssen, einen größeren Effekt haben. Die Pendelstrecke sowie der Familienstatus (potentieller) Bediensteter werden zudem vor allem für den Effekt des Homeoffice/der Telearbeit ausschlaggebend sein.

Aufgrund der Limitationen, die sich aus dem Fragebogendesign sowie dem Datenschutz ergeben, können leider keine Verknüpfungen zwischen den Ergebnissen aus der Befragung der Personalverantwortlichen und der Befragung der Bediensteten gemacht werden. Hier wäre für eine weiterführende Forschung interessant, ob die eingesetzten Instrumente der Personalbindung beispielsweise sich mit den von Bediensteten als wichtig erachteten Maßnahmen der Personalbindung decken. Zudem könnten auch sozio-demographische Cluster der Bediensteten auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen mit den Ergebnissen zum Instrumentarium der Personalbindung auf unterschiedlichen Ebenen verglichen werden, um den oben erläuterten differenzierten Effekt näher zu beleuchten. Des Weiteren wäre für zukünftige Erhebungen auch der Einbezug weiterer Job Charakteristika bzw. Charakteristika des Arbeitsumfeldes und auch der Personalführung wichtig. „Weiche" Aspekte, bzw. Faktoren, die eine intrinsische Motivation der Bediensteten fördern, und somit Wechselabsichten reduzieren können, wurden im Rahmen dieser Befragung nicht betrachtet. Die Literatur im Bereich des Personalmanagements und der Motivation im öffentlichen Dienst verweist jedoch wiederholt vorrangig auf die Bedeutung dieser Aspekte für eine Aufrechterhaltung einer entsprechenden „public workforce" sowie für die Erhöhung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes bei jungen, gut ausgebildeten Menschen[163].

Des Weiteren wird zukünftig auch eine differenzierte Betrachtung möglicher Effekte von Personalrekrutierungs- und Personalbindungsinstrumenten für die Sicherung des Aufbaus

[163] Vgl. bspw. *Korac, Sanja/Saliterer, Iris/Weigand, Benedikt*: Factors affecting the preference for Public Sector employment at the pre-entry level: A systematic review, in: International Public Management Journal, Jg. 22, H. 5 (2018), S. 797-840; *Ritz, Adrian/ Waldner, Christian*: Competing for future leaders: A study of attractiveness of public sector organizations to potential job applicants, in: Review of Public Personnel Administration, Jg. 31, H. 3 (2011), S. 291-316; *Vandenabeele, Wouter*: Government calling: Public service motivation as an element in selecting government as an employer of choice, in: Public Administration, Jg. 86, H. 4 (2008), S. 1089-1105.

und des Erhalts von kritischen Kompetenzen notwendig sein. Effektive Rekrutierungs- und Bindungsstrategien können dazu beitragen, Kompetenzlücken im öffentlichen Dienst zu schließen. Dies wird voraussichtlich nur zu erreichen sein, wenn Organisationen in der öffentlichen Verwaltung bestimmte Flexibilität im Einsatz der betreffenden Instrumente erlangen. Eine stärkere Einbringung und höhere Kompetenz der Organisationsspitzen bei strategischen Rekrutierungs- und Bindungsstrategien und -initiativen würde sicherstellen, dass hier der spezifische Organisationszweck widergespiegelt wird.

Angesichts der Ergebnisse zu möglichen ursächlichen Faktoren in der Personalrekrutierung (weniger Bewerbungen, unzureichende Qualifikation der BewerberInnen) ist jedoch zusätzlich festzuhalten, dass vor allem Rekrutierungsstrategien zukünftig zum einen zielgerichteter (auch hinsichtlich der geforderten Kompetenzen) und zum anderen stärker in die Öffentlichkeit getragen werden müssen, um eine ausreichende Anzahl an BewerberInnen sicherzustellen bzw. einen Bewerberpool zu haben, aus dem die „besten" zukünftigen Bediensteten ausgewählt werden können. Insbesondere bei Berufsgruppen, bei denen der öffentliche Dienst mit der Privatwirtschaft in starker Konkurrenz steht (z.B. TechnikerInnen, InformatikerInnen) werden flexiblere Anerkennungen von Vordienstzeiten bzw. flexiblere Vergütungsstrategien zukünftig eine kritische Rolle spielen. Viele der antwortenden Personalverantwortlichen haben unter den „sonstigen" Instrumenten der Personalrekrutierung und Personalbindung das Betriebliche Gesundheitsmanagement genannt. Dies wird dem Anspruch gerecht, dass der öffentliche Dienst Programme zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensqualität anbieten muss, um mit anderen ArbeitgeberInnen konkurrieren zu können, bzw. langfristig leistungsstarke, zufriedene und motivierte Bedienstete zu haben.

Zu guter Letzt darf die Rolle der Führungskräfte, sowie der Organisationskultur für die intrinsische Motivation der Bediensteten, und somit für die Personalbindung nicht außer Acht gelassen werden[164]. Während diese Aspekte im Rahmen der vorliegenden Studie bewusst nicht betrachtet wurden, zeigen die Ergebnisse zum Einsatz eines vielfältigen Instrumentariums der Personalrekrutierung und Personalbindung einerseits, und zu den Problemen der Personalrekrutierung und Personalbindung andererseits, dass die rein extrinsischen Anreize bzw. Charakteristika von Stellen im öffentlichen Dienst als Attraktivitätsfaktor nicht (mehr) ausreichen, um langfristig genügend (und über entsprechende Kompetenzen verfügendes) Personal für die öffentliche Verwaltung sicherzustellen. Hier werden jedoch entsprechende Veränderungsprozesse in der Arbeitsweise vieler Organisationen der öffentlichen Verwaltung, sowie Veränderungsprozesse im Mindset von Führungskräften notwendig sein, die kurz- bis mittelfristig wahrscheinlich nur mit flächendeckenden Weiterbildungen und flexibleren Ansätzen der Führung und Steuerung von Organisationen zu erreichen sind.

---

[164] Vgl. *Denis, Jean-Louis/Langley, Ann/Rouleau, Linda*: Rethinking leadership in public organizations, in: Ferlie, Edward/Lynn, Laurence E./Pollitt, Christopher (Hrsg.) (2005), The Oxford handbook of public management, Oxford; *Dull, Matthew*: Leadership and organizational culture: Sustaining dialogue between practitioners and scholars, in: Public Administration Review, Jg. 70, H. 6 (2010), S. 857-866; *Sarros, James C./Cooper, Brian K./Santora; Joseph C.*: Building a climate for innovation through transformational leadership and organizational culture, in: Journal of Leadership & Organizational Studies, Jg. 15, H. 2 (2008), S. 145-158.

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.ddb.de abrufbar.

(Speyerer Forschungsbericht 300)
ISBN 978-3-947661-08-4