

# **Institut für Personal und Management der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW**

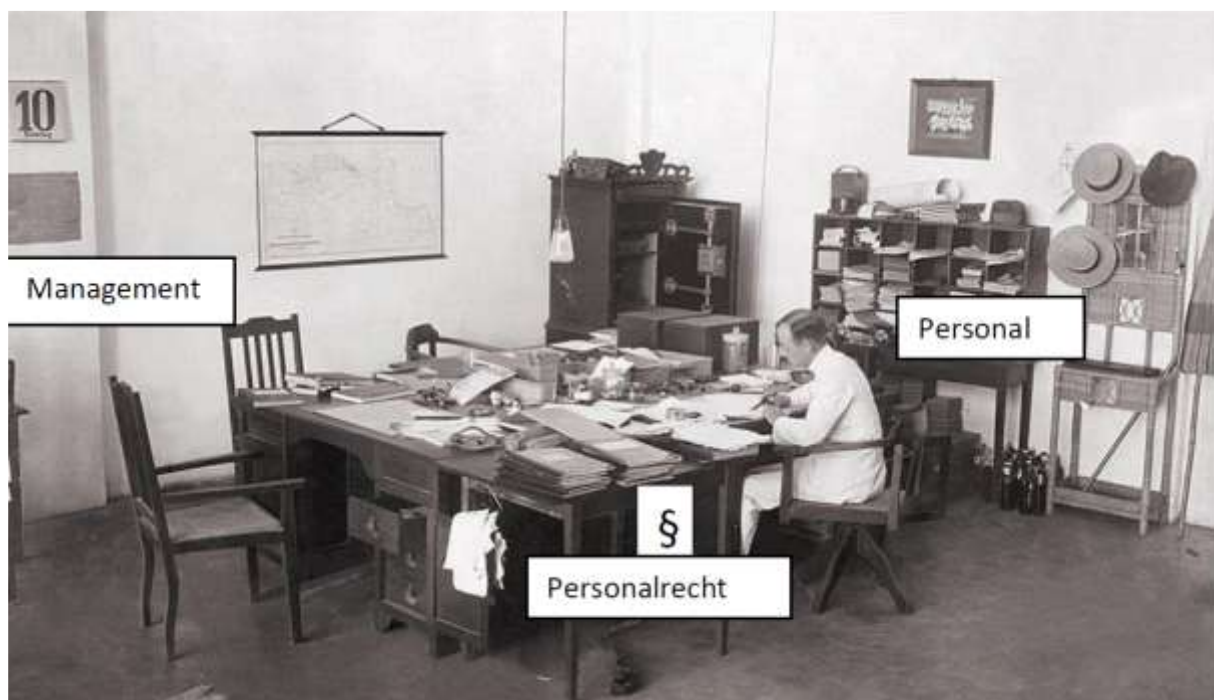
## **Bericht über das Studienjahr 2023/24**

**Sprecherteam**

**Prof. Dr. Lars Oliver Michaels**

**Prof. Dr. Katrin Möltgen-Sicking**

**Gelsenkirchen, im Dezember 2024**



# Inhaltsverzeichnis

## I. Einleitung

## II. Entwicklung und Tätigkeiten des Instituts im Studienjahr 2023/2024

1. Entwicklung
2. Kooperationen
3. Symposien und Veranstaltungen

## III. Übersicht über die geförderten Forschungsprojekte der Mitglieder

1. Kiyomi von Frankenberg: Karriere als Lebenskunst: Eine praxisgerechte Transposition von Baltasar Graciáns - „Handorakel und Kunst der Weltklugheit“ für die Gestaltung heutiger Verwaltungskarrieren“
2. Bettina Franzke: Diversity in Fallbeispielen des Polizei- und Verwaltungsstudiums: Wie werden Frauen und Männer dargestellt?
3. Boris Hoffmann: „Wie wird der Einsatz sozialer Roboter in Kommunalverwaltungen beurteilt? – Eine Studie zu den Haltungen unterschiedlicher Stakeholdergruppen“
4. Lutz Kaiser: Projekt „Mit New Work zur agilen Arbeitswelt – Auch ein Fall für die öffentliche Verwaltung?“ (Kurzform „New Work ÖV“)
5. Lars Oliver Michaelis: „Eignung von Beamtenbewerber/innen“
6. Katrin Möltgen-Sicking: Das Kommunale Integrationsmanagement in Nordrhein-Westfalen – Motor zur Interkulturellen Öffnung der Verwaltung?
7. Christoph Muthers: Datenschutz beim Austausch von Informationen zwischen Behörden - national und international - insbesondere im Bereich der Gefahrenabwehr
8. Barbara Neubach: Gefährdungen durch Folgen des Klimawandels für Beschäftigte im Freien - welche Maßnahmen zur Anpassung sind erforderlich?
9. Henrique Otten: Konzepte beruflicher Kompetenz in der Arbeitswelt der öffentlichen Verwaltung
10. Elisabeth Schilling: Zeitperspektive und die Arbeitsmarktintegration traumatisierter Geflüchteter aus der Ukraine
11. Carsten Schmid: Projekt „Government Contracts Law“ (Zivilrecht in der öffentlichen Verwaltung – ein Rechtsvergleich zwischen Deutschland und den USA)
12. Malte Schophaus: Public Value in Kommunalverwaltungen

## I. Einleitung

Das Forschungszentrum für Personal und Management wurde 2011 als eines von zwei Forschungszentren an der HSPV NRW gegründet und konnte 2021 entsprechend sein zehnjähriges Bestehen feiern. In der mittlerweile unter *Forschungsinstitut* für Personal und Management (IPM) firmierenden Einrichtung organisieren sich 22 hauptamtlich lehrende Kolleginnen und Kollegen der HSPV sowie drei assoziierte Mitglieder, um Forschungsprojekte zu bearbeiten, Veranstaltungen zu organisieren und sich inter- und transdisziplinär zu vernetzen.

Die in den vergangenen Jahren durchgeführten Forschungsprojekte und Aktivitäten des Instituts liegen im Bereich des Personal- und Verwaltungsmanagements sowie des Personalrechts der öffentlichen Verwaltung und wurden durch die Hochschulleitung der HSPV gefördert. Sie werden in einem Sammelband „10 Jahre IPM“ dokumentiert, der – mit leichter Verzögerung durch die Corona-Pandemie - Anfang 2025 bei Springer erscheinen wird.

Seit Ende des Studienjahres 2022/23 leitet Prof. Dr. Lars Oliver Michaelis als Sprecher das IPM zusammen mit der stellvertretenden Sprecherin Prof. Dr. Katrin Möltgen-Sicking.

Dieser Bericht dokumentiert ausschließlich die Forschungsaktivitäten der Mitglieder des IPM, die durch das IPM im Studienjahr 2023/24 über eine Reduktion des Lehrdeputats sowie Sachmittel gefördert worden sind. In der Regel sind die Mitglieder auch darüber hinaus forschend tätig.

Die folgenden Beiträge zeigen die fachliche Breite und Vielfalt der Forschungstätigkeit im IPM und die Vielfalt der Forschungsansätze. Sie stellen die Ergebnisse dar, die aus dem IPM für den Bereich der öffentlichen Verwaltung entstanden sind. Die Mitglieder des IPM haben sich auch in diesem Studienjahr mit Publikationen, der Mitwirkung an Fachkongressen und mit zahlreichen Vorträgen für die Weiterentwicklung der Forschung im Bereich der öffentlichen Verwaltung engagiert. Das Profil der HSPV NRW als forschende Hochschule für angewandte Wissenschaften gewinnt durch diese Beiträge weiter an Kontur. Davon profitiert auch die Lehre an der HSPV NRW, die auf die Verbindung mit anwendungsorientierter Wissenschaft angewiesen ist, um auch in Zukunft fachkompetente Nachwuchskräfte ausbilden zu können.

An dieser Stelle möchten wir dem Präsidium der HSPV NRW herzlich für die langjährige Unterstützung des Instituts danken!

## **II. Entwicklung und Tätigkeiten des Instituts im Studienjahr 2023/2024**

### **1. Entwicklung**

Die positive Entwicklung des IPM konnte im Studienjahr 2023/24 fortgesetzt werden. Wie schon in den Jahren zuvor, ist die Zahl der Mitglieder des IPM auch im vergangenen Studienjahr weiter gestiegen. Insgesamt kamen zwei neue hauptamtliche Mitglieder hinzu. Neben neu berufenen Professorinnen und Professoren haben Kolleginnen und Kollegen einen Aufnahmeantrag gestellt, die schon länger an der HSPV beschäftigt sind. Eine Übersicht über die Mitglieder findet sich unter <https://www.hspv.nrw.de/forschung/forschungsinstitute/ipm/mitglieder>.

Auch die mit Unterstützung bzw. unter Mitwirkung des Instituts durchgeführten Veranstaltungen waren im Studienjahr 2023/24 vielfältig. Neben dem bereits etablierten Symposium Personalmanagement, das seit vielen Jahren von Prof. Dr. Andreas Gourmelon durchgeführt wird, konnten in Zusammenarbeit mit dem Mannheimer Institut für das Personalmanagement der Bundeswehr (MIP) eine Vortrags-Veranstaltung organisiert werden.

Zum gemeinsamen Symposium mit dem MIP zum „Fehlverhalten im öffentlichen Dienst“ aus dem Forschungsjahr 2022/23, bei der auch in Köln ein ganztägiges Symposium organisiert wurde, ist inzwischen ein vielbeachteter Tagungsband erschienen. Das IPM war darüber hinaus mit verschiedenen Vorträgen an Veranstaltungen der Hochschule vertreten.

Ein Schwerpunkt der Aktivitäten lag auf der Durchführung von wissenschaftlichen Veranstaltungen. Dazu wurden Forschungsk Kooperationen intensiviert (2.), (gemeinsame) Tagungen abgehalten (3.), und zahlreiche Forschungsprojekte (4.) durchgeführt. Im zurückliegenden Forschungsjahr wurden mehrere kooperative disziplinenübergreifend Projekte und mehrere größere mehrjährige Projekte gefördert.

## 2. Kooperationen

### a) MIP Mannheim

Im Jahr 2022 startete das IPM mit dem Mannheimer Institut für Personalmanagement der Bundeswehr (MIP) an der Hochschule des Bundes, Fachbereich Bundeswehrverwaltung in Mannheim, unter der Leitung von Prof. Dr. Michael Kawik, eine intensive Forschungs-Kooperation.

Auftrag des MIP ist der Austausch zwischen Wissenschaft und Berufspraxis für die Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung sowie anwendungsbezogene Forschungsvorhaben am Fachbereich Bundeswehrverwaltung (<https://www.maipm.de/>). Da dies den Aufgaben und Schwerpunkten des IPM in gleicher Weise entspricht lag die Kooperation der beiden Institute nahe. Bundes- und Landesperspektive können auf diese Weise gut verglichen und so optimiert werden.

Bislang sind gemeinsame Forschungsprojekte und eine gemeinsam organisierte Fachtagung entstanden. Insbesondere das 2023 durchgeführte 2-teilige Symposium war ein großer Erfolg und führte zu einer nachhaltigen publizistischen Resonanz. Auch anschließend konnte das IPM das MIP im Rahmen einer Tagung im April 2024 in Mannheim mit verschiedenen Fachvorträgen unterstützen (s.u. 3 b)).

### b) FH Campus Wien

Auf Anregung des Kollegen Prof. Dr. Bernhard Frevel, der einen Bericht zu seinem Aufenthalt mit wissenschaftlichem Austausch an der FH Campus Wien vorgelegt hat, wurde mit der Hochschule Kontakt aufgenommen. Die FH Campus Wien verfügt über ein Kompetenzzentrum für Verwaltungswissenschaften, das von Prof. Dr. Alfred Hödl geleitet wird. Die Hochschule bietet einen berufsbegleitenden Bachelorstudiengang und einen berufsbegleitenden Masterstudiengang in Public Management an.

Bei einem ersten virtuellen Treffen Ende 2022 wurden wechselseitig Forschungsfelder vorgestellt und es wurde von beiden Seiten ein Interesse an weiterer Zusammenarbeit signalisiert. Diese müsste über themenspezifische Einzelkooperationen erfolgen.

2023 fand ein intensiver Austausch zum Thema künstliche Intelligenz in der Hochschullehre statt. Das Thema betrifft beide Hochschulen auch weiterhin, sodass sich eine Fortführung des Gesprächs zu diesem Thema anbietet.

### 3. Symposien und Veranstaltungen

#### a) 2. Teil der Tagung Fehlverhalten im öffentlichen Dienst am 26. Oktober 2023, Köln

Gemeinsam organisierten das MIP mit dem IPM 2023 eine mehrtägige Tagung zum Thema „Fehlverhalten im öffentlichen Dienst“ in Mannheim (Teil 1) und Köln (Teil 2), die auf großes Interesse stieß und zahlreiche Teilnehmende aus Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden, Justiz, Wissenschaft und Gewerkschaften an den Standorten sowie online zusammenbrachte.

Am 26. Oktober 2023 fand der zweite Teil der Tagung „Fehlverhalten im öffentlichen Dienst“ an der HSPV NRW am Studienort Köln statt. Die auf reges Interesse stoßende Veranstaltung (ca. 80 Teilnehmende vor Ort und weitere 60 online) wurde damit nach einem erfolgreichen Auftakt in Mannheim im Städtesaal am Standort Köln der HSPV NRW fortgesetzt.

Prof. Dr. Till Immich knüpfte zunächst das Band zum ersten Teil und stellte anhand ausgewählter Fälle das Fehlverhalten von Beamten auf Probe dar und erläuterte mögliche Reaktionsweisen. Dr. Sabine Rinck schilderte in ihrem Vortrag Möglichkeiten der Korruptionsbekämpfung im sensiblen Bereich der öffentlichen Vergabe. Radikales Verhalten von Polizeibeamtinnen und -beamten, wie beispielsweise rassistische oder extremistische Äußerungen in Chatgruppen, und die dienstrechtlichen Folgen erläuterte EPHK a.D. Marcello Baldarelli. Welche Reaktionsmöglichkeiten das Disziplinarrecht für „Verfassungsfeinde“ im öffentlichen Dienst bereithält, zeigte Prof. Dr. Andreas Nitschke von der FHVD Schleswig-Holstein auf. Dabei zog er eine Parallele zu dem sogenannten Radikalenerlass aus den 70er-Jahren.

Die Mittagspause leitete der Präsident der HSPV NRW, Martin Bornträger, mit einem Grußwort ein. Dabei stellte er die Wichtigkeit des Themas für den gesamten öffentlichen Dienst heraus und verwies auf aktuelle Geschehnisse, die auch in den Medien hohe Wellen geschlagen haben.

Nach der Mittagspause zeigte Prof. Dr. Henrique Ricardo Otten soziologische Herleitungen der Begriffe sowie die Entstehung, aber auch Verhinderungsmöglichkeiten von Diskriminierungen auf und stellte Überlegungen zu rassismuskritischen Perspektiven aus sozialwissenschaftlicher Sicht an. Prof. Dr. Michael Kawik, Direktor des MIP, referierte über die „Flucht in die Dienstunfähigkeit als Fehler im System“, wobei er Strategien der Behörden und von Betroffenen in Dienstunfähigkeitsverfahren darstellte, die nicht selten zu unangemessenen Ergebnissen führen. Abschließend beleuchtete MR Dr. Jörg-Michael Günther (MULNV NRW) die wichtige Thematik der Angriffe auf Beamte und berichtete über Fürsorgepflichten der Dienstherren, insbesondere mit Blick auf die Absicherung im Dienstunfallwesen.

Nach jedem Vortrag wurde den Teilnehmenden ausführlich Zeit für Fragen eingeräumt. Schnell entstanden zu allen Themen engagierte Diskussionen. Gerade dieser Austausch wurde von den Teilnehmenden abschließend besonders gelobt.

Die rege Teilnahme sowie die vielen Fragen und Beiträge der Teilnehmenden der Veranstaltung haben aufgezeigt, dass sich die beiden Institute einiger besonders relevanter Problemfelder

angenommen haben. Viele der aufgeworfenen Fragen werden auch in Zukunft noch genauer zu betrachten sein.

Am 12. August 2024 ist der Tagungsband zu beiden Teilen des Symposiums „Fehlverhalten im öffentlichen Dienst“, herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kawik, Prof. Dr. Lars Oliver Michaelis und Prof. Dr. Till Immich, beim Luchterhand Verlag (Wolters Kluwer) erschienen.

Die vortragenden Referentinnen und Referenten beider Teile der Tagungen stellten aktualisierte Ausarbeitungen Ihrer Themen für den Tagungsband zur Verfügung. Dies waren – neben den Herausgebern – Dr. Siebo Adena, Prof. Dr. Elke Driller, Hans-Ulrich Gerland, Dr. Jörg-Michael Günther, Ltd. Polizeidirektor Christoph Keller, ROAR Thomas Krause, Prof. Dr. Inga Mertin, Prof. Dr. Philipp-Sebastian Metzger, Prof. Dr. Andreas Nitschke, Prof. Dr. Henrique Ricardo Otten, Dr. Stephanie Pflüger, Dr. Sabine Rinck und Matthias Schütte.

Der nun veröffentlichte Tagungsband fasst die Vorträge und Diskussionen der Veranstaltung also nicht nur in aktualisierter Form zusammen, er bietet vertiefend eine fundierte Grundlage für weiterführende Erkenntnisse und zukünftige Diskussionen im Bereich der Personalwirtschaft und des öffentlichen Dienstrechts. Die im Tagungsband behandelten vielseitigen und aktuellen Themen bilden folgende Schwerpunkte:

- Fehlverhalten von Führungskräften und dessen Einfluss auf Mitarbeiterbindung und Organisation,
- Mitverantwortung der Führungskraft bei Beschäftigung im Homeoffice,
- Führungskultur in der deutschen Verwaltung,
- Stolpersteine auf dem Weg zum Beamtenverhältnis auf Lebenszeit,
- Konfliktbewältigung in der Bundeswehr und die Rolle der Wehrbeauftragten,
- Disziplinarrecht und Wehrstrafrecht,
- disziplinare Würdigung suchtbedingter Dienstverfehlungen,
- Personalmangel und die Notwendigkeit neuer Konfliktbearbeitungsverfahren,
- steuerliches Fehlverhalten und Kontrollsysteme im öffentlichen Sektor,
- Korruptionsbekämpfung und strategische Beschaffung im Vergabewesen,
- extremistische Inhalte in polizeilichen Chatgruppen und deren disziplinarische Behandlung,
- Umgang mit Verfassungsfeinden und die Lehren des Radikalenerlasses,
- Diskriminierung im öffentlichen Dienst aus sozialwissenschaftlicher Perspektive,
- äußeres Erscheinungsbild von Soldaten im Vergleich zu Landesbeamten,
- Fürsorgepflichten des Dienstherrn bei Angriffen auf Beamtinnen und Beamte.

Der Tagungsband ist jedoch mehr als eine Dokumentation der Veranstaltung: Er dient als Erkenntnisquelle für Fachleute und Interessierte, die sich mit den Herausforderungen der Personalwirtschaft und des öffentlichen Dienstrechts befassen. Gleichzeitig bietet er einen gedanklichen Anstoß für zukünftige Diskussionen und Lösungsansätze. Der Tagungsband ist um zusätzliche Themen wie die „Mitverantwortung der Führungskraft bei Homeoffice“ und „Steuerliches Fehlverhalten im öffentlichen Dienst“ ergänzt worden.



Teilnehmende der Veranstaltung können ein Exemplar des Tagungsbands kostenlos erhalten, solange das Kontingent an Freiexemplaren nicht ausgeschöpft ist. Wenden Sie sich hierfür bitte per E-Mail an Frau Laura Kucharzewski (Veranstaltungsmanagement der HSPV). Der Tagungsband wird überdies den Literaturbestand der Hochschulbibliotheken der HSPV NRW und der HS Bund ergänzen, damit ihn Interessierte kostenlos einsehen können. Möge dieses Buch die Diskussionen rund um das Thema Fehlverhalten im öffentlichen Dienst weiter vorantreiben und dabei helfen, Lösungen über die föderalen Grenzen hinweg zu finden.

## **b) Mannheimer Forum für Personalmanagement: Beschäftigte des öffentlichen Dienstes im Spiegel der Gesellschaft**

Am 24. und 25. April 2024 fand das dritte Mannheimer Forum für Personalmanagement statt, das vom MIP (Mannheimer Institut für das Personalmanagement der Bundeswehr an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Bundeswehrverwaltung) veranstaltet wurde. Das Forum zum Thema „Beschäftigte des öffentlichen Dienstes im Spiegel der Gesellschaft“ bot einen umfassenden Einblick in aktuelle Themen und Herausforderungen. Als Vertreter des IPM waren Prof. Dr. Lars Oliver Michaelis und Prof. Dr. Till Immich vor Ort und nutzten die Möglichkeit des regen fachlichen Austauschs.

Nach einer herzlichen Begrüßung und Einführung durch Prof. Dr. Michael Kawik von der Hochschule des Bundes, gefolgt von einem Grußwort des Dekans des Fachbereichs Bundeswehrverwaltung, startete die gut besuchte Tagung am Nachmittag.

Es wurde eine Vielzahl von Themen besprochen:

- Dr. Michael Schwarz (Bundeskanzleramt Berlin) ging in seinem Vortrag auf funktionale Ämter ein und stellte dabei die Frage: „Wen verbeamten?“.
- In anderen Vorträgen und Diskussionen ging es um Werte und Haltungen im öffentlichen Dienst, arbeitsbezogene Wünsche und Werte als Grund für die Ablehnung der Bundeswehr als Arbeitgeber sowie um Erkenntnisse zu steuerrechtlichen Verfehlungen von Beamtinnen und Beamten. Die Teilnehmenden hatten die Möglichkeit, sich aktiv einzubringen und unterschiedliche Perspektiven zu diskutieren.
- Prof. Dr. Claudia Trippel und Prof. Dr. Beatrice Hurre von der Hochschule für öffentliche Verwaltung in Kehl (Baden-Württemberg) zeigten in ihrem Vortrag Erkenntnisse über die Studienmotivation und die Zukunftsziele ihrer Studierenden auf. Für die Teilnehmenden der HSPV NRW war es dabei interessant zu erfahren, dass die Hochschule in Kehl eine sehr geringe „Dropout-Quote“ in Höhe von etwa zehn vorweisen kann.



- Einen Überblick über die aktuelle Rechtsprechung im Dienstrecht konnte der Präsident des Verwaltungsgerichts Stuttgart, Prof. Dr. Jan Bergmann, geben, wobei auch die Besetzung des Präsidentenpostens beim Oberverwaltungsgericht NRW thematisiert wurde.
- Die Rolle des öffentlichen Dienstes in den sozialen Medien sowie die Analyse von angriffsvorbereitendem Verhalten in komplexen Situationen wurden in weiteren Vorträgen ebenfalls behandelt.

Die Tagungsunterlagen zu diesen und weiteren interessanten Vorträgen können auf den Internetseiten des MIP eingesehen werden.

Die Veranstaltung endete am Nachmittag des zweiten Tages mit einem positiven Resümee und einer Verabschiedung, wobei die Teilnehmenden mit neuen Erkenntnissen, inspirierenden Diskussionen und wertvollen Kontakten im Gepäck zurückreisen konnten. Das dritte Mannheimer Forum für Personalmanagement erwies sich somit als eine äußerst gelungene und informative Veranstaltung für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes.

Nach der Veranstaltung konnten Prof. Dr. Lars Oliver Michaelis (Sprecher des IPM der HSPV NRW) und Prof. Dr. Till Immich mit einer weiteren positiven Nachricht nach Nordrhein-Westfalen zurückkehren: Aufgrund der gelungenen gemeinsamen Tagung des IPM mit dem MIP im letzten Jahr, ist für 2025 eine weitere gemeinsame Veranstaltung beabsichtigt. In Kürze starten die Planungen mit Herrn Prof. Dr. Kawik aus Mannheim.

## **c) 17. Symposium für Personalmanagement im öffentlichen Sektor**

Seit 2002 findet das Symposium für Personalmanagement im öffentlichen Sektor statt. Während des Symposiums erhalten Praktikerinnen und Praktiker aus dem öffentlichen Sektor sowie Forschende aktuelle Informationen zum Stand der Forschung und Praxis im Personalmanagement. Zudem findet ein Erfahrungsaustausch statt. Ziel des Projekts war es, die Symposiumsreihe mit dem 17. Symposium für Personalmanagement im öffentlichen Sektor fortzusetzen sowie mit den Planungen für das 18. Symposium zu beginnen.

Das 17. Symposium für Personalmanagement im öffentlichen Sektor richtete sich als Sonderveranstaltung exklusiv an die Einstellungsbehörden des Fachbereichs Allgemeine Verwaltung / Rentenversicherung der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW (HSPV NRW). Am 8. November 2023 konnten sich rund 160 ausgewählte Behördenvertreterinnen und –vertreter darüber informieren, wie die HSPV NRW sie bei ihrem Bemühen um die Gewinnung, Ausbildung und Bindung von Nachwuchskräften unterstützt. Das 17. Symposium fand in den Räumen der Zentralverwaltung der HSPV NRW in Gelsenkirchen statt.

Hintergrund der Veranstaltung war, dass sich der Wettbewerb um Nachwuchskräfte verschärft. Insbesondere im Jahr 2026 ist wegen der Verlängerung der Schulzeiten im Gymnasialbereich (Umstellung von G8 auf G9) in NRW und anderen Bundesländern mit einem erheblichen Rückgang der Anzahl von Nachwuchskräften mit Studienberechtigung zu rechnen. In den Folgejahren wird diese Anzahl zwar leicht ansteigen, aber in absehbarer Zeit nicht mehr das bislang gewohnte Niveau erreichen. Des Weiteren ist zu beobachten, dass viele junge Menschen der Generation Z eine andere Haltung zum Erwerbsleben und zu Arbeitgebern aufweisen: sie sind zunehmend anspruchsvoller bei der Wahl des Berufs und des Arbeitgebers, sie legen Wert auf eine sinnvolle Tätigkeit, achten auf eine sogenannte Work-Life-Balance und sind anscheinend schneller bereit, den Arbeitgeber zu wechseln. Die öffentliche Verwaltung ist mit diesen Umständen in einer Zeit konfrontiert, die durch erhebliche altersbedingte Personalabgänge (Stichwort: Generation Babyboomer) geprägt ist. Damit in den Behörden die Personalnot nicht noch drängender wird, müssen diese sich verstärkt Gedanken über die Anwerbung und Bindung von Nachwuchskräften machen.

Nach der Begrüßung und Einführung in die Thematik durch Prof. Dr. Gourmelon und den Grußworten des Präsidenten der HSPV NRW (Martin Bornträger) sowie der Vertreterin der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände, Frau Jutta Troost, wurde mit neun Beiträgen aufgezeigt, welche Unterstützung die HSPV NRW den Einstellungsbehörden des Fachbereichs Allgemeine Verwaltung / Rentenversicherung bei ihren Bemühungen um die Anwerbung und Bindung von Nachwuchskräften bietet.

Prof. Dr. Thomas Winschuh (HSPV NRW) stellte die Ergebnisse eines durch die HSPV NRW geförderten Forschungsprojekts vor, mit dem die Anforderungen und Entwicklungsbedarfe zukünftiger Kommunalbeschäftigter identifiziert wurden. Hinsichtlich der Methodik ist bei diesem Projekt besonders hervorzuheben, dass Vertreter/innen der Kommunalverwaltungen eine besondere Rolle bei der Identifizierung der Entwicklungsbedarfe spielten. Die Ergebnisse des gemeinsam mit Prof. Dr. Malte Schophaus (HSPV NRW) und Prof. Dr. Gourmelon durchgeführten Projekts sind für die Auswahl der Nachwuchskräfte sowie die Gestaltung von Studiengängen von Bedeutung.

Die Kolleginnen Melanie Allofs, Svenja Kadereit und Stefanie Richter aus dem Dezernat „Studienwesen“ der Zentralverwaltung der HSPV NRW stellten – im wahrsten Sinne des Wortes – spielerisch die Möglichkeiten dar, die sich den Ausbildungsbehörden durch die Berufsbildungshochschulzugangsverordnung bieten. Im Kern ging es darum, dass sich durch Beachtung der Verordnung neue Zielgruppen (jenseits der Abiturientinnen und Abiturienten) für das Personalmanagement erschließen lassen.

Prof. 'in Dr. Susanne Schulte (HSPV NRW) gab den Teilnehmenden einen kurzweiligen Einblick in die Theorie und Empirie der Personalbindung. Auch angesichts ihrer Praxiserfahrung in Kommunen konnte die Psychologin den Teilnehmenden wertvolle Strategien und Maßnahmen für die Bindung von Nachwuchskräften vermitteln. Sie appellierte an die Teilnehmenden, frühzeitig im Karrierewege der Nachwuchskräfte mit Personalbindungsmaßnahmen zu beginnen. Ihre Erkenntnisse und Ratschläge zum Thema Personalbindung sind mit einer Monografie veröffentlicht.

Die Stadtverwaltung Dortmund kümmert sich intensiv um das Onboarding von Nachwuchskräften. Eine studentische Projektgruppe unter der Leitung von Prof. Dr. Gourmelon entwickelte neue Maßnahmen des Preboardings, also der Einbindung von Nachwuchskräften vor dem ersten Arbeitstag. Die Studierenden Anna-Maria Kompe, Louisa Gajewski und Can Bayram stellten Ergebnisse des Projekts dar. Beeindruckend war für die Teilnehmenden insbesondere ein technisch und inhaltlich äußerst innovatives Video.

Grundlage eines erfolgreichen Personalmarketings ist, dass durch Werbemaßnahmen Köder ausgeworfen werden, die nicht unbedingt dem Angler, aber dem Fisch – also der Zielgruppe – schmecken. Hierzu muss jedoch der Angler wissen, welchen Geschmack der Fisch bevorzugt. Übertragen auf die Anwerbung von Nachwuchskräften bedeutet dies, systematische Erkenntnisse über die Berufswahlkriterien und bevorzugten Informationskanäle der Abiturienten/innen zu haben. Die HSPV-Absolventen Marc Pusch und Dorian Kütemann-Busch stellten hierzu aktuelle Erkenntnisse vor, die sie im Rahmen ihrer Bachelorthesis erarbeitet haben.

Prof. Dr. Till Immich (HSPV NRW) zeigte auf, wie dienstrechtliche Instrumente wirksam zur Anwerbung und Bindung von Nachwuchskräften eingesetzt werden können. Mit zahlreichen Beispielen demonstrierte er, wie sich Anwerbende oftmals aus Unwissenheit heraus „selbst ein Bein stellen“. Der auch in der ministerialen Praxis erfahrene Jurist referierte über dienstrechtliche Regelungen und sich daraus ergebende materielle Vorteile für Nachwuchskräfte, die im Allgemeinen wenig bekannt sind.

Tobias Goretzka von der Berufsgenossenschaft der Bauwirtschaft stellte die Ergebnisse seiner eignungsdiagnostischen Studie zur Vorhersagekraft von Schulnoten für den Erfolg in Ausbildung, Studium und Beruf vor. Dem Absolventen des Master-Studiengangs Human Resource Management (wird in Kooperation von Ruhr-Universität Bochum und HSPV NRW durchgeführt) gelang es vorzüglich, statistische Kennzahlen anschaulich zu erklären und Folgerungen für die Praxis zu diskutieren.

Prof. Dr. Henrique Ricardo Otten (HSPV NRW) erläuterte in seinem Beitrag grundlegende wissenschaftliche Erkenntnisse zu dualen Studiengängen und deren Gestaltung. Auch aus soziologischen Modellen leitete er Anregungen für die Personalanwerbung ab. Prof. Dr. Otten war viele Jahre lang als Sprecher für das Institut für Personal und Management (IPM) aktiv. Er verwies auf das Angebot des IPM, gemeinsam mit Kommunal- oder Landesverwaltungen Studien und Projekte durchzuführen.

Als Sprecher des Fachbereichs Allgemeine Verwaltung / Rentenversicherung trägt Prof. Dr. Thomas Bode maßgeblich dazu bei, die für die Kommunalverwaltungen maßgeblichen Studiengänge in Form und Inhalt zu gestalten. Dabei ist er im und außerhalb des Fachbereichs im steten Kontakt mit der Praxis, um bei der Gestaltung deren Bedarfe und Anforderungen an exzellente Studiengänge zu berücksichtigen. In seinem Beitrag ging er auf Entwicklungen und Herausforderungen in den Bereichen Teilzeit-studium, Studium der Verwaltungsinformatik, Master-Studiengänge MPM und HRM sowie Bachelor-Studiengänge „Kommunaler Verwaltungsdienst - Allgemeine Verwaltung / Staatliche Verwaltung/ Verwaltungsbetriebswirtschaftslehre/ Rentenversicherung“ ein.

Prof. Dr. Gourmelon forderte die Teilnehmenden dazu auf, die vielfältigen Angebote der HSPV NRW zur Anwerbung und Bindung von Nachwuchskräften intensiv zu nutzen. Gemeinsam mit seinen Kolleginnen und Kollegen von der HSPV NRW verwies er auf Ansprechpartner/innen, Informationsquellen und Einflussmöglichkeiten.

*Diskussion und Austausch waren wesentliche Bestandteile des 17. Symposiums (Foto: Stephan Schütze)*



## **d) Planung des 18. Symposiums für Personalmanagement im öffentlichen Sektor**

Weiterhin wurde im Studienjahr 23/24 das 18. Symposium für Personalmanagement geplant. Es findet Ende 2024 in Präsenzform in Dortmund unter dem Motto „Diener ohne Staat? Wege aus der Personalnot“ unter der Leitung von Prof. Dr. Gourmelon statt und wird gemeinsam von der HSPV NRW (IPM) und dem Studieninstitut Ruhr veranstaltet.

Geplante Themen sind:

- Prognosen zum Erwerbspersonenpotenzial
- Neue Ansätze der Personalentwicklung bei der Polizei NRW
- Boardingkonzept der Stadt Dortmund
- Einsatz von KI - Praxiserfahrungen im Landkreis Lüchow-Dannenberg
- Chancen und Herausforderungen für öffentliche Arbeitgeber: Integration von geflüchteten Menschen in den Arbeitsmarkt
- Angebote zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie: Bonuspunkt des Arbeitgebers oder Bremse bei der Fachkräftesicherung?
- Kollegiale Verstärkung: Soziale Roboter
- Freiwillig dem Staat zu Diensten – Die Förderung des Ehrenamts als Handlungsansatz in der Personalnot?
- Motivation von älteren Beschäftigten erhalten

### III. Übersicht über die geförderten Forschungsprojekte der Mitglieder

#### 1. Kiyomi von Frankenberg: Karriere als Lebenskunst: Eine praxisgerechte Transposition von Baltasar Graciáns - „Handorakel und Kunst der Weltklugheit“ für die Gestaltung heutiger Verwaltungskarrieren

##### Zusammenfassung

Angesichts des zunehmenden Bedarfs an persönlicher und moralischer Orientierung auch bei Führungskräften aus der Verwaltung will diese Transposition eines „heimlichen Karriere-Klassikers“ Zugang zu einem komplexen sprachlichen Kunstwerk vermitteln, das ideologiefrei die takatischen, moralischen und kontemplativen Dimensionen von Karriere verständlich macht und damit Denkanstöße zu moralischem Handeln und eine Reflexionsebene zur persönlichen Entwicklung im Berufsleben bietet.

Dieses auf zwei Jahre angelegte Projekt analysiert, welche Handlungsorientierung das Handorakel für gute Führung in der heutigen Verwaltung bietet. Ausgangspunkt dafür ist die aus der Analyse des Handorakels gewonnene Überlegung, dass sich wahrhaft erfolgreiche Verwaltungsarbeit erst aus der Verknüpfung von strategischem Handeln und individueller moralischer Orientierung entwickeln kann. Angesichts der Gefahr der verfassungsfeindlichen Einflussnahme durch Beamte (Immich S. 242) wird der Bedarf an schützenden Maßnahmen deutlich. Aus der Transposition des Handorakels soll ein entsprechender Praxis-Ratgeber entstehen. Anhand von Informationen zu Biographie, Lebenseinstellung und Menschenbild Graciáns soll dieser Ratgeber (angehenden) Führungskräften aus der Verwaltung einen Zugang zum Handorakel zu vermitteln, welcher dazu befähigt, eine gefestigte moralische Orientierung zu entwickeln und durchzusetzen und damit das Verständnis von Art. 20 III GG zu vertiefen.

##### Methodik

Der methodische Schwerpunkt liegt auf einer Literaturanalyse, die sich vor allem auf die romanistische Sekundärliteratur zum Werk und auf philosophische Schriften zu den von Gracian behandelten Themen stützt.

Hinzu kommt eine Befragung von Führungskräften aus der Verwaltung (Kommunen und Land) und aus Polizeidienststellen in NRW-Großstädten anhand von fragebogenbasierten qualitativen Interviews. Diese dient zur Gewinnung stichhaltiger Beispiele, welche die Regeln Gracians mit

Szenen aus dem heutigen Berufsleben illustrieren. Da es hierbei nicht auf Repräsentativität ankommt, werden die Interviewpartner im Schneeball-System gewonnen.

### **Inhaltliche Zwischen-Ergebnisse**

Durch die Analyse des Titels konnte ich aufklären, dass er sich nicht – wie gelegentlich aufgrund Gracians Selbsterkenntnis-Schwerpunkts naheliegender Weise angenommen wird (Salcher S. 17) – auf einen Handspiegel bezieht, sondern vielfach komplexere Zusammenhänge aus Gracians Denken offenbart bzw. verschlüsselt (Aubenque Klugheit S. 93, 203; Blanco Arte de ingenio S. 370 f.; Höffe Klugheit S. 302).

Ich konnte die 300 Regeln des Handorakel arbeitsweltlichen Kategorien wie Führung, Aufstieg oder Kommunikation zuzuordnen und damit ihre inneren Zusammenhänge offenlegen und Gracians Ansichten zu diesen Aspekten analysieren.

Zur Bedeutung der durch diese Gliederung offenbar gewordenen Gegensätze im Werk konnte ich u.a. Folgendes herausfinden: Zunächst stolpert man beim ersten Lesen nicht nur über den besonderen Sprachstil. Auch in inhaltlicher Hinsicht können einige Formulierungen Empörung und Ablehnung provozieren. Gracian erlaubt sich im Handorakel scharfzüngige Bemerkungen wie zum Beispiel: „Jedoch obgleich viele wie Narren sterben, so sterben doch wenige Narren.“ (Regel 208).

Darüber hinaus gibt es Regeln, die in Konflikt mit Werten wie Solidarität, Nächstenliebe, Respekt oder Ehrlichkeit stehen und den Eindruck erwecken, Gracian leite seine Leser arg pragmatisch zu einer rücksichtslosen Karriere um jeden Preis an. Beispielsweise rät Gracian stellenweise dazu, andere in ihrem Unglück allein zu lassen, sie nach Äußerlichkeiten zu beurteilen und sie zu belügen (Regeln 31, 285, 49, 273, 13). Eine tiefere Auseinandersetzung mit dem Handorakel zeigt jedoch, dass Gracian keineswegs zu unmoralischem Handeln anleitet, sondern entsprechende Verhaltensweisen lediglich vorstellt. So können sie zwar nicht nur zur Mahnung dienen, sondern durchaus als Anleitung genutzt werden. Doch bei allem Pragmatismus stellt Gracian höchste Ansprüche an unsere moralische Integrität (insbesondere Regeln 50, 300). Nach diesem Ideal eines leistungsstarken, integren und letztlich wohl auch glücklichen „Helden“ (Regel 300; El Heroé) zu streben, ist eine Voraussetzung für ein gelingendes Leben bzw. eine erfolgreiche Karriere. Im Gegensatz zu den anderen Aspekten des Handorakels sind die Regeln zum zentralen Thema der Persönlichkeitsentwicklung dadurch herausgehoben, dass sie nicht widersprüchlich sind.

Allein in diesem Punkt, bei der Entwicklung zum „Helden“ lässt Gracian kein situationsbedingtes Abwägen, kein strategisches „je nachdem“ zu. Doch ist Gracian ausreichend vertraut mit den Bedingungen des Lebens und den menschlichen Schwächen, um lebensnah anzuerkennen, dass es



so komplexe Situationen und so unterschiedliche Bedingungen gibt, dass wir nicht immer nach Idealen entscheiden und uns heute vielleicht anders verhalten würden, als wir es unter den damaligen Umständen getan haben. Hierin liegt eine große Menschenfreundlichkeit. Gracian zeigt Mitgefühl für jeden einzelnen, der vor der Herausforderung steht, im Angesicht seiner Sterblichkeit (Regel 247) und im Bewusstsein um die Begrenztheit seiner Fähigkeiten (Regel 182) sein Leben zu bewältigen. Letztlich zeigt Gracian so demütig wie ironisch auf den bereits im Titel dargestellten Widerspruch, dass moralisches, an Werten orientiertes Handeln und strategisches, am praktischen Erfolg ausgerichteteres Handeln oft zweierlei sind. Es wäre jedoch falsch, dem Handorakel zu unterstellen, es lasse sich als ein eher an Zweckmäßigkeit als an moralischer Integrität orientierter Ratgeber für einen Aufstieg mit den Ellbogen lesen (Aranguren Revista S. 336, 346; Borinski Hofliteratur S. 12). Gracian trifft klare Aussagen dahingehend, dass wir uns redlich verhalten und unser Handeln an den höchsten moralischen Ansprüchen messen lassen müssen. Nur ist Gracian eben so realistisch, einzuräumen und anzuerkennen, dass wir diesem Ideal im praktischen Leben nur selten genügen können. Aktuell vertiefe ich diese Ansätze zu den im Werk bestehenden Gegensätzen und Widersprüchen um eine Analyse von Gracians auf Pythagoras bezogenem Weltbild.

### **Praktische Zwischen-Ergebnisse**

Erste Gespräche mit Dienstgruppenleitern im Wach- und Wechseldienst erwiesen sich als wenig ergiebig. Im Rahmen einer Hospitation auf einer K-Wache möchte ich weitere polizeiliche Führungskräfte ansprechen, die weniger mit Führungssituationen auf der Straße zu tun haben, sondern mehr über Büro-Erfahrungen verfügen. Eine Schwierigkeit bei der Befragung ist, dass sie eine Einführung in das Denken Gracians erfordert. Außerdem benötigt die Erinnerung an passende Beispiele aus dem Berufsalltag Zeit, sodass eine schriftliche Vor- bzw. Zwischenanfrage vorteilhaft erscheint.

Beim Kulturwissenschaftlichen Institut Essen ist mein Projekt soweit auf Interesse gestoßen, dass ich es im kommenden Wintersemester im literatursoziologischen Kolloquium zur Diskussion stellen darf.

Für eine Veröffentlichung habe ich anhand entsprechender Ratgeber (Gorus, Oliver: Erfolgreich als Sachbuchautor, Offenbach 2017) ein Exposé (Klappentext, Vermarktungsideen, Lesernutzen, Marktübersicht) mit Leseprobe sowie eine Liste geeigneter Verlage erstellt.

Erste gesicherte Erkenntnisse habe ich für meinen Kurs im Master-Studium nutzbar gemacht, indem ich – nach einer Einführung zum Buch und nach der Präsentation praxisorientierter Sekundärliteratur – den Studenten ausgewählte (anspielungs- und sprachspielarme) Regeln zu den Themen „Streit vermeiden und auflösen“ und „Informationen im Gespräch erlangen“ mit dem

Arbeitsauftrag vorgelegt habe, konkrete Fragen dazu zu beantworten (u.a. Was sagt Gracian über die Gefährlichkeit von Worten? Wie schützt man sich selbst davor, zu viele Informationen preiszugeben?) und die auf diese Weise näher verstandenen Regeln anhand eigener Berufserfahrungen zu reflektieren und zu kritisieren.

### **Literatur**

Aubenque, Pierre: Der Begriff der Klugheit bei Aristoteles, Hamburg 2007

Aranguren, José Luis: La moral de Gracián, Revista de la Universidad de Madrid 1958, S. 331-354

Blanco, Mercedes: Arte de ingenio et arte de prudencia. Le conceptisme dans la pensée politique du XVIIe siècle, in: Mélanges de la Casa de Velázquez, 23, 1987, S. 355-386

Borinski, Karl: Baltasar Gracian und die Hofliteratur in Deutschland, Halle 1894

Gracián, Baltasar: El Héroe, El Discreto; Oráculo manual y arte de prudencia, Edición de Luys Santa Marina, Introducción y notas de Raquel Asun, Barcelona 1984

Gracián, Baltasar: El Héroe, herausgegeben von Peter Werle, Tübingen 1992

Höffe, Ottfried: Klugheit im politischen Projekt der Moderne, in: Wolfgang Kersting: Klugheit, Weilerswist 2005, S. 301 - 317

Immich, Till: Ein Appell an den Gesetzgeber in NRW, ZBR 2024, S. 238-243

Salcher, Andreas: Erkenne Dich selbst und erschrick nicht, Wien 2013

## 2. Bettina Franzke: Diversity in Fallbeispielen des Polizei- und Verwaltungsstudiums: Wie werden Frauen und Männer dargestellt?

### Zusammenfassung

*In Klausuren der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW eingesetzte Fallbeispiele wurden nach Vielfaltsmerkmalen sowie nach dem Auftreten von Stereotypen analysiert. Die Ergebnisse zeigen, dass Frauen sowohl bei den Beschäftigten als auch bei den Bürgerinnen und Bürgern unterrepräsentiert sind. Zudem nehmen Männer aufgrund der zugewiesenen Berufe und Rollen eine dominante Rolle ein: So üben sie häufiger Führungspositionen und prestigebesetzte Berufe aus. Frauen agieren in den Verwaltungsklausuren oftmals als Antragstellerinnen, in den Polizeiklausuren sind sie zumeist Geschädigte. Männer hingegen führen eher Beschwerden (Verwaltung) und stehen unter Tatverdacht (Polizei). Es werden Empfehlungen abgeleitet, wie Fallbeschreibungen im Lehr- und Prüfungsmaterial geschlechtergerechter gestaltet werden können.*

### Einleitung: Forschungsstand und Forschungsziele

Geschlechterstereotype beinhalten sozial und kulturell geteiltes Wissen über Merkmale, die Frauen und Männern in einer Gesellschaft zugeschrieben werden (Eckes, 1997; Kite, Deaux & Haines 2008). Als kognitive Strukturen enthalten sie ein Verständnis darüber, welche Eigenschaften und Verhaltensweisen für Frauen und Männer als typisch angesehen werden (Eckes, 2010).

Studiengänge sollten frei von Stereotypen sein und auf ein diverses Arbeitsumfeld vorbereiten. Dies gilt auch für die unter anderem in rechtswissenschaftlichen Modulen eingesetzten Fallbeispiele. Dass sich jedoch Geschlechterstereotype und die Wiedergabe traditioneller Rollen in rechtswissenschaftlichem Lehr- und Prüfungsmaterial beharrlich halten, wurde im deutschsprachigen Raum in vier Studien bestätigt (Pabst & Slupik, 1977; Schultz, 2003; Schweigler, 2014; Valentiner, 2017, 2019). Danach sind Frauen im Lehr- und Prüfungsmaterial unterrepräsentiert, nehmen häufig die Rolle der Hausfrau und Mutter ein und sie sind im Geschehen eher passiv. Wenn sie berufstätig sind, dann in der Regel in „frauentypischen“ Berufen.

In der jüngsten Studie analysierte Valentiner (2019) Geschlechterstereotype in juristischen Ausbildungsfällen an der Universität Hamburg. Danach waren 80 Prozent der in 87 Fallbeschreibungen vorkommenden 393 Personen männlich und nur 18 Prozent weiblich. Zwei Prozent war kein Geschlecht zugeordnet. Das Spektrum der Berufe fällt bei männlichen Fallpersonen vielfältiger aus als bei Frauen. So kommen beispielsweise acht Polizisten und 22 Rechtsanwälte auf nur eine Polizistin und vier Rechtsanwältinnen. Darüber hinaus werden Frauen in 46 Prozent aller weiblichen Fallpersonen über eine Beziehung zu einem Mann definiert. Nur 39 Prozent der Frauen wurden als berufstätig beschrieben im Vergleich zu 62 Prozent der Männer. Wenn Berufe genannt wurden, dann bedienten sie häufig Stereotype (z. B. Frauen im Dienstleistungssektor, Männer im Handwerk).

## **Methodik / Forschungsdesign**

Die Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW (HSPV NRW) qualifiziert Polizei- und Verwaltungsnachwuchskräfte für den gehobenen Dienst. Alle Studienfächer enthalten rechtswissenschaftliche Inhalte. In rechtswissenschaftlichen Modulen werden Fallbeispiele als eine Lernmethode eingesetzt. Fallbeispiele haben das Ziel, „schwierige abstrakte Zusammenhänge (...) zu veranschaulichen, damit sie begriffen und erlernt werden können“ (Pabst & Slupik, 1977, S. 243). Darüber hinaus wecken sie Aufmerksamkeit und Interesse und tragen zur Motivation der Studierenden bei. Auch Klausuren enthalten häufig Fallkonstellationen.

Ziel des Forschungsprojektes war es, Erkenntnisse über mögliche Geschlechterstereotype sowie Vielfaltsmerkmale in Klausuren der HSPV NRW zu gewinnen. Untersucht wurden 143 Klausuren, darunter 96 Klausuren aus dem Polizeistudiengang und 47 aus den Verwaltungsstudiengängen (z. B. Kommunalen Verwaltungsdienst). Das Spektrum der einbezogenen Module erstreckte sich im Verwaltungsbereich von Staatsrecht über allgemeines Verwaltungsrecht bis hin zu ausgewählten Aspekten des Sozialrechts. Die Bandbreite im Polizeistudiengang war ähnlich weit: Sie umfasste beispielsweise Eingriffs- Verkehrs- und Strafrecht sowie die Bewertung besonderer Einsatzsituationen. Bei den Fallpersonen, die als Verwaltungs- bzw. Polizeibeschäftigte agieren, wurden unter anderem Informationen über das Geschlecht, Alter, den Namen, die Berufe, ggf. die Dienstgrade sowie die Herkunft erfasst und kodiert. Bei den Bürgerinnen und Bürgern kamen weiterhin die Rolle in den Fallbeschreibungen (z. B. Antragsteller/in; Tatverdächtige/r) und Besonderheiten des Milieus dazu. Aus den Angaben wurden Häufigkeiten ermittelt.

## **Ergebnisse mit Diskussion**

Die Ergebnisse zeigen, dass Frauen sowohl bei den Beschäftigten als auch bei den Bürgerinnen und Bürgern unterrepräsentiert sind: Frauen als Mitarbeiterinnen machen in der Verwaltung 32, bei der Polizei sogar nur 20 Prozent des Personals aus. Bei den Bürgerinnen und Bürgern gehören 34 Prozent (Verwaltungsklausuren) bzw. 21 Prozent (Polizeiklausuren) dem weiblichen Geschlecht an. Zudem nehmen Männer aufgrund der zugewiesenen Berufe und Rollen eine dominante Rolle ein: So üben sie häufiger Führungspositionen und prestigebesetzte Berufe aus, zum Beispiel als Anwalt, Inhaber oder Politiker. Ausgenommen sind arbeitslose Männer, die in den Polizeiklausuren mit negativen Eigenschaften belegt sind. Frauen agieren in den Verwaltungsklausuren oftmals als Antragstellerinnen, in den Polizeiklausuren sind sie zumeist Geschädigte. Männer hingegen führen eher Beschwerden (Verwaltung) und stehen unter Tatverdacht (Polizei).

Das Alter ist in den Klausuren weitgehend ohne Bedeutung. Die meisten Bürger ohne deutschen Pass treten in den Verwaltungsklausuren in der Rolle ausländischer Geschäftsleute auf. In den Polizeiklausuren werden Menschen mit Zuwanderungsgeschichte oftmals Straftaten zur Last

gelegt. Insgesamt sind Menschen mit Migrationshintergrund im Vergleich zur Gesamtbevölkerung jedoch stark unterrepräsentiert. Lediglich in einer Polizeiklausur wird Kultur explizit zum Thema gemacht. Um den Umgang mit Krankheit und Behinderung geht es ebenfalls nur in einer einzigen Polizeiklausur.

Es lässt sich festhalten, dass Frauen in den Klausuren wenig repräsentiert sind und die Fallszenarien teilweise Geschlechterstereotype transportieren. Über das binäre Geschlechterbild hinausgehende Identitäten, kulturell diverse Selbstbilder oder altersbezogene Fragestellungen sind kein Thema. Phänomene in der Einwanderungsgesellschaft wie interkulturelle Zusammenarbeit oder Aushandlungsprozesse, aber auch Armutsgeschehen, Ausgrenzung und Rassismus stellen keine expliziten Analysekatégorien dar.

### **Handlungsempfehlungen**

Aus den Erkenntnissen werden Empfehlungen zur diversitätssensiblen Erstellung von Lehr- und Prüfungsmaterial abgeleitet.

- Frauen und diverse Geschlechter in den Fallbeispielen sichtbar machen
- (Geschlechter-)stereotype in Lehr- und Prüfungsmaterial vermeiden
- Geschlechterstereotype in Lehr- und Prüfungsmaterial durchbrechen
- Mehr Vielfalt bei Geschlechterrollen, der Herkunft und anderen Merkmalen
- Stereotype und Diskriminierung in Fallbeispielen thematisieren
- Checkliste zu Diversity-Merkmalen in Lehrinhalten und Fallbeispielen
- Weiterbildungen für Lehrende zur (klischeefreien) Gestaltung von Fallbeispielen sowie Lehr-/Prüfungsmaterial
- Vielfaltsorientierte Ausrichtung der gesamten Polizeiausbildung

### **Literatur (Auszug)**

Bundeskriminalamt (2023). *Polizeiliche Kriminalstatistik 2022*.

[www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/pks-2022.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/pks-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

Eckes, Thomas (1997). *Geschlechterstereotype: Frau und Mann in sozialpsychologischer Sicht*. Centaurus.

Eckes, Thomas (2010). Geschlechterstereotype: Von Rollen, Identitäten und Vorurteilen. In Ruth Becker & Beate Kortendiek (Hrsg.), *Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung: Theorie, Methoden, Empirie* (S. 171-182). Springer.

Franzke, Bettina (2024). *Diversity in Fallbeispielen des Polizei- und Verwaltungsstudiums: Wie werden Frauen und Männer in einer vielfältigen Gesellschaft dargestellt?* Forschungsbericht.

[www.professor-franzke.de/pdf/Franzke Diversity in Fallbeispielen Forschungsbericht 2024.pdf](http://www.professor-franzke.de/pdf/Franzke_Diversity_in_Fallbeispielen_Forschungsbericht_2024.pdf)

Kite, Mary E., Deaux, Kay & Haines, Elizabeth L. (2008). Gender stereotypes. In Florence Denmark/Michele Paludi (eds.), *Psychology of women: A handbook of issues and theories* (2nd ed., pp. 205–236). Greenwood Press.

Pabst, Franziska & Slupik, Vera (1977). Das Frauenbild im zivilrechtlichen Schulfall. *Kritische Justiz*, 3/1977, 242-256.

Schultz, Ulrike (2003). Konstruktion von Weiblichkeit in juristischen Lehrmaterialien – die staubwischende Hausfrau oder Diamonds are a Girl's Best Friends. In *Frauen und Recht. Reader für die Aktionswochen der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten 2003* (S. 113-115). Im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie NRW.

Schweigler, Daniela (2014). Das Frauenbild in der bayrischen Justizausbildung. *Deutsche Richterzeitung*, 02/2014, 52-55.

Valentiner, Dana-Sophia (2017). *(Geschlechter)rollenstereotype in juristischen Ausbildungsfällen. Eine hamburgische Studie*. Universität Hamburg: Gleichstellungsreferat.

[www.uni-hamburg.de/gleichstellung/download/studie-rollenstereotypen-geschlechterforschung-1.pdf](http://www.uni-hamburg.de/gleichstellung/download/studie-rollenstereotypen-geschlechterforschung-1.pdf)

Valentiner, Dana-Sophia (2018). Checkliste gender- und diversitätsbewusste Fallgestaltung in der rechtswissenschaftlichen Lehre.

[www.genderdiversitylehre.fu-berlin.de/toolbox/content/pdf/Valentiner-2018.pdf](http://www.genderdiversitylehre.fu-berlin.de/toolbox/content/pdf/Valentiner-2018.pdf)

Valentiner, Dana-Sophia (2019). Gendersensibilität als Perspektive für die rechtswissenschaftliche Fachdidaktik. In Hermann Astleitner, Ines Deibl, Otto Lagodny, Patrick Wartsch & Jörg Zumbach (Hrsg.), *Rechtsdidaktik zwischen Theorie und Praxis. 2. Fachtagung Rechtsdidaktik in Österreich* (S. 154-168). Nomos.

### **Zugehörige Veröffentlichungen**

Franzke, Bettina (2024a). Diversity in Fallbeispielen des Polizei- und Verwaltungsstudiums: Wie werden Frauen und Männer in einer vielfältigen Gesellschaft dargestellt? Forschungsbericht.

[www.professor-franzke.de/pdf/Franzke Diversity in Fallbeispielen Forschungsbericht 2024.pdf](http://www.professor-franzke.de/pdf/Franzke_Diversity_in_Fallbeispielen_Forschungsbericht_2024.pdf)

Franzke, Bettina (2024b). Diversity in Fallbeispielen des Polizei- und Verwaltungsstudiums: Wie werden Frauen und Männer dargestellt? *Verwaltung und Management*, 03/2024, 120-128.

Franzke, Bettina (2024c). Diversity-Check von Lehr- und Prüfungsmaterial. *Kriminalistik*, 06/2024, 372-375.

### **3. Boris Hoffmann: „Wie wird der Einsatz sozialer Roboter in Kommunalverwaltungen beurteilt? – Eine Studie zu den Haltungen unterschiedlicher Stakeholdergruppen“**

#### **Problemstellung**

Der Personalmangel im öffentlichen Sektor verschärft sich. Bereits heute fehlen dem Staat über 550.000 Beschäftigte; Analysen prognostizieren bis 2030 einen Mangel an rund einer Million Fachkräfte (dbb beamtenbund und tarifunion, 2023; PricewaterhouseCoopers GmbH und Strategy&, 2022). Einschränkungen von Verwaltungsdienstleistungen als Folge des Personalmangels sind bereits spürbar (z. B. Haufe, 2023; Südwestrundfunk, 2024). Angesichts der Personalnot sind umfassende Modernisierungsmaßnahmen des Verwaltungssystems erforderlich (Streicher, 2020). Zweifelsohne müssen dabei neuartige Technologien für innovative Handlungsstrategien herangezogen werden.

Als „Schlüsseltechnologie des 21. Jahrhunderts“ (BMBF, 2023) bietet Künstliche Intelligenz (KI) bisher ungeahnte Möglichkeiten. Insbesondere Roboter mit KI-gestützten sozial-interaktiven Fähigkeiten bergen großes Potenzial zur Abmilderung der Folgen der Personalnot. Sie sind z. B. in der Lage, Beschäftigte von Routinetätigkeiten zu entlasten und können für den alltäglichen Kundenservice eingesetzt werden. Die Anwendung von KI befähigt sie inzwischen, menschliches Verhalten zu imitieren und anhand einer stetig größer werdenden Datenbasis selbstständig zu lernen. In der Interaktion zeichnen sich solche Roboter z. B. konkret dadurch aus, mit Gestik und Mimik zu kommunizieren und Emotionen beim menschlichen Gegenüber zu erkennen (Schulze et al., 2021). Zudem können sie ihre Gesprächspartner<sup>1</sup> wiedererkennen und an den Informationen aus vorherigen Interaktionen anknüpfen. Durch die vielfältigen Funktionalitäten der KI-Systeme ist es besser möglich, mit den Dienstleistungen öffentlicher Verwaltungen den Anforderungen einer diversen Gesellschaft gerecht zu werden. So können Dienstleistungen bspw. passgenauer für Bürger<sup>1</sup> unterschiedlicher ethnischer Herkunft erstellt werden, indem sich die KI während der Interaktion an ihre Sprache anpasst.

---

<sup>1</sup> Durch die Anfügung eines Apostrophs an einen Begriff wird gekennzeichnet, dass damit Menschen jeglichen Geschlechts gemeint sind.



### **Zielsetzung des Forschungsprojekts**

Vor diesem Hintergrund wird in dem durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten interdisziplinären Verbundprojekt „RuhrBots“ (Förderkennzeichen 16SV8966) der nutzendengerechte und praktische Einsatz sozialer Roboter in Stadtverwaltungen erforscht. Auf organisationaler Ebene geht der KI- und Robotereinsatz mit einem umfassenden, herausforderungsvollen Veränderungsprozess einher. Forschungsergebnisse zeigen, dass neben der Gestaltung und den Verhaltensweisen der Roboter der Mensch (als die wichtigste Ressource im öffentlichen Sektor) eine entscheidende Rolle für den langfristigen Robotereinsatz und nachhaltigen Erfolg der Veränderungen spielt (z. B. Stapels & Eyssel, 2021; Imbach, 2022; 2020; Doppeler & Lauterburg, 2019; Schreyögg & Geiger, 2016).

Aus diesem Grund hat es sich die Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen (HSPV NRW) als Partner des Projekts „RuhrBots“ zur Aufgabe gemacht, den Einsatz sozialer Roboter aus Perspektive des organisationalen Wandels zu untersuchen und Gelingensbedingungen für Verwaltungen zu erarbeiten. Dafür wurde in einem ersten Schritt eine umfassende Literaturanalyse zur Thematik durchgeführt. Auf deren Grundlage wurde anschließend untersucht, auf wie viel Akzeptanz soziale Roboter bei den Beschäftigten stoßen und mit welchen Sorgen diese assoziiert werden (s. Herfurth & Gourmelon, 2023a, 2023b; Herfurth & Gourmelon, 2024).

### **Methodisches Vorgehen und Projektablauf**

Das primäre Ziel lag darin zu ergründen, welche Haltungen verschiedener Stakeholdergruppen, darunter Datenschutz-, und Gleichstellungsbeauftragte, Personalräte sowie Vertrauens- und Bezugspersonen für Menschen mit Behinderung, hinsichtlich des Einsatzes sozialer Roboter in Kommunalverwaltungen haben. Zu diesem Zweck wurden Experteninterviews nach Meuser und Nagel (2009) durchgeführt (n = 27) und mittels qualitativer Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2018) ausgewertet.

### **Zusammenfassung der Ergebnisse des interdisziplinären Projekts**

Ein ausführlicher Forschungsbericht kann hier abgerufen werden: <https://www.hspv.nrw.de/forschung/projekte/projekt/ruhrbots>. Die Ergebnisse des Projekts wurden umfassend in einem Fachwerk mit der Zielgruppe Praktiker' im Bereich Personalmanagement des öffentlichen Sektors veröffentlicht:

Herfurth, E. & Els, S. & Gourmelon, A. & Hoffmann, B., Wie wird der Einsatz sozialer Roboter in Kommunalverwaltungen beurteilt? – Eine Studie zu den Haltungen unterschiedlicher Stakeholdergruppen, DÖD 2024, 209.

Dem Robotereinsatz sehen die befragten Stakeholder insgesamt mit Wohlwollen und Aufgeschlossenheit entgegen. Aufgrund der technischen Komplexität und der Unerfahrenheit von Verwaltungen mit dem Einsatz sozialer Roboter, werden jedoch auch große Herausforderungen erkannt. Skeptische Haltungen entstehen bei den befragten Datenschutzbeauftragten aufgrund der Intransparenz KI-gestützter Datenverarbeitungsprozesse und fehlender Rechtssicherheit. Diese Skepsis mündet teilweise in passive Haltungen, was durch die Forderung nach einer eingeschränkten Techniknutzung unterstrichen wird (z. B. keine Wiedererkennungsfunktion).

Das Potenzial des Einsatzes sozialer Roboter kommt insbesondere in den Interviews mit Vertrauens- und Bezugspersonen für Menschen mit Behinderung zum Ausdruck. Eine große Chance wird darin erkannt, durch die vielfältigen Interaktionsmöglichkeiten der Roboter Menschen mit unterschiedlichen Sinneseinschränkungen besser unterstützen zu können. An einen inklusiven Robotereinsatz werden jedoch auch hohe Anforderungen an z. B. die Barrierefreiheit gestellt, welche von Beginn an berücksichtigt werden sollten. "Nichts über uns ohne uns" lautet dabei das Leitmotiv, sodass die frühzeitige Beteiligung der Betroffenen gefordert wird.

Neben den zahlreichen Chancen werden vor allem von den Gleichstellungsbeauftragten und Personalräten potenziell negative Auswirkungen des Robotereinsatzes für die Beschäftigten angesprochen. Große Gefahren für einen möglichen Arbeitsplatzverlust erkennen sie dabei angesichts der Personalnot im öffentlichen Sektor allerdings nicht. Vielmehr werden die Risiken erkannt, dass bestimmte Beschäftigtengruppen beim Robotereinsatz ausgeschlossen werden oder bedingt durch den algorithmischen Lernprozess der KI-Systeme Diskriminierungen auftreten. Ein allgemein diskriminierungs- und geschlechtersensibles Vorgehen wird empfohlen, um Benachteiligungen zu verhindern. Aus Sicht der Personalräte ist es neben der Gewährleistung von Transparenz und einer offenen Kommunikation unerlässlich, die Rechte der Beschäftigten zu wahren und z. B. eine „Überwachung“ durch die Roboter zu unterbinden. Dafür könnten entsprechende präventive Regelungen im Rahmen einer Dienstvereinbarung getroffen werden.

Insgesamt liefern die Erkenntnisse aus den Interviews wertvolle Anknüpfungspunkte dafür, wie soziale Roboter erfolgreich in Verwaltungen eingesetzt werden können.

## **Literatur und Quellen**

Borgstedt, S. & Möller-Slawinski, H. (2020). *Digitale Teilhabe von Menschen mit Behinderung. Trendstudie*. Bonn/ Heidelberg/ Berlin.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2023, 23. August). *Künstliche Intelligenz*. [https://www.bmbf.de/bmbf/de/forschung/digitale-wirtschaft-und-gesellschaft/kuenstliche-intelligenz/kuenstliche-intelligenz\\_node.html](https://www.bmbf.de/bmbf/de/forschung/digitale-wirtschaft-und-gesellschaft/kuenstliche-intelligenz/kuenstliche-intelligenz_node.html) (Abruf am 11.03.2024).

Burkholz, B. (2022). *Landesgleichstellungsgesetz Nordrhein-Westfalen (1. Aufl.)*. Wiesbaden: KSV Medien.

Cecio, A. (Loseblatt). *Das Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen*. Heidelberg: rehm.

dbb beamtenbund und tarifunion (2023). *Personalmangel im öffentlichen Dienst*. [https://www.dbb.de/fileadmin/user\\_upload/globale\\_elemente/pdfs/2023/231107\\_dbb\\_Personalbedarfe\\_oED.pdf](https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2023/231107_dbb_Personalbedarfe_oED.pdf) (Abruf: 19.04.2024).

Doppler, K. & Lauterburg, C. (2008). *Change Management. Den Unternehmenswandel gestalten* (12. Aufl.). Frankfurt/New York: Campus Verlag.

Ebers, M., Heinze, C., Krügel, T., Steinrötter, B. (2020). *Künstliche Intelligenz und Robotik. Rechtshandbuch*. München: C.H. Beck.

Fuchs, H. (2021). *SGB IX – Kommentar zum Recht behinderter Menschen (7. Aufl.)*. München: Franz Vahlen.

Haufe Online Redaktion (2023). *Zunehmender Personalmangel im öffentlichen Dienst*. [https://www.haufe.de/oeffentlicher-dienst/personal-tarifrecht/zunehmender-personalmangel-im-oeffentlichen-dienst\\_144\\_603002.html](https://www.haufe.de/oeffentlicher-dienst/personal-tarifrecht/zunehmender-personalmangel-im-oeffentlichen-dienst_144_603002.html) (Abruf am 22.05.2024).

Haustein, B. (2016, 22. Juni). *Datenschutz und Robotik – Eine Einführung*. JuWissBlog. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0301-20190517-160329-0-6> (Abruf am 05.03.2024).

Herfurth, E. & Gourmelon, A. (2023a). Akzeptanz sozialer Roboter als Kollegen: Eine Befragung von Beschäftigten in Bibliotheken. *DÖD – Der Öffentliche Dienst*, (76)10, S. 217-232.

Herfurth, E. & Gourmelon, A. (2023b). Soziale Roboter treffen auf Bibliotheken: Einblicke in die Einstellungen der Beschäftigten. *BuB Forum Bibliothek und Information*, (75)11, S. 591-598.

Herfurth, E. & Gourmelon, A. (2024). Akzeptanz sozialer Roboter in der Arbeitswelt: Eine Übersicht über den aktuellen Forschungsstand. *DÖD – Der Öffentliche Dienst*, (77)2, S. 17-40.

Hoppe, M. (2022). *Bedeutung und Ansätze der Beteiligung von Beschäftigten bei der Einführung von KI (in Unternehmen)*. KI Wissens- und Weiterbildungszentrum. <https://www.ki-wissens-und-weiterbildungszentrum.de/topic-focus/bedeutung-und-ansatze-der-beteiligung-von-beschaeftigten-bei-der-einfuehrung-von-ki-in-unternehmen/> (Abruf am 13.03.2024).

Imbach, A. (2022). *Können Sie sich einen Roboter als Vorgesetzten vorstellen? Akzeptanz von sozialen Robotern in der Zusammenarbeit*. Lehrbuchverlag.

Lorenzen, U. (Loseblatt). *Bundespersönalvertretungsgesetz*. Heidelberg: rehm.

Kuckartz, U. (2018). *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung* (4. Aufl.). Weinheim/Basel: Beltz.

Meuser, M., Nagel, U. (2009). Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In S. Pickel, G. Pickel, H.-J. Lauth, D. Jahn (Hrsg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Wiesbaden: Springer VS (S. 463- 479).

PwC und Strategy& (2022). *Fachkräftemangel im öffentlichen Sektor. Warum wir dringend handeln müssen. Zehn Handlungsempfehlungen als Impuls für Entscheider:innen*. <https://www.pwc.de/de/branchen-und-markte/oeffentlicher-sektor/pwc-fachkraeftemangel-im-oeffentlichen-sektor.pdf> (Abruf am: 19.04.2024).

Rentsch, S. (2023). „Computer sagt nein“ – Gesellschaftliche Teilhabe und strukturelle Diskriminierung im Zeitalter Künstlicher Intelligenz. In A. Wagener & C. Stark (Hrsg.), *Die Digitalisierung des Politischen. Theoretische und praktische Herausforderungen für die Demokratie*. Wiesbaden: Springer Fachmedien (S. 24-44).

Richter, L. (2017, 12. Oktober). *Microsoft-Umfrage: Künstliche Intelligenz bietet enormes Potenzial für Menschen mit Behinderung*. Microsoft Corporation. <https://news.microsoft.com/de-de/microsoft-umfrage-kunstliche-intelligenz-bietet-enormes-potenzial-fur-menschen-mit-behinderung/> (Abruf am 05.03.2024).

Richter, G., Loh, W., Buyx, A., von Kielmansegg, S. (2022). *Datenreiche Medizin und das Problem der Einwilligung. Ethische, rechtliche und sozialwissenschaftliche Perspektiven*. Heidelberg: Springer-Verlag.

Schreyögg, G. & Geiger, D. (2016). *Organisationen. Grundlagen moderner Organisationsgestaltung. Mit Fallstudien* (6. Aufl.). Wiesbaden: Springer Gabler.

Schulze, H., Schubert, M. & Bendel, O. (2021). Einleitung. Gegenstand und Zielsetzung. In H. Schulze, O. Bendel, M. Schubert, M. Binswanger, M. Simmler, R. Reimer, A. Tanner, A. Urech, J. Kreis, N. Zigan, I. Kramer, S. Flückiger, M. Rüegg, C. Künzi, K. Kochs & O. Zingg (Hrsg.), *Soziale Roboter, Empathie und Emotionen Eine Untersuchung aus interdisziplinärer Perspektive*. Bern: TA-SWISS (S. 18-21).

Stapels, J.G. & Eyssel, F. (2021). Let's not be indifferent about robots: Neutral ratings on bipolar measures mask ambivalence in attitudes towards robots. *PLoS ONE*, 16(1). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0244697>.

Streicher, H. W. (2020). *Digitale Transformation in der öffentlichen Verwaltung. Praxishandbuch für Projektleiter und Führungskräfte*. Wiesbaden: Springer Gabler.

Südwestrundfunk (2024). *Region Koblenz: Längere Wartezeiten wegen Fachkräftemangel in Verwaltungen*. <https://www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/koblenz/personalmangel-bei-verwaltungen-im-norden-rlp-100.html> (Abruf am 22.05.2024).

#### **4. Lutz Kaiser: Projekt „Mit New Work zur agilen Arbeitswelt – Auch ein Fall für die öffentliche Verwaltung?“ (Kurzform „New Work ÖV“)**

##### **Zwischenbericht | Studienjahr 2023-24**

###### **Abstract Zwischenbericht**

Das Forschungsprojekt „New Work ÖV“ ist zweigeteilt aufgestellt. Es beschäftigt sich im ersten Teil (Studienjahr 2023/24) mit einer umfassenden wissenschaftlichen Einordnung von New Work und agilen Arbeitswelten, um im darauf folgenden Studienjahr 2024/25 auf Anwendungsmöglichkeiten in der öffentlichen Verwaltung eingehen zu können. Damit werden mit dem Forschungsprojekt im ersten Part Vorschläge zur konzertierten theoretisch-konzeptionellen sowie empirisch fundierten Definition von New Work unterbreitet.

###### **Fragestellung und Ziele des Forschungsvorhabens**

Part 1 des Forschungsprojektes (Studienjahr 2023/24) hatte zum Ziel, das New Work-Phänomen ausführlich und konstruktiv-kritisch in einer umfassenden Bandbreite darzustellen (Privilegierte bis prekäre Arbeitsverhältnisse). In diesem Zusammenhang sollten u.a. ein Vergleich von New Work- mit Old Work-Kategorien erarbeitet, um damit potentielle Unterschiede als auch praxisrelevante Überschneidungen von New- zu Old Work darzustellen.

Auf dieser Grundlage sollte sodann bewertet werden, ob mit New Work nicht schlichtweg nur alte Konventionen in einem neuen Gewand in die bestehende leistungsgesellschaftliche Arbeitswelt überführt werden. Als Alternativhypothese galt es zu prüfen, ob mit New Work alte Konventionen, darunter solche der sozialen Ungleichheit, eliminiert oder zumindest merklich abgedeutet werden können. Hierbei war das sog. Generationen XYZ-Konzept mitzudiskutieren, sprich die Fragestellung zu prüfen, ob sich erstmalig die sog. Generation Z anschickt, sich von alten Konventionen der Arbeitswelt durch neue, vornehmlich digitale bzw. agile Arbeitsformen, zu befreien.

## Arbeitsprogramm, Zeitplan

In dem ersten Part des Forschungsprojekts konnten die geplanten drei Arbeitsschritte (vgl. Tabelle 1, Arbeitsschritte 1.1-1.3) erfolgreich umgesetzt werden

**Tabelle 1: Arbeitsschritte Forschungsprojekt New Work ÖV (Studienjahr 2023/4)**

<b>1. New Work/Old Work</b>		<b>09/23-08/24</b>
1.1	Quellensichtung, Aufbereitung & Einordnung der Historie und des Forschungsstandes zu New Work/agiler Arbeitswelt einschließlich deren themenverwandten Megatrends (v.a. Digitalisierung und demografische Trendwende, darunter der angenommene Wertewandel i.V.m. dem Generationen XYZ-Konzept)	<b>09-12/23 (&amp; ff.)</b>
1.2	Vergleich von New Work zu Old Work (bspw. dem sog. Normalarbeitsverhältnis vs. sog. atypischen Beschäftigungsformen) einschl. deren Überschneidungen	<b>01-03/24</b>
1.3	Verfassung einer Publikation zum Thema New-Old Work unter Berücksichtigung von adäquaten sozial- und personalpolitischen bzw. Personalmanagement-Aspekten	<b>04-08/24</b>

## Methoden der Realisierung und Erkenntnisgewinn

Die methodische Herangehensweise im ersten Part des Projekts New Work ÖV beinhaltet die Auswertung von Quellenrecherchen auf Basis von wissenschaftlicher Fachliteratur und weiteren thematisch relevanten Informationszugängen, wie Medien, Sozialen Medien oder Blogs. Dementsprechend wurde im Part 1 des Projektes eine Publikation zum Thema New Work-Old Work erstellt, welche in einem Buchbeitrag zu einem thematisch einschlägigen Sammelband in 2024 veröffentlicht werden wird:

Kaiser, L. C. (2024): New Work – Old Work: Alte und neue Ungleichheiten am Arbeitsmarkt, erscheint in: Boeckh, J. / Huster, E.U. (Hrsg.), Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung. Wiesbaden: Springer.

Inhalte des Buchbeitrages: Neben der Betrachtung von sozialer Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt in Bezug auf den Diskurs der atypischen Beschäftigungsverhältnisse versus der sog. Normalarbeitsverhältnisse (vermeintlich, Old Work) diskutiert der Artikel das Thema New Work und skizziert dortige Potentiale von sozialer Ungleichheit und Ausgrenzung. Vor diesem Hintergrund bietet der Beitrag eine Definition von neuen Arbeitsformen sowie eine daran anschließende Diskussion von New Work und sozialer Ungleichheit an.



Der Beitrag setzt dabei bewusst auf des aktuellen Status quo des deutschen Arbeitsmarktes auf. Nach jahrelangen selten hinterfragten Erfolgsmeldungen zur Beschäftigungssituation in Deutschland zeigt sich der hiesige Arbeitsmarkt selbst gegenüber substanziellen Krisenphänomenen (Corona-Pandemie, Ukrainekrieg) weiterhin als relativ robust aufgestellt. Die Bewertung der Performanz des deutschen Arbeitsmarktes fällt jedoch mitunter zwiespältig aus, denn im dritten Quartal 2023 ist eine Tendenz zur Zunahme der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. So weist das Arbeitsmarktbarometer des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) im August 2023 eine verhaltene Lage des Deutschen Arbeitsmarktes auf.

Zudem kommen aufgeschobene sowie neuere Fragenstellungen in Sachen Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit des deutschen Arbeitsmarktes auf. Dabei sind insbesondere auch aktuelle Entwicklungen in Richtung New Work (bspw. Homeoffice-Nutzung) zu berücksichtigen, welche nicht zuletzt durch die Corona-Pandemie beschleunigt wurden.

New Work bedarf hier zunächst einer Ursprungsverortung, welche in Abschnitt 2 des Beitrages dargestellt wird. Der New Work-Diskurs findet zudem mit Blick auf die sog. Generationen Y und Z Anknüpfungspunkte. Vor diesem Hintergrund gilt es zu klären, ob sich mit New Work u.U. auch der gesellschaftliche Stellenwert von Erwerbsarbeit zumindest in den jüngeren Generationen verändert haben könnte. In Zusammenhang mit den genannten Thematiken tauchen oftmals sog. Megatrends auf, wie die zunehmende Digitalisierung oder die schrumpfende Erwerbsbevölkerung. Der allgemeine Trend zur Benennung von Megatrends bedarf dabei einer konstruktiv-kritischen Einordnung, welche im Abschnitt 2 des Buchbeitrages weiteren Ausführungen vorangestellt ist. Nach der Verortung von New Work erfolgt in Abschnitt 3 eine Darstellung aktueller Definitionsansätze, der Empirie sowie eine Bewertung von neuen Arbeitsformen. Abschnitt 4 stellt allgemeine Kennziffern zur Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt mit Blick auf Beschäftigungs- und Einkommenssegmentierungen dar. Hier findet u.a. eine aktualisierte Betrachtung von althergebrachten Potentialen für soziale Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt in Bezug auf sog. atypische Beschäftigungsverhältnisse statt. Ferner werden Potentiale von sozialer Ungleichheit und Ausgrenzung in Bezug auf New Work skizziert. Gleichwohl können aufgrund der noch nicht umfassend aufgestellten Forschungslage zu New Work zum Teil lediglich Hypothesen für den weiteren Forschungsbedarf formuliert und einer ersten Prüfung unterzogen werden. Abschnitt 5 betrachtet abschließend Implikationen für die Personalpolitik sowie für das Personalmanagement und erstellt einen Ausblick.

## 5. Lars Oliver Michaelis: „Eignung von Beamtenbewerber/innen“

### Zusammenfassung

Im Studienjahr 2023/2024 wurden in diesem Forschungsprojekt eingehende Untersuchungen durchgeführt, die in mehreren umfassenden Fachpublikationen zu dem Thema und verschiedenen Fachvorträgen der behördlichen Fachpraxis und Verbänden in NRW und anderen Bundesländern sowie Beratungen mündeten. Die Sicht der Praxis wurde durch einen Austausch mit verschiedenen Einstellungsbehörden unterschiedlicher Laufbahnen einbezogen. Auch ein eigenes wissenschaftliches Symposium wurde in Kooperation mit der HS Bund, Fachbereich Bundeswehrverwaltung an zwei Standorten (Mannheim und Köln) durchgeführt. Die Erkenntnisse daraus sind in einem eigenen Sammelband zum Thema „Fehlverhalten im öffentlichen Dienst“ (Luchterhand Verlag 2024) zusammen getragen worden.

### Einleitung: Problemstellung

Schon heute hat die Verwaltung mit großen Schwierigkeiten zu kämpfen, um geeignete Bewerberinnen und Bewerber für eine Ausbildung oder einen Quereinstieg in die öffentliche Verwaltung zu erhalten. Angesichts von stark ansteigenden Pensionierungen in den kommenden Jahren und einer zunehmenden Konkurrenz um Absolventinnen und Absolventen bis hin zu einem kommenden Jahr mit extrem wenigen Schulabgänger/innen in Nordrhein-Westfalen (2026 wird es mit wenigen Ausnahmen keinen Abiturjahrgang geben), stellt sich zunehmend die Frage, wie geeignetes Personal für den öffentlichen Dienst gefunden werden kann.

Die Frage der Eignung von Bewerberinnen und Bewerbern auf eine Verbeamtung in NRW spielt dabei eine große Rolle. Neben der persönlichen Eignung waren in den vergangenen Jahren die gesundheitliche sowie die charakterliche Eignung vielfach problematisch.

Besondere Anforderungen gelten für die Ausbildung zum Polizeiberuf. Neben erhöhten sportlichen Anforderungen stellen dort auch höhere gesundheitliche und charakterliche Anforderungen eine Herausforderung dar. Im Hinblick auf die körperliche (Körpergröße) und fachliche Eignung wurden zudem in einigen Bereichen die Anforderungen bereits gelockert und zusätzliche Wege zur Hochschulreife (Fachoberschulen Polizei) geschaffen.

Für alle Verbeamtungen ist dagegen die charakterliche Eignung von besonderer Relevanz. Die Ausbildungs- und Einstellungsbehörden müssen hier prüfen, ob die Bewerberinnen und Bewerber die Pflicht zur Verfassungstreue erfüllen und zukünftig auch der allgemeinen Wohlverhaltenspflicht nachkommen werden.

Allein in NRW bewerben sich über 25.000 Personen jährlich allein auf eine Ausbildung im ehemaligen gehobenen Dienst (Laufbahngruppe 2.1 in Land und Kommunen sowie LAB II bei der Polizei etc.), samt dualem Studium an der HSPV NRW. Diese hohe Zahl an Bewerbungen führt regelmäßig zu zahlreichen Rechtsbehelfsverfahren und gerichtlichen Auseinandersetzungen. So finden sich schon in den vergangenen 2-3 Jahren dutzende gerichtliche Verfahren - allein in NRW. Dies führte zuletzt dazu, dass die Vorgaben des Landes zur gesundheitlichen Eignung von Polizeibewerber/innen (PDV 300) mehrfach geändert werden mussten. Dort sind gesundheitliche Eignungsanforderungen beschrieben etwa bei:

Allergien, chronischen oder Atemwegserkrankungen, Funktionsstörungen der Augen & Ohren, des Geruchssinns, neurologische oder psychische Leiden wie ADHS, Depressionen, Stoffwechsel-, Suchterkrankungen, Prothesen, frühere Erkrankungen (z.B. Tumore), Medikamenteneinnahme etc. Insbesondere Lebensmittelunverträglichkeiten, psychische Störungen und Farbsehschwächen waren hier in den letzten Jahren Anlass zu gerichtlichen Auseinandersetzungen. Im Bereich der allgemeinen Verwaltung standen Fragen eines positiven HIV-Status oder Adipositas im Vordergrund. Aber auch Körpermodifikationen oder Implantate.

Die zahlreichen Judikate der Verwaltungsgerichte haben in den vergangenen Jahren hohe Vorgaben für das Verfahren, etwa eine individuelle Prüfung jedes/r Bewerbers/in aufgestellt, die auch justiziabel sind. Allein die Frage der Beweislast ist umstritten, auch der Sicherheit prognostischer Annahmen (hohe Ausfallzeiten bis zum Pensionsalter müssen mit „überwiegender Wahrscheinlichkeit“ medizinisch begründet werden können) bis hin zur Frage der Dokumentation und Nachprüfbarkeit. Diese durch die Gerichte aufgestellten Vorgaben führen zu einem erheblichen Verfahrens- und Begründungsaufwand bei den Einstellungsbehörden.

Noch größer scheint die Unsicherheit bei Fragen der charakterlichen Eignung zu sein. Bei Uniformträger/innen möchte das Land NRW zunächst keine großflächigen Tattoos im sichtbaren Bereich (z.B. Unterarm). Eine entsprechende parlamentsgesetzliche Regelung für den (Ausschluss des) Zugang zur Verbeamtung wurde inzwischen bundesrechtlich (§§ 7, 34 BeamStG) geschaffen. Umstritten ist, ob der Bund für solche Vorgaben die Gesetzgebungskompetenz hat.

Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob und wie man von Tattoomotiven auf die charakterliche Eignung von Bewerber/innen schließen kann. Hier sind allein in den letzten Jahren zahlreiche Motive umstritten gewesen, wie z.B. Waffen, Totenköpfe, Symbole, die Rechtsrockbands oder Hooliganorganisationen zuzuordnen sind, frauenfeindliche Tattoos, kriegsverherrlichende Symbole, rechtsextreme Zahlen- und Zeichenkombinationen etc.

Und schließlich spielen immer mehr auch Fragen von Meinungsäußerungen etwa in sozialen Medien eine Rolle (etwa fremdenfeindliche, sexistische, antisemitische Posts in sozialen Gruppen). Auch die (z.B. verwandtschaftliche) Nähe zu organisierten kriminellen Strukturen wie

Rockergruppen oder religiösem Extremismus haben bereits Gerichte beschäftigt. In manchen Bundesländern werden bei Bewerbungen für den Polizeidienst bereits wieder regelhafte Anfragen an den Verfassungsschutz getätigt.

Zwar kommt der Einstellungsbehörde – anders als bei der gesundheitlichen Eignung - bei der charakterlichen Eignung ein weiter Beurteilungsspielraum zu. Dennoch stellen sich zahlreiche rechtliche Fragen. Etwa ob Jugenddelinquenz zur Beurteilung herangezogen werden darf. In gleicher Weise unklar ist die Verwendung laufender oder eingestellter (staatsanwaltschaftlicher) Verfahren. Auch ob und wann das Löschen von Vorstrafen im Bundeszentralregister zu einer Nichtverwertbarkeit im Einstellungsverfahren führt.

Regelmäßig versuchen Einstellungsbehörden, erfolgreiche Bewerberinnen und Bewerber mit Einstellungszusicherungen frühzeitig an sich zu binden. Hier ist umstritten, inwiefern diese widerrufen werden können oder zur endgültigen Bindung führen, wenn etwa im Nachgang Informationen auftreten, die die Eignung in Frage stellen würden. Andererseits versuchen immer mehr abgewiesene Bewerberinnen und Bewerber mit gerichtlichen Eilverfahren einen (vorläufig zu besetzenden) Studienplatz zu erlangen. Mehrere Obergerichte kamen dabei zu unterschiedlichen Einschätzungen, ob dies mit einer Vorwegnahme der Hauptsache verbunden ist, so dass erhöhte Anforderungen an die Darlegungslast gelten würden. Andererseits hat das Bundesverfassungsgericht zuletzt mehrfach das Recht auf effektiven Rechtsschutz in Eilverichtsverfahren gestärkt.

Die Fragen der geistigen, körperlichen und charakterlichen Eignung spielen eine immer größer werdende Rolle beim Zugang zum öffentlichen Dienst. Deutschlandweit ist eine kaum überschaubare Anzahl an gerichtlichen Entscheidungen zu finden, die Fragen der Eignung für die Einstellungsbehörden nur noch schwer zu beurteilen werden lässt. Einstellungsbehörden können kaum noch einen Überblick behalten über die Vorgaben, die Verwaltungsgerichte bei der Überprüfung von Bewerberinnen und Bewerbern aufstellen. Ablehnungen führen mehr und mehr zu gerichtlichen Auseinandersetzungen, da der Zugang zum öffentlichen Dienst grundrechtlich verbürgt ist.

### **Zielsetzung des Vorhabens**

Ziel des Projektes war es, die zahlreichen Judikate der Verwaltungsgerichte aus dem gesamten Bundesgebiet aufzufinden und zu analysieren. Erforscht werden sollte, inwieweit die derzeitige Praxis der Einstellungsverfahren rechtskonform ist. Als Ergebnis sollten Änderungsvorschläge erarbeitet werden, die den Behörden helfen sollen, rechtssichere Entscheidungen zu treffen. Diese sollten in Kooperation mit Einstellungsbehörden in NRW diskutiert werden.

## **Vorgehensweise und konkrete Fragestellungen**

Zunächst wurden zahlreiche Urteile und Beschlüsse der Verwaltungsgerichte gesichtet und miteinander verglichen. Zeitgleich wurde die bisherige Literatur ausgewertet und auf die Situation in nordrhein-westfälischen Behörden hin überprüft. Anschließend wurde mit einigen größeren Ausbildungsbehörden aus NRW gesprochen und ausgiebig Fälle von charakterlicher und gesundheitlicher Nichteignung von Bewerberinnen und Bewerbern sowie Fälle während der Ausbildung besprochen. Im Rahmen einer Forschungs Kooperation mit der FH des Bundes, Fachbereich Bundeswehrverwaltung in Mannheim, wurden rechtliche Vorgaben und Vorgehensweisen auf der Bundesebene mit dem Landesrecht verglichen. Auch mit Polizeibehörden und dem LAFP kam es zu einem Austausch.

Diskutiert wurden verschiedene rechtliche Möglichkeiten und Fragestellungen, u.a.:

- Kann bei Ausbildungslaufbahnen von Einstellungsbehörden im Rekrutungsverfahren mit Zusicherungen gearbeitet werden? Sind diese rechtssicher? Was passiert, wenn sich in der Zwischenzeit bis zum Antritt der Ausbildung Erkenntnisse über Nichteignungen ergeben?
- Welche Erkenntnisse schließen eine charakterliche oder gesundheitliche Eignung bei Bewerbungen auf Vorbereitungsdienste in den verschiedenen Laufbahnen aus? Wie weit dürfen etwa strafrechtliche Ermittlungen zurückliegen? Wann gelten Personen nach einer strafrechtlichen Sanktionierung wieder als nicht vorbestraft? Sind auch eingestellte Verfahren schädlich?
- Welche Auskunfts- und Mitwirkungspflichten treffen Bewerberinnen und Bewerber? Welche Untersuchungen sind wann zu tätigen?
- Welche Erkrankungen führen bei bestimmten Laufbahnausbildungen zur Nichteignung? Insbesondere psychische Erkrankungen? Welche Untersuchungen sind zulässig?
- Wie und wann kann man die charakterliche Eignung feststellen? Ist es etwa zulässig von Tattoomotiven auf eine gefestigte Einstellung zu schließen? Welche Tattoos sind eindeutig vorbelastet und auf wessen Sicht kommt es bei der Deutung an bzw. welche Maßstäbe sind zugrunde zu legen? Welche sonstigen Erkenntnisquellen können/müssen ausgeschöpft werden? Sind Sicherheitsüberprüfungen oder Anfragen zum Verfassungsschutz rechtlich zulässig und wirksam?
- Wann können Ernennungen zur Einstellung wieder rückgängig gemacht werden?
- Ist es möglich, bei Zweifeln zunächst im Angestelltenverhältnis die Laufbahnausbildung oder die Probezeit zu beginnen?
- Welche Erkenntnisse können bei der Übernahme in die Probezeit oder der Umwandlung auf Lebenszeit später nicht mehr berücksichtigt werden, wenn sie bereits vorher (im Bewerbungsverfahren) bekannt waren?

- Können Beamte auf Widerruf nach dem Eintreten einer Nichteignung das Studium noch fortsetzen, ohne anschließend in die Probezeit übernommen zu werden? Können z.B. KommissaranwärterInnen bei psychischen Erkrankungen die Ausbildung ohne das Führen einer Waffe fortsetzen?
- Ist es rechtlich zulässig, den Beginn einer Ausbildung von einer bestimmten Verweildauer danach im öffentlichen Dienst abhängig zu machen? Kann anderenfalls verlangt werden, die Ausbildungsvergütung zurück zu erstatten?
- Welche Dokumentationspflichten bestehen? Welche Darlegungs- und Beweislastfragen treffen die Behörden, etwa auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren?

### **Ergebnisse**

Die aufgeworfenen Fragen, die sich vor und während des Einstellungsverfahrens ergeben, konnten mit Hilfe des Studiums der Literatur und der Rechtsprechung umfangreich beantwortet werden. In Gesprächen und wissenschaftlichen Symposien konnten die Themen vertieft und mit den Einstellungsbehörden abgeglichen werden. Hierzu wurden mehrere umfangreiche Publikationen gefertigt, die inzwischen in verschiedenen Periodika und Sammelbänden veröffentlicht wurden. Auch ein Symposium zum Thema „Fehlverhalten im öffentlichen Dienst“ wurde in Kooperation mit der HS Bund in Mannheim und in Köln abgehalten. Hierbei konnten die Perspektiven zahlreicher interessierter Bundes- und Landesbehörden einbezogen werden. Gleichzeitig wurden Lösungen für die Praxis der Einstellungsbehörden aufgezeigt und vertieft.

### **Literatur:**

Arzt, C., Überprüfung der Verfassungstreue von Polizeianwärtern – Ein hinreichender Ansatz gegen Rechts?, ZRP 2024, 24

Baßlsperger, M., Fehlender charakterliche Eignung bei der Begründung von Beamtenverhältnissen, PersV 2023, 49

Bergmann, J. / Osteneck, K., Die Einstellung in den öffentlichen Dienst aus rechtsprechender Perspektive, VBIBW 2023, 177

Brettschneider, H. / Peter, M., Zum äußeren Erscheinungsbild von Staatsdienern, PersV 2021, 382

Dies., Auf Herz und Nieren überprüft: Die gesundheitliche Eignung als Gradmesser für die Einstellung in den Polizeivollzugsdienst, ZBR 2021, 189

Eicholt, B., Sicherheitsüberprüfung für Bewerberinnen und Bewerber – Schutz vor extremistischem Personal?, GSZ 2023, 217

Eibenstein, H., Verfassungsrechtliche Überformung der Eignungsbewertung tätowierter Amtsbewerber, NVwZ 2023, 309

Elbel, Th., Commissarius Ornamentalis – zur Verfassungsmäßigkeit von Regelungen zur Beschränkung von Körperschmuck bei Polizeipersonal, ZBR 2020, 190

Immich, T., Zur Eignung von angehenden Beamten- Stolpersteine auf dem Weg zum Beamtenverhältnis auf Lebenszeit- Teil 2: Das Beamtenverhältnis auf Probe, in: Kawik/Michaelis/Immich (Hrsg.), Fehlverhalten im öffentlichen Dienst, Ursache - Prävention - Reaktion, MIP-Sonderheft, Luchterhand Verlag 2024, S. 153-176

Immich, T. / Kaiser, L. / Michaelis, L.O. / Rinck, S., Nachwuchsgewinnung bei der Deutschen Rentenversicherung Rheinland - die Verbeamtung und weitere Stellschrauben im Wettbewerb um Nachwuchskräfte, Interdisziplinäres Gutachten zur Nachwuchsgewinnung bei der Deutschen Rentenversicherung Rheinland, 2023

Ismer, R. / Meßerschmidt, St., Vor Ernennung begangene Straftaten im Beamtenrecht, DÖV 2014, 594

Kawik, M. / Michaelis, L.O. / Immich, T. (Hrsg.), Fehlverhalten im öffentlichen Dienst, Ursache - Prävention - Reaktion, MIP-Sonderheft, Luchterhand Verlag 2024

Krebs, K. / Nitschke, A., Zulassung zum Auswahlverfahren für den Vorbereitungsdienst des gehobenen Polizeivollzugsdienstes – Tattoos, NVwZ 2024, 1595

Lorse, J., Renaissance des charakterlichen Eignungskriteriums, VerwArch 2021, 509

Lüttmann, S., Die verschiedenen Ausprägungen der beamtenrechtlichen Eignung und entsprechender Eignungsmängel, ZBR 2023, 292

Masuch, Th., Der charakterlose Polizist, DÖV 2018, 697

Ders., Vom Maß der Freiheit, NVwZ 2021, 520

Michaelis, L.O., Zur Eignung von angehenden Beamten- Stolpersteine auf dem Weg zum Beamtenverhältnis auf Lebenszeit- Teil 1: Einstellung und Vorbereitungsdienst, in: Kawik/Michaelis/Immich (Hrsg.), Fehlverhalten im öffentlichen Dienst, Ursache - Prävention - Reaktion, MIP-Sonderheft, Luchterhand Verlag 2024, S. 44-62

Michaelis, L.O. / Immich, T., „Störungen“ auf dem Weg zum Beamtenverhältnis auf Lebenszeit: Eine status- und laufbahnrechtliche Betrachtung der Einstellung, des Vorbereitungsdienstes im Beamtenverhältnis auf Widerruf und der Probezeit, ZBR 2022, 217

Michaelis, L.O. / Günther, J.-M., Körperschmuckmotive als Indiz für Eignungsmängel tätowierter Beamtenbewerber, NVwZ 2021, 1115

Nitschke, A., Die »Aloha«-Tätowierung am Unterarm und die Neutralitätsfunktion der Uniform, DVBl. 2023, 66



Pfeffer, K., Das Beamtenrecht auf dem Prüfstand - Regelungsbedarfe/-optionen bei Zugangsbeschränkungen zum Polizeivollzugsdienst wegen Tätowierungen?, NVwZ 2020, 15

Plog, E. / Wiedow, A. / Groepper, M. / Lemhöfer, B. / Schmidt, H.-J. / Tegethoff, C. / Wiegand, B., Bundesbeamtenrecht, Kommentar, Loseblatt (Stand: 03/2023), 7 Ordner

Rieger, R., Wiederauferstehung des Radikalenerlasses – kehrt ein Zombie zurück?, ZBR 2020, 227

Schmidt, Th., Das äußere Erscheinungsbild von Beamtenbewerbern, Diss. Nomos-Verlag 2020

Schoenenbroicher, K., Löwentattoos auf Streife?, Die Verwaltung 2019, 41

Schraper, L. / Günther, J.-M., Kommentar zum Landesbeamtengesetz NRW, 3. Aufl. 2021

Schütz, E. / Maiwald, J., Beamtenversorgungsgesetz, Kommentar, Loseblatt (Stand: 66. Egl. 02/2023), 2 Ordner

Steinbach, M., Tätowierungsverbot für Beamte – Neuregelung verfassungskonform? ZRP 2021, 56

v. Roetteken, T., Erweiterung der Befugnisse des Dienstherrn, Anordnungen zur Gestaltung des individuellen Erscheinungsbildes von Beamtinnen und Beamten zu erlassen, ZBR 2021, 296

Voßkuhle, A., Extremismus im öffentlichen Dienst – was tun?, NVwZ 2022, 1841

## **6. Katrin Möltgen-Sicking: Das Kommunale Integrationsmanagement in Nordrhein-Westfalen – Motor zur Interkulturellen Öffnung der Verwaltung?**

### **Zusammenfassung**

Das Landesprogramm Kommunales Integrationsmanagement will die Kommunen beim Aufbau effektiver Strukturen der Zusammenarbeit aller auf kommunaler Ebene vorhandenen Ämter, Behörden und Träger, die Dienstleistungen zur Integration von Menschen mit Einwanderungsgeschichte erbringen, unterstützen. Es richtet sich an alle Kreise und kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen, die ein Kommunales Integrationszentrum eingerichtet haben. Aufgabe der Integrationszentren auf kommunaler Ebene in Nordrhein-Westfalen war es von Anfang an, die Integration als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung zu verankern und damit einen Beitrag zur Interkulturellen Öffnung der Verwaltung zu leisten. Das Zusammenwirken beider Ansätze – der Interkulturellen Öffnung der Verwaltung und des Kommunalen Integrationsmanagements – wurde im Rahmen dieses Forschungsprojektes thematisiert und die Bedeutung des Kommunalen Integrationsmanagements für die Arbeit der Kommunalen Integrationszentren untersucht.

### **Hintergrund und relevante Rahmenbedingungen des Projektes**

Kaum ein Thema bestimmt die politik- und verwaltungswissenschaftliche Diskussion in den vergangenen Jahren mehr als die Migration nach Deutschland und die damit verbundene Integration von Menschen mit Einwanderungsgeschichte. Hintergrund sind insbesondere Migrationsbewegungen aus der Ukraine und anderen Kriegs- und Krisengebieten sowie daraus resultierende Herausforderungen für Staat und Gesellschaft einerseits, Potenziale von Zugewanderten zur Behebung des Arbeits- und Fachkräftemangels andererseits. Diskutiert werden neben finanziellen und sozialpolitischen Auswirkungen insbesondere bildungs- und sicherheitspolitische Fragen sowie Zugangsmöglichkeiten von Eingewanderten zum Arbeitsmarkt. Weiter werden Fragen des sozialen und demokratischen Zusammenhalts unserer Gesellschaft insbesondere vor dem Hintergrund thematisiert, dass rechtspopulistische Parteien ihrer Forderung nach „Remigration“ Ausdruck verleihen. Nicht zuletzt stellen sich Fragen der optimalen Verwaltungsstrukturen und -prozesse in Bund, Ländern und Kommunen.

Diese sind in unterschiedlicher Weise betroffen: Während der Bund für die Steuerung der Migration verantwortlich ist, findet die Integration vorrangig in den Kommunen statt und weist den „Charakter einer zielgruppenspezifischen Querschnittspolitik auf“ (Otten 2021: 232). Migration und Integration werden daher häufig auch als „zwei Seiten einer Medaille“ bezeichnet, die eng miteinander verbunden sind. Hinzu kommt, dass die Kommunen bereits Integrationspolitik

betrieben, als in Deutschland noch die Defensivformel des Nicht-Einwanderungslandes dominierte. Deutschland wird daher noch immer als „Einwanderungsgesellschaft wider Willen“ (Alexopoulou 2020) bezeichnet.

Die Rolle der Bundesländer wird insofern häufig unterschätzt, als ihnen eine enorme Bedeutung im Bereich der gesellschaftlichen Teilhabe und der politischen Partizipation sowie im primär aufenthaltsrechtlichen Bereich zukommt (Schamann & Gluns 2021: 108). Zudem bestimmen die Bundesländer die Rahmenbedingungen vor Ort durch entsprechende Gesetze und Förderprogramme wesentlich mit. Das Politikfeld Integration ist somit durch eine hohe inhaltliche und organisatorische Komplexität gekennzeichnet (vgl. Möltgen-Sicking 2023).

Im Mittelpunkt des hier beschriebenen Forschungsprojektes stand die kommunale Ebene in Nordrhein-Westfalen (NRW), also die Integrationspolitik und -arbeit vor Ort. Schwerpunkt bildeten dabei die kreisfreien Städte und Kreise, die über ein Kommunales Integrationszentrum verfügen und am Programm KIM teilnehmen. Da das Programm mittlerweile flächendeckend in allen Kreisen und kreisfreien Städten realisiert wird, sind das 31 Kreise einschließlich der Städteregion Aachen und 22 kreisfreie Städte.

Die Kommunalen Integrationszentren haben für die Integrationsarbeit vor Ort eine besondere Bedeutung, weil sie sowohl unmittelbar Leistungen für Menschen mit Einwanderungsgeschichte erbringen als auch in die Verwaltung und die Regelstrukturen wirken. Zudem übernehmen sie wichtige Koordinations- und Moderationsaufgaben aller Akteur\*innen vor Ort. Sie bilden somit einen wichtigen Ankerpunkt der Integrationsarbeit in den Kommunen (vgl. Möltgen-Sicking 2023). Das Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration (MKJFGFI) NRW bezeichnet die Kommunalen Integrationszentren daher auch als das „Herzstück des Teilhabe- und Integrationsgesetzes, denn sie schaffen die Voraussetzungen dafür, dass Integration vor Ort gelingt“ (<https://www.mkjfgfi.nrw/kommunale-integrationszentren>; Zugriff 10.9.24).

Das Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen (Teilhabe- und Integrationsgesetz – TIntG) sieht in § 8 folgende Aufgaben der Kommunalen Integrationszentren vor:

*(1) Das Land fördert auf der Grundlage entsprechender Verwaltungsvorschriften Kommunale Integrationszentren in Kreisen und kreisfreien Städten, die über ein Integrationskonzept verfügen. Das Integrationskonzept soll die Zusammenarbeit und Abstimmung mit freien Trägern vorsehen. Damit sollen im Einvernehmen mit den Gemeinden*

1. *Angebote im Elementarbereich, in der Schule und beim Übergang von der Schule in den Beruf in Zusammenarbeit mit den unteren Schulaufsichtsbehörden unterstützt*

*werden, um die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen mit Einwanderungsgeschichte zu verbessern,*

- 2. die auf die Integration und das Zusammenleben in Vielfalt bezogenen Aktivitäten und Angebote der kommunalen Ämter und Einrichtungen sowie der freien Träger vor Ort koordiniert werden;*
- 3. die ehrenamtlichen Angebote in den Kommunen, insbesondere für geflüchtete Menschen und weitere Neueingewanderte koordiniert und unterstützt werden.*

Die „Koordination des Ehrenamtes“ ist als Aufgabe der Kommunalen Integrationszentren erst mit der Novellierung des erstmals im Jahre 2012 in Kraft getretenen TIntG in NRW im Jahr 2022 verankert worden und ergänzt die bereits bestehenden Schwerpunkte „Integration durch Bildung“ und „Integration als Querschnittsaufgabe“ (siehe § 8, Abs. 1 (3) TIntG NRW 2022).

Daneben wird auch das Kommunale Integrationsmanagement (KIM) in der Regel federführend über die Kommunalen Integrationszentren realisiert. Dieses seit 2020 bestehende Förderprogramm des Landes NRW ist ebenfalls im TIntG NRW 2022 festgeschrieben (§ 9 TIntG NRW 2022). Es setzt an den Prozessen in der Verwaltung an und will eine integrierte und rechtskreisübergreifende kommunale Steuerung der örtlichen Einwanderungs- und Integrationsprozesse unterstützen. Dazu sollen einerseits „effektive Strukturen der Zusammenarbeit aller auf kommunaler Ebene vorhandenen Ämter, Behörden und Träger, die Dienstleistungen zur Integration von Menschen mit Einwanderungsgeschichte erbringen“ geschaffen werden sowie, „individuelle und lebenslagenbezogene Beratungsangebote, insbesondere für geflüchtete, geduldete und andere neu eingewanderte Menschen“ erbracht werden (§ 9 TINTG NRW 2022).

Die Realisierung des Programms soll über drei Bausteine erfolgen, die entsprechend durch das Land NRW gefördert werden (vgl. MKJFGFI NRW 2021):

- Baustein 1: Strategische Steuerung des KIM durch die Förderung Koordinierender Stellen (KIM-Koordination)
- Baustein 2: Rechtskreisübergreifendes individuelles KIM Case-Management durch die Förderung entsprechender Personalstellen
- Baustein 3: Förderung der rechtlichen Verstetigung der Integration ausländischer Menschen mit besonderen Integrationsleistungen über zusätzliche Stellen in den Ausländer- und Einbürgerungsbehörden.

Mit dem Aufbau des KIM in den Kommunen in NRW war nicht nur eine enorme personelle Ausweitung des Personals in den Kommunalen Integrationszentren verbunden, sondern sind auch die Einbürgerungs- und Ausländerbehörden stärker in den Fokus der kommunalen Integrationsarbeit gerückt.

### **Zum Begriff der Interkulturellen Öffnung der Verwaltung**

Dass sich aus einer von Migration geprägten, immer vielfältigeren Gesellschaft neue Anforderungen an, aber auch Chancen für die öffentliche Verwaltung ergeben, ist in der Literatur unstrittig. Wie diesen zu begegnen ist, wird dagegen durchaus unterschiedlich diskutiert. Ein Konzept zum Umgang von Organisationen und Institutionen mit einer durch Migration geprägten vielfältigen Gesellschaft ist das der Interkulturellen Öffnung (IKÖ) der Verwaltung.

Das ursprünglich aus dem Bereich der Sozialen Arbeit stammende Konzept wird bereits seit Mitte der 1990 Jahre für die öffentliche Verwaltung diskutiert und seitdem inhaltlich weiterentwickelt und differenziert (Schröer 2018). Aktuell wird es auch unter den Begriffen der *migrationsgesellschaftlichen Öffnung* oder der *diversitätsorientierten Öffnung* thematisiert (Schammann & Gluns 2021, Möltgen-Sicking & Otten 2024). Während zunächst vorrangig die Herausforderungen für die öffentliche Verwaltung herausgestellt wurden und häufig auf die Entwicklung interkultureller Kompetenzen sowie die Gewinnung von Personal mit Einwanderungsgeschichte fokussiert wurde, werden heute die Potentiale der IKÖ für Staat und Gesellschaft betont, insbesondere im Zusammenhang mit dem Fachkräftemangel (vgl. etwa Eckert 2023). Zudem wird IKÖ als komplexer Prozess der Organisationsentwicklung verstanden, der Veränderungen auf den Ebenen der Strategie, der Organisation und des Personals erfordert und sich auf die gesamte Stadtpolitik bezieht (Filsinger 2023).

Das Konzept der IKÖ richtet sich gleichermaßen an „kommunale, Länder- und Bundesverwaltungen, aber auch an Verbände und Vereine, Gewerkschaften und Bildungsinstitutionen“ (Schröer 2018: 239). Seine Bedeutung wird dadurch unterstrichen, dass die IKÖ der Verwaltung auch Integrationsgesetze Eingang gefunden hat, wie etwa in das Teilhabe- und Integrationsgesetz Nordrhein-Westfalen (§ 6 TIntG NRW).

### **Fragestellungen, These und Forschungsdesign**

Wie bereits ausgeführt, war die Einführung des Programms KIM mit personellen Zuwächsen in den Kommunalen Integrationszentren verbunden. In den Integrationszentren wurden daher i.d.R. eigene Teams zur Umsetzung des Programms gebildet und/oder eigene Organisationseinheiten für KIM eingerichtet. Es ist davon auszugehen, dass mit diesen Veränderungen innerhalb der Kommunalen Integrationszentren selbst Herausforderungen verbunden waren, weil die neuen Organisationseinheiten und Mitarbeitenden in bestehende Strukturen integriert werden mussten und es häufig Probleme bei der Gewinnung neuen Personals gab. Diese binnenorganisatorischen Herausforderungen der Integrationszentren sollen in diesem Bericht allerdings nur thematisiert werden, wenn sie Implikationen für die folgenden inhaltlichen Fragestellungen haben, die im Mittelpunkt der Untersuchung stehen:

- *Welche Bedeutung hat das KIM im Rahmen der Kommunalen Integrationszentren?*
- *Wie verhalten sich die bisherigen Aktivitäten der Kommunalen Integrationszentren zur „Integration als Querschnittsaufgabe“ bzw. zur IKÖ der Verwaltung zu denen des Programms KIM?*
- *Inwieweit hat die Implementierung von KIM die Perspektive der IKÖ der Verwaltung verändert?*
- *Welchen Beitrag kann das Programm KIM zur IKÖ der Verwaltung leisten?*

**These** der Untersuchung ist, dass KIM die IKÖ der Verwaltung wesentlich unterstützen kann, also „Motor der IKÖ der Verwaltung“ sein kann, da es den Blick neben der Ebene des Personals auf die Strukturen der Verwaltung sowie die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit aller auf kommunaler Ebene vorhandenen Behörden und Träger richtet.

Zur Diskussion und Beantwortung der Forschungsfragen wurde eine umfangreiche Analyse aktueller Literatur zum Thema Integration und Migration vorgenommen. Daneben wurden relevante Gesetzestexte sowie Unterlagen des MKJFGFI NRW zu den Kommunalen Integrationszentren sowie zum Landesprogramm KIM berücksichtigt.

Zudem sind die einzelnen Themenfelder im Rahmen einer strukturierten Diskussion mit Studierenden des Wahlpflichtmoduls Migration und Integration am Studienort Aachen in der Zeit von Januar bis April 2024 aufgegriffen worden.

Den Kern bildeten sechs qualitative Interviews mit Vertreter\*innen des MKJFGFI NRW, Leitungen sowie Mitarbeitenden Kommunalen Integrationszentren, darunter auch KIM-Koordinator\*innen (I 1 – I 6).

Schließlich hatte die Autorin die Möglichkeit, wichtige Erkenntnisse im Rahmen einer Prozessbegleitung zur migrationsgesellschaftlichen Öffnung des Kommunalen Integrationszentrums der Städteregion Aachen im Zeitraum von April 2023 bis April 2024, der damit verbundenen Zukunftswerkstatt Migration am 12.9.23 sowie im Rahmen einer Podiumsdiskussion auf der Integrationskonferenz des Kreises Heinsberg am 19.9.24 zu gewinnen.

## **Ergebnisse**

Die zentralen Erkenntnisse des Forschungsprojektes lassen sich in drei Bereiche bündeln, die Rückschlüsse auf das Verständnis von IKÖ in den Kommunalen Integrationszentren, die Bedeutung des KIM für die Arbeit der Kommunalen Integrationszentren sowie das Zusammenwirken von KIM und IKÖ erlauben.

- a. Das Verständnis von IKÖ hat sich gewandelt: IKÖ wird als kontinuierlicher Entwicklungsprozess beschrieben, der die gesamte Verwaltung betrifft und nach Innen und Außen wirkt. Zudem werden die Potentiale IKÖ verstärkt in den Fokus genommen. Damit verbunden ist eine Weiterentwicklung in Richtung Diversity Management in vielen Kommunen.*

Wie in der Literatur, wird der **Begriff** der IKÖ auch in der kommunalen Praxis zunehmend kritisch diskutiert und durch Begriffe wie migrationsgesellschaftliche Öffnung, migrationssensible oder diversitätssensible Öffnung ersetzt (Möltgen-Sicking & Otten 2024). Hintergrund ist die Überzeugung, dass der Begriff – wie auch der Begriff der Interkulturellen Kompetenz - auf vermeintliche kulturelle Unterschiede abhebt und damit der komplexen Struktur und den vielfältigen Unterschieden einer Einwanderungsgesellschaft nicht mehr gerecht wird (vgl. dazu Mayer & Vanderheiden, 2014). Andere halten den Begriff im Anschluss an die Theorie der postmigrantischen Gesellschaft für überholt (siehe etwa Foroutan et al. 2018). Interviewpartnerin 4 betont etwa: „Ich arbeite mit dem Begriff nicht, weil ich damit von Beginn an große Probleme hatte. Wir arbeiten mit dem Begriff des Diversity Managements.“ Interviewpartnerin 6 unterstreicht die Kritik. Der Begriff der IKÖ sei nicht mehr zeitgemäß. „Der Begriff der migrationsgesellschaftlichen Öffnung macht deutlicher, dass wir eine Migrationsgesellschaft sind.“ (I 6). Ähnlich wie beim Begriff der Integration, durch den sich die Menschen mit internationaler Familiengeschichte nicht angesprochen fühlten, wirke auch die Bezeichnung IKÖ nicht einladend.

Im Rahmen interkultureller Öffnungsprozesse in den Kommunen in NRW wird, wie im Integrationsdiskurs insgesamt, stärker auf die **Potentiale** von Menschen mit Migrationshintergrund fokussiert. Die Kommunalen Spitzenverbände haben in ihren Empfehlungen zur IKÖ der Verwaltung bereits vor mehr als zehn Jahren auf die Notwendigkeit verwiesen, den Anteil von Migrant\*innen im öffentlichen Dienst zu erhöhen (vgl. etwa Deutscher Landkreistag 2014). Auch der Nationale Aktionsplan Integration (NAP) erhält ein eigenes Kapitel zu „Migranten im öffentlichen Dienst“ (NAP 2012). Potenziale wurden damals vor allem im Bereich der interkulturellen Kompetenzen von Menschen mit Einwanderungsgeschichte ausgemacht. Zudem wurde in der Einstellung von Migrant\*innen eine Möglichkeit gesehen, dem Fach- und Nachwuchskräftemangel zu begegnen (NAP 2012: 6). Entsprechend aktiv haben viele Kommunalverwaltungen, aber auch das Land NRW, um Mitarbeitende mit Einwanderungsgeschichte geworben.

Auch die Interviewpartner\*innen betonen vor allem Potentiale interkultureller Öffnungsprozesse, erweitern dabei aber die Perspektive. So bezeichnet Interviewpartnerin 1 die „Interkulturelle Öffnung als Gewinnerthema“. Interviewpartner 3 stellt die Wertschöpfungsthematik der IKÖ heraus und bezeichnet IKÖ als „Businesscase“. Aus der ökonomischen Perspektive kommend, komme man an der IKÖ nicht mehr vorbei (I 3).



Der in der kommunalen Praxis häufig zu findende Fokus auf die Ebene des Personals greift nach Ansicht aller Interviewpartner\*innen zu kurz. Eine nachhaltige IKÖ werde allein dadurch nicht gelingen, dass Menschen mit Migrationshintergrund für die Verwaltungen rekrutiert und interkulturelle Kompetenzen entwickelt würden. Auch die in der Literatur häufig zu findende Unterscheidung in die Dimensionen Strategie, Organisation und Personal erscheint den meisten Interviewten zu schablonenhaft, wenngleich auf allen Ebenen sinnvolle Ansatzpunkte zu finden seien. Die folgenden Zitate machen deutlich, dass **IKÖ als kontinuierlicher Entwicklungsprozess** verstanden wird, der alle Verwaltungsbereiche betrifft:

- „IKÖ ist ein „ganzheitlicher und lebenslanger Prozess, der niemals endet“ (I 1).
- „IKÖ findet in jedem Thema des Kommunalen Integrationszentrums statt“ (I 1)
- „IKÖ ist jederzeit ein Thema von allen Mitarbeitenden des Kommunalen Integrationszentrums – in unterschiedlicher Ausprägung“ (I1)
- „IKÖ ist ein wirkliches Querschnittsthema, das alle Bereiche einer Verwaltung betrifft und nicht nur Aufgabe der Kommunalen Integrationszentren ist.“(I 5). Daher sei es wichtig, innerhalb der Verwaltung deutlich zu machen, dass Integration nicht allein Aufgabe der Kommunalen Integrationszentren sei.
- IKÖ bedeutet, dass sich alle Regelsysteme die Frage stellen müssen, ob sie so noch funktionieren oder ob Barrieren bestehen (I 6).
- IKÖ wird zudem als „Grundhaltung einer Verwaltung in einer Migrationsgesellschaft“ (I 3) beschrieben.
- „Die Fokussierung auf das Personalthema greift deutlich zu kurz, IKÖ ist ein echtes Querschnittsthema, eine Strategie, um erfolgreich zu sein“ (I 3)
- „IKÖ ist sowohl die strategische als auch die inhaltliche Ausrichtung der Verwaltung auf eine durch Vielfalt gekennzeichnete Gesellschaft.“ (I4)

Gesprächspartnerin 6 hält die „Schablonen“ der IKÖ dennoch für hilfreich, weil sie ihrer Ansicht nach deutlich machen, wo man ansetzen kann. So empfehle es sich, den Prozess der IKÖ auf der organisatorischen Ebene zu beginnen, indem Strukturen angepasst und Leitbilder weiterentwickelt werden. Veränderungen auf der personellen Ebene seien „sehr griffig“ und im Falle der Gewinnung von Mitarbeitenden mit Migrationsgeschichte sehr gut messbar. Zudem könne nicht jede Verwaltung auf allen Ebenen gleichzeitig arbeiten.

Im Rahmen interkultureller Öffnungsprozesse wird der Fokus zudem verstärkt auf die **Prozesse** innerhalb der Verwaltung und zwischen Verwaltung und Kund\*innen gelegt. So betont Interviewpartnerin 4, es sei wichtig, dass sich die *Prozesse* in den Verwaltungen so veränderten, dass eine Integration und Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund möglich seien. In diesem Zusammenhang komme der Gestaltung der Integrationsketten über Verwaltungsbereiche hinaus eine entscheidende Bedeutung zu, etwa anhand folgender Bausteine: Ankommen, Erstintegration, Sprache, Bildung, Arbeitsmarkt (I 4). Interviewpartner 3 ergänzt: „Die Zusammenarbeit [der Kommunalen Integrationszentren] mit den Ausländerbehörden ist zentral für die IKÖ.“ (I 3)

Auch Interviewpartnerin 1 betont die Prozessorientierung der IKÖ und verbindet diese mit der **Kund\*innenorientierung**. „IKÖ ist ein Prozess, der nach Innen und nach Außen wirkt“ (I 1). Wichtig erscheine daher, im Rahmen interkultureller Öffnungsprozesse verstärkt die Perspektive der Kund\*innen einzubeziehen (I 1). Die Optimierung der Kund\*innenorientierung wurde ebenfalls in einem Teilprojekt des Beratungsprozesses zur migrationsgesellschaftlichen Öffnung eines Kommunalen Integrationszentrums behandelt. Hier wurden die so genannten „sozialen Medien“ als wichtige Plattform identifiziert, um die Kund\*innen der Kommunalen Integrationszentren zu erreichen. Auch Möglichkeiten der online-Beratung und der aufsuchenden Beratung wurden empfohlen (SR Aachen: 18-22).

Interviewpartnerin 5 unterstreicht die Wichtigkeit der Arbeit Kommunalen Integrationszentren nach Innen und Außen. Als Kreisverwaltung habe man auch eine Vorbildfunktion, daher beginne die Arbeit in der Regel im Bereich der Verwaltung. „Wir machen nicht nur IKÖ-Schulungsangebote für das eigene Personal, sondern bieten diese auch für die kreisangehörigen Kommunen und alle unsere Partner an“ (I 5).

Die langfristige Perspektive auf das Thema IKÖ einerseits, die Prozessorientierung im Rahmen der IKÖ andererseits erfordern aus Sicht der Interviewpartner\*innen eine **strategische und aktive Gestaltung des Veränderungsprozesses**. Die strategische Steuerung der Integrationsarbeit ist bereits in verschiedenen Handreichungen für die Kommunen empfohlen worden (Bertelsmann & BMI 2005; KGSt 2008; MGSSF NRW 2004; MAGS NRW 2007).

Interviewpartnerin 5 betont die Wichtigkeit des Integrationskonzeptes als strategische Grundlage der Integrationsarbeit vor Ort. Als zielführend habe sich erwiesen, das Integrationskonzept unter Beteiligung relevanter Akteur\*innen im Kreis kontinuierlich weiterzuentwickeln. Interviewpartner 3 weist darauf hin, dass IKÖ strategisch angegangen werden müsse auf allen Hierarchieebenen ansetzen solle.

Im Rahmen der Prozessbegleitung zur IKÖ eines Kommunalen Integrationszentrums wurde die Strategie in Form eines Strategie-Canvas beschrieben, das im Rahmen eines partizipativen Prozesses erarbeitet wurde (Möltgen-Sicking & Otten 2024). Damit wurde die Grundlage für eine systematische Weiterführung des IKÖ-Prozesses geschaffen.

Weitgehender Konsens in der Literatur wie unter den Interviewpartner\*innen besteht auch dahingehend, dass interkulturelle Öffnungsprozesse **Organisationsentwicklungsprozesse** darstellen, die durch ein **Change Management** begleitet werden sollen. So führt Interviewpartnerin 1 aus, dass die IKÖ der Verwaltung einen systemischen Ansatz erfordere, der durch eine Change Management begleitet werden müsse. Interviewpartner 3 betont die Notwendigkeit eines Kulturwandels im Rahmen interkultureller Öffnungsprozesse. Weiter wird darauf verwiesen, dass die Umsetzung nicht nach „Schema F“ gelinge (I 1). Um Veränderungsprozesse in den anderen

Ämtern oder Fachbereichen anzustoßen und unterstützen zu können, sollte das Kommunale Integrationszentrum in der Hierarchie hoch angesiedelt sein und Zugang zu Machtpromotor\*innen haben, meinen die Gesprächspartner\*innen aus dem 2. und 4. Interview (I 2; I 4). Zudem sei es wichtig, dass die Führungsebene die Bedeutung der Migration und Integration für die Verwaltung erkenne und die Prozesse zur IKÖ aktiv mittrage. „IKÖ ist eine Führungsaufgabe“ (I 4). Interviewpartner 3 bezeichnet IKÖ als „eine harte Managementaufgabe, die entsprechende Kompetenzen erfordert.“ (I 3) IKÖ gelinge nur, wenn die Verwaltungsspitze mitziehe. Organisationsentwicklung bedeutet aus Sicht einiger Interviewpartner\*innen umgekehrt nicht, dass die Kommunalen Integrationszentren allein für den Prozess verantwortlich seien. Sie seien vielmehr Impulsgeber oder Experten für die Prozesse in der Gesamtverwaltung (I 1). Interviewpartnerin 4 meint, die eigentlichen Themen im Rahmen von IKÖ seien Qualitätsmanagement und Change-Management. In ihrem Bereich habe man daher Qualitätsstandards eingeführt.

Alle Interviewpartner\*innen betonten, auch im Bereich des Diversity Managements Aktivitäten vorzunehmen und/oder auf diesen Bereich stärker zu fokussieren. Auch hier zeigen sich Parallelen zur aktuellen wissenschaftlichen Debatte (vgl. Eckert 2023). So führen die Interviewpartner\*innen Folgendes aus:

*„IKÖ beinhaltet sehr viele Themen. Man sollte IKÖ auch in Richtung Diversity-Konzept weiterdenken, also weitere Zielgruppen in den Fokus nehmen, die über Diskriminierungserfahrungen verfügen, wie Frauen oder Menschen mit Behinderung. Im Fokus unserer Arbeit stehen aber die Menschen mit Zuwanderungsgeschichte“ (I 1).*

*„Wertschätzung und Anerkennung sind Teil unseres Arbeitsalltages, Vielfalt gewinnt Bedeutung als Marke eines Arbeitgebers“ (I 5).*

*„Wir sind gerade dabei, eine Diversitätsstrategie zu entwickeln in Zusammenarbeit mit unserer Fachstelle Inklusion und unserer Gleichstellungsstelle“ (I 5).*

*„Der Vorteil der Diversitätsstrategie ist, dass wir uns im Haus besser vernetzen können“ (I 5).*

*„Es gibt viele Abhängigkeiten der verschiedenen Dimensionen des Diversity Managements innerhalb der Verwaltung. Natürlich gibt es Frauen mit Migrationsgeschichte. Eine Einfache Sprache kann z.B. für Menschen mit Zuwanderungsgeschichte ebenso hilfreich sein wie für Menschen mit Behinderung“ (I 5).*

- b. Die Einführung des KIM hat die Arbeit der Kommunalen Integrationszentren wesentlich verändert! Belastbare Aussagen zur Umsetzung des KIM sind aber noch nicht möglich.**

Belastbare Aussagen zum Stand der Umsetzung von KIM sind derzeit kaum möglich, da in vielen Kommunen der Aufbauprozess gerade abgeschlossen ist und die Ergebnisse der Evaluation durch das MKJFGFI NRW noch ausstehen. Hinzu kommt laut Interviewpartner 3, dass die Landschaft der Kommunalen Integrationszentren sehr vielfältig sei und sich die Situation vor Ort sehr unterschiedliche darstelle: Einige seien noch in der alten RAA-Struktur verhaftet und würden entsprechend den Bildungsbereich in den Fokus stellen, andere setzten den Schwerpunkt von Beginn an auf den Bereich Querschnitt (I 3). Wesentliche Unterschiede bestehen zudem in der Arbeit der Kommunalen Integrationszentren im Allgemeinen und bei der Umsetzung von KIM im Besonderen in Kreisen und der kreisfreien Städten. „Die Konzepte der Städte können nicht auf die Kreise übertragen werden, insbesondere nicht auf Flächenkreise“, konstatiert Interviewpartnerin 5.

Einigkeit besteht bei der Mehrheit der Interviewpartner\*innen dahingehend, dass KIM die Arbeit der Kommunalen Integrationszentren verändert hat. KIM habe zu einer Ausweitung der inhaltlichen Arbeit und des Personalkörpers der Kommunalen Integrationszentren geführt. In der Regel sei ein Verwaltungsbereich dazugekommen, der für die Steuerung des KIM-Programms vor Ort verantwortlich ist. Dies erhöhe den Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf innerhalb der Kommunalen Integrationszentren und für die Leitungen (I 1).

Ein zentrales Element von KIM wird in der Zusammenarbeit der Kommunalen Integrationszentren mit den Ausländerbehörden gesehen. „Die KI [Kommunalen Integrationszentren] haben zu Beginn weitgehend für sich gearbeitet, heute arbeiten sehr eng mit den Ausländerbehörden zusammen. Das ist IKÖ!“ (I 3). Damit sei die Bedeutung der Kommunalen Integrationszentren gestiegen, es seien „keine Inseln innerhalb der Verwaltung mehr“ (I 3). Allerdings habe KIM die Arbeit der KI in sehr unterschiedlicher Art und Weise verändert. „Die KI, die vorher stark waren, die aus ihrer Bubble herausgehen, haben die Potenziale von KIM genutzt, die schwachen KI weniger“. (I 3)

Interviewpartnerin 4 hebt hervor, dass KIM ein Managementthema sei. „Der wichtigste Punkt ist, Integration als Management zu begreifen. Dies umfasst Change Management, Kundenmanagement, Feedbackmanagement, Qualitätsmanagement und natürlich auch Personalmanagement“ (I 4). Von Vorteil sei, wenn die Kommunalen Integrationszentren und die Ausländerbehörden in einer Organisationseinheit zusammengeführt würden. „Ziel von KIM ist auch, ein System zu verändern. Dies erfolgt durch rechtskreisübergreifende Prozessketten und einen Kulturwandel“ (I 4).

Auch Interviewpartnerin 6 sieht positive Effekte des KIM-Programms auf die Arbeit der Kommunalen Integrationszentren. So habe KIM der Arbeit der Kommunalen Integrationszentren mehr Bedeutung verliehen. Durch das KIM-Case Management sei die Arbeit des Kommunalen Integrationszentrums auch in den kreisangehörigen Kommunen wahrnehmbar. Zudem habe sich die „Kommunikation mit anderen Ämtern in der Kreisverwaltung verbessert“ (I 6). Interviewpartnerin

2 sieht in dem Case-Management ebenfalls eine veränderte Wahrnehmung der Arbeit des Kommunalen Integrationszentrums, weil die KIM Case Manager\*innen in unmittelbarem Kontakt mit den Antragsteller\*innen arbeiten (I 2).

Interviewpartnerin 5 betont dagegen, dass KIM lediglich den Fokus verändert und die Arbeit des Kommunalen Integrationszentrums intensiviert habe. So sei die Netzwerkarbeit durch die zusätzlichen Ressourcen verstärkt und die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren vor Ort intensiviert worden (I 5). KIM baue aber auf bestehende Strukturen auf, auch im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Ausländerbehörde (I 5). „KIM ist für mich ein Puzzlestück der Arbeit des KI [Kommunalen Integrationszentrums], ein kleiner Baustein“ (I 5).

Das „Neue“ an KIM ist laut Interviewpartnerin 5 die Entscheiderebene in Form einer Lenkungsgruppe oder eines Steuerungskreises. „Wir haben mit KIM jetzt die Chance, Problemlagen in ein Gremium zu tragen und entscheiden zu lassen. Dadurch besteht die Möglichkeit, Strukturen zu verändern“ (I 5). Das Zusammenwirken der operativen und der strategischen Integrationsarbeit durch KIM wird auch von Gesprächspartnerin 2 positiv eingeordnet. „Mithilfe der Fallrekonstruktionen gelinge es, die Fallebene mit der Systemebene zu verknüpfen“ (I 2).

Interviewpartnerin 4 betont, dass KIM die Kunde\*innenperspektive stärker in den Fokus gerückt habe. Dies sei insbesondere auf die Arbeit der KIM-Casemanager\*innen zurückzuführen, die unmittelbar mit den Kund\*innen arbeiten. Das KIM-CM sollte aber nicht zu operativ ausgerichtet sein. Wichtig ist es, die Prozessketten zu optimieren und die Erkenntnisse mit der strategischen Ebene rückzukoppeln. Die Führungskräfte haben die Aufgabe, die Probleme zu lösen (I 4).

Ebenso positiv wird der Einfluss von KIM auf die Zusammenarbeit mit den Trägern der Freien Wohlfahrt (FW) bewertet. Diese sei durch die KIM-Prozesse in den Kommunen intensiviert worden: zum einen durch die Mitwirkung der FW in den KIM-Steuerungsgremien, zum anderen im Rahmen des KIM-Case-Managements (I 2; I 5). Hingewiesen wurde in diesem Kontext aber auch auf Konkurrenzen der Kommunalen Integrationszentren bzw. der KIM-Teams mit den Trägern der FW.

Einige Interviewpartner\*innen äußerten auch Kritik am KIM-Programm. Bei KIM handele es sich um ein Landesprogramm, das einen guten Rahmen biete, es sei aber „oversized“ (I 4). Zudem liege der Schwerpunkt in der Praxis derzeit zu stark auf der operativen Ebene beim Case-Management und werde die strategische Ebene zu wenig in den Blick genommen (I 4).

- c. KIM setzt wichtige Impulse zur IKÖ der Verwaltung. Umgekehrt profitiert KIM von den bisherigen IKÖ-Prozessen. Die Erfolge und das Zusammenwirken beider Ansätze hängen von den Rahmenbedingungen vor Ort und den handelnden Akteur\*innen ab.**

Den Kommunalen Integrationszentren obliegt seit ihrem Bestehen die Aufgabe, Integration als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung zu verankern (siehe TintG 2012). Entsprechend sind in den Integrationszentren in der Regel entsprechende Organisationseinheiten für den Bereich „Querschnitt“ verankert worden, die über Fortbildungsangebote oder konkrete Projekte in die anderen Verwaltungsbereiche wirken und auch den Bereich der IKÖ der Verwaltung verantworten. Daneben existieren meist Organisationseinheiten oder Teams für den Bildungsbereich. Interviewpartnerin 5 weist darauf hin, dass das „Thema Querschnitt“ bei der Entstehung der Kommunalen Integrationszentren nicht so klar definiert gewesen sei, während der Bildungsbereich recht klar definiert gewesen sei (I 5). Zudem habe sich das Thema IKÖ gewandelt von einem „Feuerwehrthema“ zu einem ganzheitlichen Ansatz (I 5). Das Verständnis von „Querschnittsaufgabe“ und IKÖ differiere vor Ort daher.

Auch in den frühen Publikationen zur IKÖ wird der Begriff des Querschnittsthemas zwar benannt, bleibt aber häufig unklar (siehe z.B. KGSt 2008). Einigkeit besteht darin, dass damit Tätigkeiten, Projekte und Programme verbunden sind, die andere oder alle Verwaltungsbereiche betreffen, somit die Regelangebote der Verwaltung tangieren (MGSSF NRW 2004).

Interviewpartnerin 1 betont entsprechend, dass das Thema IKÖ selbstverständlich auch im Bildungsbereich der Kommunalen Integrationszentren relevant sein und auch den Bereich KIM betreffe. Die organisatorische Unterteilung in einen Bildungsbereich und einen Querschnittsbereich wird in einigen Integrationszentren daher für überholt gehalten und entsprechend anders organisiert (I 4).

Einigkeit bestand bei allen Interviewpartner\*innen dahingehend, dass es Wechselwirkungen zwischen der IKÖ der Verwaltung und dem KIM gebe. So steigere die Vernetzung des KIM-Teams mit anderen Akteur\*innen innerhalb der Verwaltung oder der Stadtgesellschaft die Bekanntheit der Kommunalen Integrationszentren und schaffe wichtige Impulse zur IKÖ in anderen Verwaltungsbereichen (I 1). Interviewpartnerin 2 betont in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit, Prozesse zur IKÖ der Verwaltung und von KIM aufeinander abzustimmen, etwa in regelmäßigen Dienstbesprechungen (I 2). Laut Interviewpartnerin 3 kann KIM zweifellos als „Motor zur interkulturellen Öffnung“ bezeichnet werden, da es auf der Systemebene ansetze, die Ausländerbehörden einbeziehe und einen erkennbaren Mehrwert für die Kommunen erkennen lasse (I 3).

Interviewpartnerin 5 verneint die These, dass KIM Motor der IKÖ sein könne. Vielmehr gelte umgekehrt, dass KIM von den bisherigen Erfahrungen im Bereich der IKÖ profitiere (I 5). Dies sieht auch Interviewpartnerin 6 so. Ihrer Ansicht nach hat „KIM einen privilegierten Start“ (I 6) gehabt, da es auf bestehenden Strukturen und Netzwerken anknüpfen könne.

Alle Interviewpartner\*innen zeigten sich dankbar für die zusätzlichen Ressourcen, die mit dem KIM-Programm einhergehen. So betont Interviewpartnerin 4 Folgendes: „KIM gibt Anstöße und

hat die notwendigen Ressourcen, um Veränderungen in der Verwaltung anzustoßen“. Wichtig für den Erfolg sei dabei, dass KIM mit einem Qualitätsmanagement verbunden werden, die politische Ebene mitgenommen werden und der Prozess von der Verwaltungsspitze unterstützt und gesteuert werde (I 4). Interviewpartnerin 5 weist wiederholt darauf hin, dass KIM auf die jeweilige Region heruntergebrochen werden müsse: „Ländliche Regionen haben noch einmal ganz andere Herausforderungen, die Konzepte der Städte tragen hier häufig nicht“ (I 5).

Insgesamt wird die Arbeit der Kommunalen Integrationszentren von den Gesprächspartner\*innen als sinnstiftend und abwechslungsreich, aber auch als herausfordernd wahrgenommen (I 1; I 6). Dies habe in den vergangenen Jahren vor allem mit den verstärkten Migration- und Fluchtbewegungen von Menschen nach Deutschland sowie diversen Krisen, insbesondere der Coronapandemie, zu tun gehabt (I 5). Hinzu komme ein kontinuierlicher inhaltlicher und personeller Ausbau der Integrationszentren. Dieser gehe einher mit der Notwendigkeit, zahlreichen Berichte zu verfassen, Evaluationen durchzuführen u.v.m. (I 1). Zudem fehle es zum Teil an Unterstützung durch das Land, etwa bei der KIM-Datenbank (I 1).

Wünschenswert wäre es nach Ansicht von Interviewpartnerin 6, wenn das Land die migrationsgesellschaftliche Öffnung auf kommunaler Ebene intensiver fördere und evtl. auch hier durch Aufnahme in das TintG verpflichtend vorsehe.

### **Weiteres Vorgehen**

Die Kernergebnisse dieses Projektes werden im 1. Quartal 2025 in der Zeitschrift „Verwaltung und Management“ publiziert.

### **Literatur**

Alexopoulou, M. (2020). Deutschland und die Migration. Geschichte einer Einwanderungsgesellschaft wider Willen. Ditzingen: Reclam.

Bertelsmann-Stiftung & Bundesministerium des Innern (2005). Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Gütersloh: Bertelsmann.

Buchholt, S. und Yilmaz, S. (2023). Das Programm „Kommunales Integrationsmanagement“ des Landes Nordrhein-Westfalen. In: Bätge, F.; Effing, K.; Möltgen-Sicking, K.; Winter, Th. (2023)(Hg). Integration in Kommunen. Bedeutung, aktuelle Entwicklungen und Perspektiven aus Theorie und Praxis. Wiesbaden: Springer VS, S. 285-302.



Die Bundesregierung (2012). Nationaler Aktionsplan Integration. Kurzfassung für die Presse. Berlin. Im Internet: <https://polen.diplo.de/blob/485828/9d4000d2d2660f8fdb73649275ab1a20/integration-nap-data.pdf>; Zugriff 24.9.24.

Deutscher Landkreistag (2014). Interkulturelle Öffnung in der Landkreisverwaltung. Band 116 der Schriftenreihe des Deutschen Landkreistages. Berlin.

Eckert, M. (2023). Interkulturelle Öffnung der Verwaltung – Dynamik und Perspektiven. In: Bätge, F.; Effing, K.; Möltgen-Sicking, K.; Winter, Th. (2023)(Hg). Integration in Kommunen. Bedeutung, aktuelle Entwicklungen und Perspektiven aus Theorie und Praxis. Wiesbaden: Springer VS, S. 165-190.

Filsinger, D. (2023). Interkulturelle Öffnung von Kommunen. In: Scherr, A., El-Mafaalani, A., Reinhardt, A.C. Hg.). Handbuch Diskriminierung. Springer Reference Sozialwissenschaften. Springer VS, Wiesbaden. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-11119-9\\_35-2](https://doi.org/10.1007/978-3-658-11119-9_35-2)

Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen (Teilhabe- und Integrationsgesetz – TIntG) 2012

Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen (Teilhabe- und Integrationsgesetz – TIntG) 2022

Foroutan, N., Karakayali, J. & Spielhaus, R. (Hg.) (2018): Postmigrantische Perspektiven. Ordnungssysteme, Repräsentationen, Kritik. Frankfurt am Main: Campus.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2008). Interkulturelle Öffnung. In 7 Schritten zur interkulturellen Öffnung der Kommune. KGSt-Materialien Nr. 5/2008.

Mayer, C.-H. & Vanderheiden, E. (2014): Grundlagentexte: Begriffe und Konzepte im Kontext interkultureller Öffnung. In: E. Vanderheiden & C.-H. Mayer (Hrsg.), Handbuch Interkulturelle Öffnung. Grundlagen, Best Practice, Tools (S. 27-65). Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS NRW) (2007). Integration als Chance für Nordrhein-Westfalen und seine Kommunen. Düsseldorf.

Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen (MGSFF NRW) (2004). Integrationsarbeit - effektiv organisiert. Ein Handbuch für Kommunen. Düsseldorf.

Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (2021). Handlungskonzept Kommunales Integrationsmanagement NRW (KIM). Düsseldorf.

Möltgen-Sicking, K. (2023). Local Governance im Politikfeld Integration unter besonderer Berücksichtigung der Kommunalen Integrationszentren in Nordrhein-Westfalen. In: Bätge, F.; Effing, K.;

Möltgen-Sicking, K.; Winter, Th. (2023)(Hg). Integration in Kommunen. Bedeutung, aktuelle Entwicklungen und Perspektiven aus Theorie und Praxis. Wiesbaden: Springer VS, S. 303-330.

Möltgen-Sicking, K. & Otten, H.O. (2024). Migrationsgesellschaftliche Öffnung des Kommunalen Integrationszentrums der Städteregion Aachen. Projektbericht vom 8.8.24, Aachen.

Otten, H. (2021). Das Politikfeld Migration und Integration in der Corona-Pandemie. In: Frevel, B. & Heinecke, Th. (2021) (Hg.). Managing Corona. Eine verwaltungswissenschaftliche Zwischenbilanz. Baden-Baden: Nomos, S. 231-242.

Schammann, Hannes & Gluns, Danielle (2021). Migrationspolitik. Baden-Baden: Nomos.

Schröer, Hubertus (2018). Vielfalt als kommunale Gestaltungsaufgabe. Interkulturelle Öffnung und Diversity Management als strategische Antworten. In: Gesemann, Frank & Roth, Roland (Hg.)(2018). Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer VS. (S. 227-260).

<https://www.mkjfgfi.nrw/kommunale-integrationszentren>, Zugriff 10.9.24

## **7. Christoph Muthers: Datenschutz beim Austausch von Informationen zwischen Behörden - national und international - insbesondere im Bereich der Gefahrenabwehr**

### **Zusammenfassung**

Im Rahmen einer Förderung des Instituts für Personal und Management (IPM) der HSPV NRW im Studienjahr 2023/24 wurde der Datenschutz beim Austausch von Informationen zwischen Behörden - national und international - insbesondere im Bereich der Gefahrenabwehr untersucht. Im Rahmen des Forschungsprojektes habe ich Rechtsprechung und Literatur der letzten Jahre gesichtet und systematisiert, eine Veröffentlichung (wahrscheinlich mehrteilig) mit Fallbeispielen ist noch in Vorbereitung.

Ich habe parallel dazu das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen bei der Implementierung eines Projektes unterstützt. Mit dem Projektentwurf „Gemeinsame Koordinierungsstelle Rhein-Wupper (GeKo)“ soll aus fachlicher Sicht ein Kooperationsprojekt entstehen, welches einen besonderen Vorbildcharakter für eine Zusammenarbeit im Bereich der kommunalen Prävention und Bekämpfung organisierter und krimineller Strukturen aufweist und sich als modellhaft und nachahmungswürdig gestaltet. Die beteiligten Städte Leverkusen, Heiligenhaus, Langenfeld, Remscheid, Solingen und Wuppertal haben sich zusammengetan, um strukturiert und behördenübergreifend kommunale Fehlentwicklungen (wie Trading-Down-Effekte, illegales Glückspiel, Sozialleistungsmissbrauch und insbesondere der Ausbreitung der organisierten Kriminalität) gemeinsam anzugehen. Ein bekanntes Vorbild in Deutschland ist die Sicherheitskonferenz Ruhr. Hier ist auf deutliche Fehlentwicklungen in den beteiligten Städten durch behördenübergreifendes Zusammenwirken reagiert worden. Die im neu diskutierten Ansatz gefundene bzw. angestrebte Lösung betont stärker die kommunale Verantwortung, möchte aber gleichwohl auch andere Akteure behördenübergreifend vernetzen.

Informationen sind ein hohes Gut in der heutigen Gesellschaft. Die Vernetzung bzw. Verknüpfung von Informationen und deren Nutzung ist ein gängiges System in der freien Wirtschaft.

Auch in der öffentlichen Verwaltung ist eine Unmenge an Informationen vorhanden. Allerdings unterliegt die Nutzung bzw. deren Verknüpfung und Weitergabe datenschutzrechtlichen Vorschriften. Diese Vorschriften sind nicht einheitlich geregelt. Exemplarisch genannt seien nur einige Rechtsgrundlagen:

- Datenschutzgrundverordnung
- Richtlinie zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten

- zum Zweck der Strafverfolgung und Strafvollstreckung (JI-Richtlinie)
- Bundesdatenschutzgesetz
- Landesdatenschutzgesetz
- Polizeigesetz
- Ordnungsbehördengesetz

Das System des Datenschutzes im Öffentlichen Dienst wie auch in den Ausbildungskörperschaften ist sowohl aus wissenschaftlicher Sicht als auch aus Sicht der Lehre für unserer Hochschule von überragender Bedeutung, da das Datenschutzrecht allgemein aber insbesondere im Studiengang Verwaltungsinformatik unserer Hochschule Gegenstand des Curriculums ist.

Im Rahmen des Forschungsprojektes habe ich die Rechtsgrundlagen und die Rechtsprechung wie auch die Literatur gesichtet und anschließend systematisiert.

## **A. Welche allgemeinen Grundlagen habe ich untersucht?**

### **Einschlägigen Vorschriften**

Grundsätzlich gibt es eine Vielzahl von relevanten Einzelvorschriften. Dies ergibt sich aus den oben angesprochen Rechtsgrundlagen, welche wiederum oft durch spezialgesetzliche Vorschriften ergänzt werden. So finden sich beispielsweise Vorschriften zur Weitergabe von Informationen in allen oben angesprochenen Rechtsgrundlagen gemeinsam, folgendes Beispiel kann das illustrieren:

Kann § 11 DSG NRW bei der Bereitstellung von Informationen durch eine Verwaltungsbehörde an eine andere Verwaltungsbehörde (auch grenzüberschreitend), z.B. eine Gemeinde, angewendet werden?

Zur Beantwortung der oben aufgeworfenen Fragen, müsste zunächst geklärt werden, ob und wann § 11 DSG NRW überhaupt zur Anwendung kommt. Dies bedarf einer Darstellung der rechtlichen Grundlagen:

### **I. Die DSGVO**

Ziel der DSGVO ist ein einheitliche Rechtsrahmen auf europäischer Ebene, um die Privatsphäre der Bürger besser zu schützen und Behörden sowie Unternehmen Rechtssicherheit und transparente Regeln zum Umgang mit Kundendaten zur Verfügung zu stellen. Anfang 2016 wurde das sogenannte Datenschutzpaket verabschiedet; es besteht neben der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) auch aus der Richtlinie zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zweck der Strafverfolgung und Strafvollstreckung (JI-Richtlinie). Ab dem 25. Mai 2018 ist die Datenschutz-Grundverordnung in Kraft getreten und unmittelbar geltendes Recht in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU). Der Grundsatz des Anwendungsvorrangs sorgt dafür, dass viele nationale Regelungen keine Anwendung mehr finden.

## II. Die JI Richtlinie

Die Richtlinie beruht auf dem Kompetenztitel der Europäischen Union aus Art. 16 AEUV, der den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten gewährleistet und das Europäische Parlament und den Rat zur Rechtssetzung von Vorschriften über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Verkehr solcher Daten ermächtigt. Ziel der Richtlinie ist es, den freien Verkehr personenbezogener Daten im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit zu erleichtern und gleichzeitig ein hohes Schutzniveau für personenbezogene Daten zu gewährleisten.

Die Richtlinie ersetzt den bisherigen Rahmenbeschluss 2008/977/JI20 und soll ein gleichwertiges Schutzniveau bei der Verarbeitung personenbezogener Daten in der Strafverfolgung, Strafvollstreckung oder zum Schutz von und zur Abwehr vor Gefahren für die öffentliche Sicherheit in allen Mitgliedstaaten gewährleisten. Nach Art. 1 Abs. 1 JI-RL zielt die Richtlinie auf den Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten ab. Gegenüber dem Rahmenbeschluss, der nur Anwendung auf Datenverarbeitungen zwischen den Mitgliedstaaten fand, soll die Richtlinie sowohl für grenzübergreifende als auch für innerstaatliche Vorgänge gelten.

Im Gegensatz zur Datenschutz-Grundverordnung gibt die Richtlinie nur einen Regelungsrahmen vor, bei dem den EU-Mitgliedstaaten Spielräume gelassen werden. In Art. 1 Abs. 2 JI-RL wird klar gestellt, dass die nationalen Regelungen ein höheres Schutzniveau als von der Richtlinie vorgegeben gewähren dürfen. Nach § 1 dient sie dem Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit.

## III. Zwischenfazit

Für die Beantwortung der Frage, auf welcher europarechtlichen Grundlage die Bereitstellung von Informationen durch eine Verwaltungsbehörde an eine andere Verwaltungsbehörde, z.B. eine Gemeinde erfolgen kann, ist zunächst klarzustellen:

Grundsätzlich findet auch auf Datenverarbeitungen durch öffentliche Stellen die DSGVO Anwendung, die DSGVO nimmt allerdings unter anderem Datenverarbeitungen aus ihrem Anwendungsbereich aus, die „durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit“ erfolgen. Auf genau diese Bereiche findet gem. Art. 2 Abs. 1 DS-GVO iVm Art. 1 Abs. 1 DS- GVO die JI-RL Anwendung, sodass sich DSGVO und JI Richtlinie als komplementär erweisen.

Diese Komplementarität führt jedoch nicht dazu, dass öffentliche Stellen nun je nach Tätigkeit entweder die DSGVO oder die JI-RL anzuwenden hätten. Im Gegensatz zur DS-GVO, bei der nationale Regelungen nur im Rahmen der „Öffnungsklauseln“ zulässig sind, bedarf die JI-RL der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten (Art. 288 Abs. 3 AEUV, Art. 63 JI-RL), an die sie gerichtet ist (Art. 65 JI-RL). Daher ist im Anwendungsbereich der JI-RL grundsätzlich allein das sie umsetzende nationale Recht anzuwenden (in Deutschland sind dies Regelungen des BDSG, des DSG NRW, PolG. Etc.) ; ggf. sind diese richtlinienkonform auszulegen. Im Übrigen gelten die DSGVO sowie das in Ausfüllung ihrer Präzisierungsklauseln erlassene nationale Recht.

Es ist also zu unterscheiden:

- Dient die Bereitstellung der Information dem Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit ist die JI-Richtlinie die Grundlage; dies führt dann zu weiteren Vorschriften im nationalen Recht (s.o. und unten)
- Handelt es sich (zunächst) um eine reine Verwaltungsinformation in einem Verwaltungsverfahren ist die DSGVO die Rechtsgrundlage.

Problem: Angesichts der Formulierung von Art. 1 JI-RL und Erwägungsgrund 12 JI-RL sowie Art. 9 Abs. 2 JI-RL kommt eine institutionelle Abgrenzung grundsätzlich nicht in Betracht, sondern die Anwendbarkeit der Richtlinie in Abgrenzung zur DSGVO richtet sich nach dem jeweiligen Zweck der Datenverarbeitung. Unklar ist derzeit noch datenschutzrechtlich, ob eine zusätzliche Abgrenzung innerhalb des präventiven Bereichs zu ergänzen ist, und zwar zwischen straftatnaher und sonstiger Gefahrenabwehr zu erfolgen hat. Erstere unterfiele (zusammen mit dem gesamten repressiven Bereich) der JI-RL; letztere verbliebe dann im Anwendungsbereich der DSGVO.

#### **IV. Überblick über weitere (einschlägige) nationale Rechtsgrundlagen**

##### **1. Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)**

Das BDSG findet dann Anwendung, wenn es um die Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen der Länder geht, soweit der Datenschutz nicht durch Landesgesetz geregelt ist und soweit sie Bundesrecht ausführen (Strafrecht ist z.B. Bundesrecht). Nach § 45 BDSG gelten die Vorschriften dieses Teils für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die für die Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung, Verfolgung oder Ahndung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zuständigen öffentlichen Stellen, soweit sie Daten zum Zweck der Erfüllung dieser Aufgaben verarbeiten. Die Verhütung von Straftaten im Sinne des Satzes 1 umfasst den Schutz vor und die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit.

## 2. LDSG NRW

Nach § 35 LDSG gelten die Vorschriften dieses Teils für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Behörden der Polizei im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung zur Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung, Verfolgung und Ahndung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten und der Strafvollstreckung. Dabei umfasst die Verhütung von Straftaten im Sinne des Satzes 1 den Schutz vor sowie die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung. Für Ordnungsbehörden gelten die Vorschriften dieses Teils ebenso, soweit sie Ordnungswidrigkeiten verfolgen, ahnden sowie Sanktionen vollstrecken. Die Gleichsetzung von Ordnungswidrigkeit und Straftat geht möglicherweise rechtlich im Sinne der JI-RL zu weit. Andererseits ist die Annahme, dass die Ordnungsbehörden jenseits von Ordnungswidrigkeitenverfahren nicht im Anwendungsbereich der JI-RL agieren möglicherweise zu pauschal.

Handelt es sich (zunächst) um eine reine Verwaltungsmaßnahme ist der allgemeine Teil des LDSG NRW einschlägig; dieses gilt für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Behörden, Einrichtungen und sonstigen öffentlichen Stellen des Landes, die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie für die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, sofern nicht das BDSG Anwendung findet (bei Bundesrecht).

## 3. PolG NRW und OBG NRW

Nach § 27 Abs. 1 PolG können im innerstaatlichen Bereich zwischen Polizeibehörden personenbezogene Daten übermittelt werden, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben oder der des Empfängers erforderlich ist. Nach § 28 PolG NRW gilt § 27 gilt entsprechend für die Übermittlung von personenbezogenen Daten an Polizeibehörden und öffentliche und nichtöffentliche Stellen in Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Nach § 24 OBG NRW gelten diese Vorschriften des PolG auch für Ordnungsbehörden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

## 4. Abgrenzung Anwendungsbereich DS-GVO /JI-Richtlinie

Im Bereich der Gefahrenabwehr (Ordnungsbehörden) insbesondere ist also oft zu klären, ob Regelungen der DS-GVO Anwendung finden oder die rechtlichen Grundlagen in der JI- Richtlinie zu finden sind. Dies vor dem allgemeinen Hintergrund, dass die Vorschriften der JI- Richtlinie grundsätzlich hinter dem Datenschutzniveau der DS-GVO zurückbleiben.

Wichtig ist zunächst die Abgrenzung, ob die Datenverarbeitung zu einem Zweck erfolgt, der in Art. 1 Abs. 1 JI-RL niedergelegt ist, welche wären die „Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung“.

Die Begriffe Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten sind dabei unionsrechtlicher Natur. Aufdeckung, Untersuchung und Verfolgung von Straftaten wird man grob betrachtet dem repressiven Bereich zuordnen müssen, die Verhütung dem präventiven Bereich. Die Auslegung ist nicht unumstritten. Nahe liegt es, die Ordnungswidrigkeiten neben dem Strafrecht



in den repressiven Bereich zu ziehen und im präventiven Bereich die Verarbeitung der Behörden mitzuerfassen, die auch für das Strafrecht zuständig sind.

So hat zumindest der Bundesgesetzgeber die Norm verstanden (BT-Drs. 18/11325, 110). Nach seiner Einschätzung genügt aber für die Eröffnung des Anwendungsbereichs der §§ 45 ff. BDSG und damit auch der Richtlinie (EU) 2016/680 also eine Verarbeitung zu den o. g. Zwecken allein nicht; daneben muss auch eine grundsätzliche Befugnis- und Aufgabenzuweisung (Zuständigkeit) für die Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder die Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit vorliegen (BT-Drs. 18/11325, 110).

Die Ermittlung, Verfolgung, Ahndung und Vollstreckung von Ordnungswidrigkeiten ist ebenso vom Anwendungsbereich umfasst; dies wird durch Erwägungsgrund 13 der Richtlinie (EU) 2016/680 unterstützt. Hierdurch wird insbesondere erreicht, dass die polizeiliche Datenverarbeitung einheitlichen Regeln folgt, unabhängig davon, ob eine Straftat oder eine Ordnungswidrigkeit in Rede steht. Aus dem Ziel, dem Ordnungswidrigkeitenverfahren einheitliche datenschutzrechtliche Regeln gegenüberzustellen, folgt, dass somit auch in Bezug auf die Datenverarbeitung durch Behörden, die nicht Polizeibehörden sind, soweit sie aber Ordnungswidrigkeiten verfolgen, ahnden und vollstrecken, die §§ 45 ff. BDSG gilt und die Datenverarbeitung auch sonst Regeln folgen muss, welche die Richtlinie (EU) 2016/680 umsetzen. Daraus folgt, dass die Datenverarbeitung bei Verwaltungsbehörden wie z. B. Waffen, Hygiene- oder Passbehörden, deren Aufgabenzuweisung nicht mit den in § 45 genannten Zwecken übereinstimmt, grundsätzlich solange und soweit nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie und damit des Dritten Teils dieses Gesetzes fällt, wie die von ihnen geführten Verfahren nicht in ein konkretes Ordnungswidrigkeitenverfahren übergehen (vgl. BT-Drs. 18/11325, 110f).

Die Vorschriften des BDSG gelten dabei für Verfahren im Rahmen der Strafverfolgung gem den Vorschriften der StPO.

Der Anwendungsbereich der §§ 35ff. LDSG NRW ergibt sich somit im Bereich der präventiven Strafverfolgung und der Ordnungswidrigkeiten (vgl. Schwartmann/Pabst § 35 LDSG NRW Rn. 18). Gemäß § 35 Abs. 2 LDSG NRW unterfällt bei den Ordnungsbehörden das Handeln der JI-Richtlinie (also 35 ff. LDSG NRW - und damit nicht in den Anwendungsbereich der DS-GVO), wenn sie mit der Ermittlung, Verfolgung, Ahndung und Vollstreckung von Ordnungswidrigkeiten befasst sind. Dies ergibt sich aus EG 11-13 der JI-Richtlinie. EG 11 JI-Richtlinie konkretisiert die Art der zuständigen Behörden dahingehend, dass nicht nur staatliche Stellen wie die Justizbehörden, die Polizei oder andere Strafverfolgungsbehörden erfasst sind, sondern auch alle anderen Stellen oder Einrichtungen, denen durch das Recht der Mitgliedsstaaten die Ausübung öffentlicher Gewalt und hoheitlicher Befugnisse für die Zwecke der Richtlinie übertragen wurden. Dies schließt die Ordnungsbehörden bei der Durchführung von Ordnungswidrigkeitenverfahren ein. EG 12 DS-RL stellt klar, dass die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung als Aufgaben- gruppe ebenso im Geltungsbereich der Richtlinie anzusiedeln ist.

## B. Geko

### I. Was ist die „Gemeinsame Koordinierungsstelle Rhein Wupper“?

Die „Gemeinsame Koordinierungsstelle Rhein Wupper“ (GeKo Rhein-Wupper) ist als ein regionaler Zusammenschluss von Kommunen aus dem Gebiet um Rhein und Wupper geplant, um ein interkommunales Netzwerk aufzubauen und zu pflegen. Dazu soll eine eigenständige Institutionsform geschaffen werden.

#### *Was bedeutet „Rhein-Wupper“?*

Für die Gründung der GeKo interessierte Städte sind: Wuppertal, Remscheid, Solingen, Leverkusen, Langenfeld und Heiligenhaus. Es soll sich in der Anfangszeit um einen kleinen, überschaubaren Kreis an teilnehmenden Kommunen aus (überwiegend) aneinander angrenzenden Gebieten handeln, die bereits Interesse an einer Kooperation angemeldet haben. Nach Etablierung ist ein geografischer Ausbau der GeKo beabsichtigt.

### II. Ziele

Ziel der GeKo Rhein-Wupper ist es, mit gebündelten kommunalen Möglichkeiten präventiv überörtliche kriminelle und/oder ausbeuterische Strukturen zu identifizieren und gegen die Entstehung bzw. der Ausbreitung von damit verbundenen Missständen vorzugehen. Die gezielte Ausnutzung der Rechts- und Sozialsysteme durch organisierte Formen und Strukturen mit krimineller Energie soll nachhaltig bekämpft und das Ausmaß des Sozialleistungsbetrugs sowie die mit jeglicher Art von Missbrauch zusammenhängenden (sozialen) Ungerechtigkeiten reduziert werden. Zudem soll die Arbeit der GeKo dazu beitragen, dass Schranken und Begrenzungen der kommunalen Befugnisse herausgearbeitet und dadurch Vorschläge für gesetzliche Änderungen gemacht werden.

Systemwidrig genutzte Prozesse gilt es durch eine Förderung und Koordination der Zusammenarbeit aller betroffenen Behörden offenzulegen und Abhilfe zu schaffen; hierzu gehört insbesondere das Unterwandern durch Clans und Banden.

### III. Handlungsbedarf

Der aus der Arbeitsweise (mit) der GeKo Rhein-Wupper entstehende Vorteil liegt darin, dass frühzeitig relevante, regionale Informationen über Stadtgrenzen hinaus ausgetauscht werden, um entsprechende (Gegen-) Maßnahmen einzuleiten und Reaktionszeiten durch kommunenübergreifende Maßnahmen zu verkürzen. Im Idealfall kann die GeKo dafür sorgen, dass durch neue Ansätze die Kommunen in die Lage versetzt werden, präventive Maßnahmen zu ergreifen, damit repressives Vorgehen gegen Kriminalität gar nicht erst erforderlich ist. Neue Kooperationsstrukturen sollen dabei mit allen in Betracht kommenden Behörden entwickelt und vorhandene ausgebaut werden.

Es benötigt eine Analyse von betrügerischen und anderen rechtswidrigen oder schädlichen Handlungsmustern, um überörtliche und überbehördliche Gemeinsamkeiten und Auffälligkeiten aufzudecken und hierfür konzeptionelle Lösungsstrategien zu erarbeiten oder vorhandene Lösungsmuster zu streuen. So sollen Profiteure und Organisatoren von Leistungsmissbrauch und anderen rechtswidrigen Taten im Hintergrund in Zusammenarbeit mit diversen Behörden identifiziert und gegen diese vorgegangen werden. Aufgrund der hohen Anpassungsfähigkeit der Nutznießer solcher Strukturen ist eine stetige Weiterentwicklung von bereichsübergreifenden Handlungsstrategien für deren Identifikation notwendig und von erheblicher Bedeutung.

Themenbezogene Arbeitsgruppen sollen durch die GeKo konzipiert, geleitet und gesteuert werden. Neben der Initiierung und ggfs. Leitung von Modellprojekten zur Vermeidung von Missbrauchsstrategien sowohl inhaltlicher als auch arbeitsorganisatorischer Art gehört zu den Aufgaben der GeKo auch die Konzeption, Vorbereitung und Durchführung von bereichsübergreifenden Workshops und Expertenveranstaltungen zur Qualifizierung.

Bekannten Verdrängungseffekten in Nachbarstädte kann durch frühzeitige Weitergabe von Informationen über neue Handlungsstrategien begegnet werden und vorhandene Recherchemöglichkeiten müssen nicht an der Stadtgrenze enden.

Zur Verhinderung von Schäden für das Gemeinwohl soll ein möglichst präventiver Ansatz gewählt werden, der repressives Vorgehen jedoch nicht ausschließt. In diesem Punkt unterscheidet sich das Projekt zu den bestehenden Sicherheitskooperationen in NRW und orientiert sich stärker an niederländischen Vorbildern.

#### **IV. Aufgabenfelder**

Die Form der interkommunalen Zusammenarbeit und die konkreten Befugnisse der GeKo Rhein-Wupper resultieren aus ihren Aufgabenfeldern. Hierzu gehören Aufdeckung bzw. Verhinderung und Beseitigung von Handlungsmustern und Problemen aus den folgenden Bereichen:

- Banden- und Clankriminalität
- Sozialleistungsmissbrauch
- Schleusung von ausländischen Personen / Menschenhandel
- Problemimmobilien
- Gewerbliche Scheinkonstruktionen und „Strohmann“-Betriebe
- Geldwäsche und Immobilienankauf
- Analyse und Priorisierung von Handlungsbedarfen für Kommunen
- Initiierung und Steuerung von regionalen Großprüfungen
- Stadtentwicklerische Quartiersarbeit

## **8. Barbara Neubach: Gefährdungen durch Folgen des Klimawandels für Beschäftigte im Freien - welche Maßnahmen zur Anpassung sind erforderlich?**

### **Zusammenfassung**

Als Folgen des Klimawandels stellen zunehmende Hitze und höhere UV-Strahlung ernsthafte Gesundheitsgefahren dar. Am Beispiel von Beschäftigten des Ordnungsamtes (kommunaler Ordnungsdienst, Überwachungskräfte für den ruhenden Straßenverkehr) wurden Belastungsfaktoren für Beschäftigte im Freien und entsprechende Präventionsmöglichkeiten erarbeitet.

### **Einleitung**

Mit dem Klimawandel einhergehende Veränderungen wirken sich auch auf Arbeitsbedingungen aus. Vor allem die Zunahme von Tagen mit extremer Hitze und Hitzewellen stellen ein erhebliches Gesundheitsrisiko dar. Unmittelbar damit konfrontiert sind Personen, die im Freien arbeiten. In der öffentlichen Verwaltung sind das z. B. Beschäftigte in der Grünpflege; Mitarbeiter\*innen des Ordnungsamtes, die überwiegend im Außendienst arbeiten oder Erzieher\*innen.

Konzepte zum Hitzeschutz für die Arbeit im Freien existieren bislang vor allem für Beschäftigte in der Baubranche (z. B. Empfehlungen und Leitfäden der BG BAU, der BAuA, der DGUV). Diese lassen sich aber nur teilweise auf die Situation von Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung übertragen. Um spezifische Erfordernisse (z. B. das Tragen von Dienstkleidung oder der häufige Kontakt zu Bürger\*innen) sowie die Situation von Frauen und lebensälteren Beschäftigten zu berücksichtigen sind ergänzende Konzepte erforderlich.

### **Forschungsdesign**

Um konkrete Präventionsstrategien für Beschäftigte des Ordnungsamtes, die im Freien tätig sind, zu erarbeiten, wurden zunächst Risikofaktoren identifiziert und dann geeignete Maßnahmen entwickelt. Als Quellen wurden Studien, Gutachten und Fachaufsätze herangezogen.

### **Ergebnisse**

#### ***Risikofaktoren***

Hohe Temperaturen können Krankheiten verursachen (z. B. Hitzschlag) oder verschlimmern (z. B. Herz-Kreislauferkrankungen). Sie steigern das Unfallrisiko und beeinträchtigen die Leistung. Durch Hitze bedingte Gesundheitsschäden zeigen sich statistisch im Zusammenhang zwischen

Hitzeperioden und einem Anstieg der Arbeitsunfähigkeitstage, der Krankenhauseinweisungen sowie der hitzebedingten Todesfälle.

Solare UV-Strahlung ist der Hauptrisikofaktor für Hautkrebs, kann aber auch die Augen schädigen. Darüber hinaus fördern hohe Temperaturen in Kombination mit intensiver Sonneneinstrahlung die bodennahe Ozonkonzentration. Dies stellt eine weitere gesundheitliche Belastung dar.

Ein weiterer Risikofaktor für die Gesundheit ist das hitzebedingte Auftreten von Aggressionen bei Bürger\*innen. Beschäftigte des Ordnungsamtes, die überwiegend im Außendienst arbeiten, erfahren schon jetzt häufig Gewalt am Arbeitsplatz. Dies könnte in Zukunft weiter zunehmen.

Schließlich ist auch zu berücksichtigen, dass sich die Wirkung einiger Medikamente bei Hitze verändert. So kann z. B. der Effekt von blutdrucksenkenden Arzneimitteln verstärkt werden oder es können z. B. bei Schmerzmitteln gefährliche Neben- und Wechselwirkungen auftreten.

Bei der Erarbeitung von Hitzeschutzkonzepten sind auch Geschlechtereffekte zu berücksichtigen. Während Frauen häufig stärker unter Hitze leiden (z. B. Kopfschmerzen, Leistungsabfall und Schlaflosigkeit) verhalten sich Männer oft weniger gesundheitsbewusst.

### ***Präventionsmöglichkeiten***

Viele der Empfehlungen für die Baubranche (s. o.) sind allgemein gültig (z. B. frühzeitige Warnung vor Hitzeperioden, angepasste Pausen, ausreichende Trinkmengen, das Tragen von Sonnenbrillen sowie die Anwendung von Sonnenschutzmittel) und lassen sich auf die öffentliche Verwaltung übertragen. Dazu müssten z. B. geeignete Kommunikationskonzepte eingeführt werden. Eine Verschiebung der Arbeitszeit in frühen Morgen- oder späteren Abendstunden dürfte aufgrund der Arbeitsaufgaben (z. B. als Ansprechperson für Bürger\*innen zur Verfügung zu stehen) dagegen häufig nicht möglich sein. Entlastungseffekte ließen sich eher durch häufigere und längere Pausen sowie eine Senkung des Arbeitspensums erreichen. Wirksam ist das sog. self-pacing, bei dem Beschäftigte selbständig ihre Arbeitsintensität an die individuelle (durch Hitze reduzierte) Leistungsfähigkeit anpassen.

Grundlegende Kenntnisse zu Warnsignalen hitzebedingter Erkrankungen und entsprechenden Notfallmaßnahmen könnten Beschäftigten z. B. in Informationsveranstaltungen oder Erste-Hilfe-Schulungen vermittelt werden. Dort könnten auch insbesondere ältere Beschäftigte und chronisch Kranke über Effekte hoher Temperaturen auf die Wirkung bestimmter Arzneimittel hingewiesen werden, so dass sie sich gegebenenfalls rechtzeitig medizinisch beraten lassen können.

Schutz vor UV-Strahlung bietet angemessene Dienstkleidung: Oberteile mit langen Ärmeln, lange Hosen und eine Kopfbedeckung mit breiter Krempe oder breitem Schirm und einem Nackenschutz. Dabei ist auf luftdurchlässiges Material zu achten, das eine gute Schweiß-verdunstung ermöglicht. Darüber hinaus kann Kühlkleidung (z. B. Kühlwesten) helfen, Hitze-erkrankungen zu vermeiden und die Leistungsfähigkeit zu erhalten.

### **Diskussion**

Vielen Menschen ist noch nicht bewusst, welche gesundheitlichen Auswirkungen der Klima-wandel mit sich bringt. Daher ist Aufklärung über Gefahren und Zusammenhänge erforderlich, um Risikobewusstsein zu schaffen und dauerhafte Verhaltensänderungen zu bewirken.

### **Ausblick**

Neben Hitze und UV-Strahlung sind z. B. auch zunehmende Pollenallergien, die Ausbreitung von Infektionskrankheiten sowie psychische Belastungen klimabedingte Gesundheitsrisiken. Um diese Auswirkungen einzudämmen, ist neben Maßnahmen zur Klimawandelanpassung eine konsequente Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen erforderlich.

### **im Text verwendete Quellen**

BAuA (Hrsg.). (2022). Klimawandel und Arbeitsschutz. Bericht. file:///C:/Users/Anwender/Downloads/Gd108-10.pdf

BG BAU (Hrsg.). (o. J.). Hitzeaktionsplan: Outdoor-Baustellen. [https://www.bgbau.de/fileadmin/Medien-Objekte/Medien/Sonstige\\_Medien/20240429\\_Hitzeaktionsplan\\_Outdoor-Baustellen\\_bf.pdf](https://www.bgbau.de/fileadmin/Medien-Objekte/Medien/Sonstige_Medien/20240429_Hitzeaktionsplan_Outdoor-Baustellen_bf.pdf)

Crämer, C. & Templiner, A. (2020). Hitze- und UV-Schutz bei der Arbeit im Freien. DGV Forum, 7, 18-23.

### **eigene Veröffentlichung im Studienjahr 23/24**

Neubach, B. (2023). Prävention im Kontext des Klimawandels: Chancen, mit Beschäftigten eine zukunftsorientierte Gesundheitskompetenz zu entwickeln. 38. Internationaler A+A Kongress vom 24.bis 27. Oktober 2023 in Düsseldorf.

Neubach, B. (2024). Beschäftigte im Freien schützen. Innovative Verwaltung, 46, 40-41.

Neubach, B. (2024). CO<sub>2</sub>-Fußabdruck reduzieren oder CO<sub>2</sub>-Handabdruck vergrößern? Zwei Ansätze für mehr Nachhaltigkeit im Arbeitsalltag. Betriebliche Prävention, 136, 332-334.

Neubach, B. und Nützmann, V. (2024). Gefährdungen durch den Klimawandel bei Tätigkeiten im Freien. Betriebliche Prävention, 136, 368-371.

## 9. Henrique Otten: Konzepte beruflicher Kompetenz in der Arbeitswelt der öffentlichen Verwaltung

### **Abstract**

*Das Projekt beschäftigt sich mit unterschiedlichen Kompetenzbegriffen in Hinblick auf die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung. Ausgangspunkt ist eine Gliederung von arbeitsbezogenen Kompetenzen in einem Viererschema aus Fachkompetenz, Methodenkompetenz, Sozialkompetenz und Selbstkompetenz, wie sie auch den Hausarbeiten in Modul 14 des Masterstudiengangs Master of Public Management zugrunde liegt. Es wird eine Analyse unterschiedlicher Konzeptualisierungen von Kompetenz vorgenommen, die Hinweise für die Untersuchung von Führungskompetenzen in der öffentlichen Verwaltung bieten. Dies erfolgt methodisch zunächst anhand von Literaturanalysen, außerdem werden Fokusgruppendifkussionen mit Nachwuchskräften für Führungsfunktionen in öffentlichen Verwaltungen geführt. Als Ergebnis wird eine Neustrukturierung des Kompetenzschemas für die Praxisanalysen im Masterstudium in Selbstkompetenz, Sozialkompetenz, Fachkompetenz, Digitalkompetenz sowie Management- und Führungskompetenzen vorgeschlagen. Die Untersuchung liefert zugleich Vorarbeiten für ein Nachfolgeprojekt zur Auswertung der Hausarbeiten in Modul 14 des Masterstudiengangs MPM der HSPV NRW.*

### **1 Einleitung**

In zwei vorangegangenen Projekten wurden, gemeinsam mit Malte Schophaus, erstens Modelle für zukunftsorientierte Lehr-/Lernformen behandelt und es wurde untersucht, inwiefern das duale Verwaltungsstudium Ansatzpunkte bietet, um solche Zukunftskompetenzen stärker auszubilden. Dabei wurde die Meso-Ebene der Module als geeignete Ebene identifiziert, auf der ohne einen zu hohen Aufwand formaler Änderungsprozeduren Innovationen möglich wären. In einem weiteren Projekt wurden konkrete Vorgehensweisen untersucht, mit denen Lehr-/Lerninnovationen zur Weiterentwicklung des Studiums an der Hochschule implementiert werden könnten. Dabei wurden die Methoden des problemorientierten und des forschungsnahen Lernens empirisch erprobt. Das hier durchgeführte Projekt nimmt die berufliche Seite des Lernens in den Blick. Dabei bezieht sich das Projekt speziell auf den Masterstudiengang, bei dem mit dem dortigen Modul 14 eine große Zahl von Berichten aus der beruflichen Praxis vorliegt. In dem Masterstudiengang schreiben jährlich mehr als 100 Studierende im Modul „Analyse von Praxisanwendungen“ ausführliche Berichte zu ihrer Tätigkeit innerhalb der öffentlichen Verwaltung. Mit dieser Hausarbeit im Umfang von ca. 25-30 Seiten reflektieren die Studierenden ihre eigenen Praxiserfahrungen und stellen dar, welche Fortschritte sie in Hinblick auf ihren



beruflichen Kompetenzerwerb gemacht haben. Vorgegeben wird dabei die klassische Aufschlüsselung der Kompetenzbereiche in Fachkompetenz, Methodenkompetenz, Sozialkompetenz und Selbstkompetenz. Diese Selbstreflexion stellt für die Studierenden eine Herausforderung dar und ergibt sehr aufschlussreiche Texte, die vergleichend ausgewertet werden können. Dies bietet die Möglichkeit, aus der Innenperspektive eine breite Übersicht über die aktuelle Berufspraxis in der öffentlichen Verwaltung zu gewinnen.

## **2 Fragestellung und methodisches Vorgehen**

Insbesondere für die öffentliche Verwaltung stellt sich die Frage nach dem spezifischen Kompetenzerwerb durch Arbeitsherausforderungen, die die Fähigkeit zur Selbstorganisation, Selbstkorrektur und Reflexion des eigenen Handelns erweitern.

Die Untersuchungsfragen in diesem Kontext lauten: Welche Kompetenzkonzepte lassen sich begründet und adäquat auf die Kompetenzentwicklung in den Verwaltungstätigkeiten anwenden? Welche Aufschlüsse lassen sich aus Sicht der Berufsforschung hinsichtlich der zunehmenden Diversität der Anforderungen in der öffentlichen Verwaltung für differenzierte Kompetenzprofile der Beschäftigten ziehen? Welche Chancen bieten sich in Praxiskontexten der öffentlichen Verwaltung für eine Lernentwicklung zur Erweiterung des Kompetenzspektrums der jeweiligen beschäftigten Person? Inwiefern findet eine gezielte Kompetenzförderung statt?

Als Hauptforschungsfrage wird gestellt: Welches Kompetenzschema soll zukünftig den Praxisberichten in Modul 14 des Studiengangs MPM aufgrund der Erkenntnisse dieses Projekts zugrunde gelegt werden?

Anhand von Literaturanalysen und unter Auswertung von drei Fokusgruppeninterviews wird der Status Quo betrachtet und werden Entwicklungsmöglichkeiten identifiziert. An den Fokusgruppen nahmen Nachwuchskräfte für Führungspositionen in der öffentlichen Verwaltung aus unterschiedlichen Behörden und in unterschiedlichen Stadien der beruflichen Laufbahn teil.

Für die Fokusgruppen wurden folgende Leitfragen formuliert:

1. In welcher Behörde sind Sie tätig (wenn Sie dies allgemeiner fassen wollen: Ministerium, Mittelbehörde, Kommune oder andere)
2. Ergänzend: Mittlerer, gehobener oder höherer Dienst
3. Bitte um ganz kurze Darstellung: Was sind Ihre wesentlichen Aufgaben in Ihrem Tätigkeitsfeld?
4. Wieviel Prozent würden Sie sagen, ist Routine, bei wieviel Prozent Ihrer Tätigkeit müssen Sie erst Lösungen suchen?

5. Wie sehen typische besondere Herausforderungen aus, bei denen Sie mit reiner Routine nicht weiterkommen würden, Beispiele?
6. Durch welche Herausforderungen in der Arbeit haben Sie am meisten gelernt?
7. In welchen Kompetenzbereichen haben Sie sich in Ihrer Arbeit besonders weiterentwickelt: Fachliche Kompetenzen, Methodenkompetenzen, Selbstkompetenzen, soziale Kompetenzen?
8. Was davon ist für Führungstätigkeiten besonders wichtig?
9. Wie könnte Ihre Behörde die Entwicklung von Führungskompetenzen in der beruflichen Tätigkeit stärker fördern?
10. Inwiefern verändert sich derzeit und in naher Zukunft Ihre Tätigkeit hin zu mehr ganzheitlicher, flexibler und kooperativer Arbeit an der Lösung komplexer Probleme, Stichwort: Agile Verwaltung?
11. Welche Kompetenzen werden dafür wichtiger werden?
12. Welche Ideen haben Sie, um die Kompetenzen der Verwaltungsbeschäftigten für neue Arbeitsweisen zu stärken?
13. Was würden Sie gerne noch ergänzen wollen?

Die Diskussionen der Fokusgruppen wurde im Rahmen von Zoom-Meetings durchgeführt, wobei die Fragen in vier Frageblöcken über die Chatfunktion visualisiert wurden.

Zu den Ergebnisse siehe die Ausführungen unter 4.

### **3 Zu den theoretischen Grundlagen des Kompetenzbegriffs**

#### **3.1 Ein Abriss zur Begriffsentwicklung**

Der Begriff der Kompetenz ist sozialwissenschaftlich und bildungstheoretisch hochgradig umstritten und keineswegs befriedigend geklärt (vgl. dazu die Beiträge in Kurtz & Pfadenhauer 2010 sowie Baros & Sailer 2021; zur Ideengeschichte Kobelt 2008; aus berufspädagogischer Sicht kritisch gegenüber dem in der betrieblichen Personalentwicklung üblichen „Viersäulenmodell“: Jenewein 2012, S. 67). Dieser Terminus hat eine weit zurückreichende und komplexe Begriffsgeschichte. Die frühere Wortgeschichte im Sinne einer Zuständigkeit oder bestimmter Berechtigungen muss hier beiseitegelassen werden. Ebenso können die in der Sprachphilosophie und Linguistik entwickelte Unterscheidung von Kompetenz und Performanz sowie die Entwicklungspsychologie Piagets an dieser Stelle nicht ausführlich behandelt werden. Interessant für das verfolgte Vorhaben sind jedoch die Verbindungen zwischen kognitionspsychologischen und bildungsbezogenen erziehungswissenschaftlichen Verwendungen des Kompetenzbegriffs (vgl. zum Folgenden Müller-Ruckwitt 2008, S. 133-149). Die hier relevante Ausprägung in der Begriffsverwendung

besteht darin, dass das Kompetenzkonzept, wie es erstmals von Robert White (1959) vorgestellt wird, zwischen Handlung und Motivation vermittelt. Menschen verfügen demnach über eine motivationale Basis, sich mit ihrer Umwelt auseinanderzusetzen, eine Fähigkeit, die ihr Interesse an ihrer Umgebung begründet und die einen autonomen Faktor in der Persönlichkeitsentwicklung darstellt. Das Individuum lernt selbsttätig und selbstmotiviert, wobei sich seine Handlungsfähigkeit in der Erfahrung der Wirkmächtigkeit eigenen Handelns und der Gestaltung von Interaktionsbeziehungen ausbildet, White spricht hier von einer „preparedness for dealing with reality“ (1959, S. 308). David McClelland (1973) hat diesen Ansatz weiterentwickelt und nutzt ihn, um den üblichen Begriff der „Skills“, mit denen kognitive Grundfertigkeiten wie insbesondere Lesen, Schreiben und Rechnen bezeichnet werden, um Persönlichkeitsvariablen anzureichern und die allgemeine menschliche Handlungsfähigkeit anwendungsorientiert in Teilkompetenzen analytisch zu zerlegen. Damit wird der Begriff der Kompetenz von der Ebene der Persönlichkeitsentwicklung stärker auf die Ebene der handelnden Situationsbewältigung durch das Individuum gebracht. Durch die Untersuchung, wie eine solche Situationsbewältigung gelingt (Performanz), kann dann auf das Vorhandensein von Kompetenzen geschlossen werden. Kompetenz wird damit zu einem Potenzial, das die Handlungsfähigkeit des Menschen begründet. Dieses Potential kann sich freilich immer erst im Anwendungskontext erweisen. Inwiefern es zulässig und möglich ist, Handlungen als Ausdruck der Realisierung eines solchen Potenzials anzusehen und aus der Performanz, also der Betätigung eines solchen Handelns in einer konkreten Situation, auf die Strukturen eines inneren Modells der jeweiligen individuellen Handlungsfähigkeit zurück zu schließen, ist dabei in der wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Kompetenzkonzept immer wieder infrage gestellt worden.

Die heutige Aufteilung individueller Kompetenz in, meistens drei oder vier, grundlegende Kategorien stammt allerdings aus einem anderen Kontext, nämlich aus der pädagogischen Anthropologie Heinrich Roths (1971). Roth geht von der Entwicklungspsychologie Piagets aus und zeigt auf, wie ausgehend vom frühen Kontakt mit Umweltobjekten der Kindheit schließlich das Niveau mündigen Handelns erreicht wird. Diese Mündigkeit soll sich in den drei Bereichen der Sachkompetenz, der Sozialkompetenz und der Selbstkompetenz ausdrücken. Dabei ist die Ausbildung von Sachkompetenz grundlegend, um soziale Handlungsfähigkeit zu erreichen und beides wiederum fundiert nach dem Verständnis Roths eine mündige moralisch geleitete Verfügung „über die eigenen Kräfte und Fähigkeiten für jeweils neue Initiativen und Aufgaben“ (Roth 1971, S. 180). Selbstkompetenz ist also nach Roth „Fähigkeit für sich selbst verantwortlich handeln zu können“ (ebda.), mithin die Basis verantwortlicher Selbstbestimmung, die dazu Einsichten in sachliche, soziale und wertmäßige Zusammenhänge benötigt.

Wie verhält sich dazu die bekannte Kompetenzdefinitionen von Franz Emanuel Weinert? Demnach „versteht man unter Kompetenzen die bei Individuen verfügbaren oder durch sie erlernbaren kognitiven Fähigkeiten und Fertigkeiten, um bestimmte Probleme zu lösen, sowie die damit

verbundenen motivationalen, volitionalen und sozialen Bereitschaften und Fähigkeiten um die Problemlösungen in variablen Situationen erfolgreich und verantwortungsvoll nutzen zu können“ (Weinert 2001, S. 27f.). Weinert unterscheidet hierbei fachliche Kompetenzen, fachübergreifende Kompetenzen und jene „Handlungskompetenzen, die neben kognitiven auch soziale, motivationale, volitionale und oft moralische Kompetenzen enthalten und es erlauben, erworbene Kenntnisse und Fertigkeiten in sehr unterschiedlichen Lebenssituationen erfolgreich, aber auch verantwortlich zu nutzen.“ (Ebd., S. 28) Dabei spielt es eine Rolle, dass die Debatte, innerhalb derer Weinert diese, oft als die gültige Kompetenzdefinition herangezogene Bestimmung formuliert, im Kontext schulischer Leistungsmessungen stattfindet. Die Unklarheit, die darin liegt, dass festzustellen wäre, inwieweit die kognitiven Fähigkeiten mit den genannten motivationalen, volitionalen und sozialen Dispositionen verbunden sein sollen (vgl. Zlatkin-Troitschanskaia/Seidel, S. 221), ist vor allem hinsichtlich der Operationalisierung und Messbarkeit solcher Kompetenzkonstrukte vielfach diskutiert worden. Dies hat dazu geführt, dass der Kompetenzbegriff häufig kognitionspsychologisch verengt wird, etwa als „*kontextspezifische kognitive Leistungsdispositionen*, die sich funktional auf Situationen und Anforderungen in bestimmten *Domänen* beziehen“ (Hartig 2008, 17), dabei ist der Begriff der Domäne zu beachten. In der Praxis spielt hier die Aufstellung von Bildungsstandards eine zentrale Rolle. Schlussendlich ist unter Domäne dann ein bestimmter Wissensbereich zu verstehen, der durch ein Unterrichtsfach oder eine akademische Disziplin abgebildet wird. Kompetenzen reduzieren sich damit auf bestimmte spezifische Kombinationen aus Fachwissen, fachlichen Methoden und fachimmanenten Strategien zur Problembearbeitung, also auf „anforderungsspezifische Wissensvorstellungen“ (Priebe 2024, S. 177). In einer kritischen Betrachtung kann man in dem Prozess, in dem die Bildungsstandards entwickelt wurden, „eine Art Loslösung von Weinerts Kompetenzbegriff“ (ebd., S. 162) sehen. Daraus resultiert ein Konzept von Kompetenzen, das durch die Beschränkung auf die rein kognitive Dimension besser zu operationalisieren ist und damit die Messung im Sinne einer Kompetenzdiagnostik für die Erfüllung von Bildungsstandards ermöglichen soll (ebd., S. 165, vgl. auch Zlatkin-Troitschanskaia/Seidel 2011, S. 221).

Gegen eine solche reduktionistische Umgangsweise mit dem Kompetenzbegriff, die sowohl einzelfach- als auch überprüfungsorientiert ausgerichtet ist, sind stärker handlungs- und entwicklungsorientierte Kompetenzkonzepte zu stellen. Am deutlichsten kommt dies in dem Buchtitel von Rolf Arnold und John Erpenbeck zum Ausdruck „Wissen ist keine Kompetenz“ (Arnold & Erpenbeck 2014). Dabei spielt insbesondere die Berufspädagogik eine Rolle, die einen Strang der Diskussion aufgenommen hat, der zu Beginn der Siebzigerjahre mit dem Begriff der Schlüsselqualifikationen in Gang gekommen war. Dieter Mertens hatte in einem diesbezüglichen Aufsatz die Auffassung vertreten, dass spezialisiertes Detailwissen und eng geführte fachliche Arbeitsfähigkeit schnell veralten. Daher seien Fähigkeiten zu fördern, die nicht bezogen sind auf einzelne Tätigkeiten, sondern eine darüber hinausgehende Befähigung zur Bewältigung lebensweltlicher

und beruflicher Probleme darstellen (Müller-Ruckwitt 2008, S. 211). Der Begriff der Qualifikation ist freilich verwertungsorientiert auf berufsspezifische Arbeitsanforderungen bezogen, sodass es konsequent scheint, dass die darüber hinausgehenden Überlegungen von Mertens in der Folge im individuumszentrierten Kompetenzbegriff aufgegangen sind. Mit einer Kompetenzkonzeption, die ausgerichtet ist auf „die Fähigkeit zu Flexibilität und Selbstorganisation“ (Thoma 2010, S. 110, zitiert nach Ehrlich 2020, S. 23) ins Zentrum zu stellen, bringt sich die Perspektive einer reflektierten Berufsbildungspädagogik zur Geltung, die an die Definition von Weinert anknüpft, dabei aber die metakognitiven Kompetenzaspekte für das Erreichen verantwortlicher und in der Berufswelt mitgestaltender Handlungsfähigkeit betont (vgl. auch Rauner 2010, 2017).

### 3.2 Drei Modelle von Kompetenzorientierung

#### 3.2.1 Das Modell von Erpenbeck und Heyse

Erpenbeck und Heyse (2017, 2021) gehen von dem zentralen Gedanken aus, dass Kompetenzen als Selbstorganisationsdispositionen des einzelnen Individuums zu verstehen sind. Selbstorganisiertes Handeln ist nach dieser Auffassung erforderlich, wenn in einer Situation Abläufe nicht gänzlich vorgesehen und routinisiert sind, sondern Anforderungen an Fähigkeiten zur Situationsbewältigung stellen. Für die Kompetenzmodellierung unterscheiden die Autoren als Handlungstypen reflexive, aktivitätsbetonte, geistig-instrumentelle und kommunikative Handlungen. Die geistig-instrumentellen Handlungen entsprechen der Rothschen Sachdimension, hierbei geht es beispielsweise um Problemlösungsprozesse in der Arbeitstätigkeit. Diesen Handlungen werden fachlich-methodische Kompetenzen, einschließlich der Fähigkeit, kreative Lösungen zu finden, zugeordnet. Den kommunikativen Handlungen werden sozialkommunikative Kompetenzen zugeordnet. Wo in anderen Konzepten die Selbstkompetenz als eine Dimension aufgeführt wird, unterscheiden Erpenbeck und Heyse zwischen personalen Kompetenzen, unter anderem der Selbsteinschätzung, der Entfaltung von Leistungsvorsätzen und zum Lernen einerseits, und andererseits den aktivitäts- und umsetzungsbezogenen Kompetenzen, die in etwa den metakognitiven Kompetenzen Weinerts entsprechen. Hier soll „das Vermögen, die eigenen Emotionen, Motivationen, Fähigkeiten, Erfahrungen und alle anderen Kompetenzen – personale, fachlich-methodische und sozial-kommunikative – in die eigenen Willensantriebe zu integrieren und Handlung erfolgreich zu realisieren“ (Erpenbeck & Heyse 2021, S. 159) in den Blick genommen werden.

Die Autoren haben zu diesem Konzept Materialien entwickelt, unter anderem ein Kompetenztraining und ein kompetenzdiagnostisches Instrumentarium unter dem Titel KODE. Dieses Konzept ist in dem Projekt intraKomp in das strategische Kompetenzmanagement integriert und beispielhaft für den öffentlichen Sektor angepasst worden (Nebauer-Herzig et al. 2019).

### 3.2.2 Zukunftskompetenzen oder Future Skills nach Ehlers

Das Konzept von Ulf-Daniel Ehlers (2020, vgl. auch Ehlers 2021, zu Zukunftskompetenzen vgl. auch Gourmelon, Schophaus & Winschuh 2022, Schophaus, Gourmelon & Winschuh 2019 und Schophaus 2020) geht aus von einer ähnlichen Grundidee, wie sie sich bereits bei Heinrich Roth vorfindet. Ehlers unterscheidet erstens, die Beziehung, die ein Individuum zu Objekten hat, ähnlich der Rothschen Sachdimension, zweitens der Beziehung zu anderen Personen, Gruppen oder der eigenen Organisation, also die soziale Dimension, und drittens die Beziehung, die ein Individuum zu sich selbst hat und die auch die Zeitdimension und die eigene persönliche Entwicklung einschließt. Ehlers betont dabei, dass diese Dimensionen miteinander verbunden sind und sich wechselseitig beeinflussen (Ehlers 2020, S. 47). In seinem grundlegenden Verständnis steht Ehlers dem Kompetenzbegriff bei Erpenbeck und Heyse nahe, wonach Kompetenz Selbstorganisationsfähigkeit bedeutet, bei Ehlers bezogen auf die nötigen Dispositionen für die Bewältigung komplexer neuartiger Zukunftskontexte (ebd., S. 53).

Ehlers stellt drei wesentliche „Shifts“ fest: erstens eine Veränderung weg von standardisierten Abläufen und vorgegebenen Arbeitsstrukturen und hin zu der Anforderung, dass die Individuen sich immer stärker an neue Handlungskontexte anpassen und diesen Wandel auch antizipieren und produktiv mitgestalten sollten. Gefordert ist also eine selbstorganisierte Handlungsfähigkeit, was inhaltlich im Kern der weiten Fassung des Kompetenzkonzepts entspricht. Zweitens soll die Bedeutung des Fachwissens abnehmen und dafür die Fähigkeit, mit neu entstehenden und bisher nicht bekannten Problemsituationen umgehen zu können und zur kreativen Gestaltung des Neuen, sowie die kritische Analyse- und Reflexionsfähigkeit zunehmend wichtiger werden. Es wird also darauf ankommen, neues Wissen zu entwickeln und mit anderen Methoden und Werkzeugen als bisher arbeiten zu können. Drittens soll sich in Organisationen ein Wandel von hierarchischen Strukturen mit vorgegebenen Abläufen zu vernetzten Strukturen mit fluiden Ablaufmustern und partizipativen Zielbildungsprozessen abspielen. Eigeninitiative und „Beziehungsmanagement“ werden somit mehr und mehr die Gestalt von Organisationen bestimmen.

Dabei geht Ehlers anders als Erpenbeck und Heyse induktiv oder auch bottom up vor. Geführte Interviews sollen zeigen, inwiefern sich in den drei Dimensionen Prozesse wesentlicher Veränderungen abspielen, sodass es möglich sein soll, zukünftige Anforderungen an die „Skills“ von vergangenen und teilweise gegenwärtigen zu unterscheiden. In den drei Kompetenzfeldern, einmal die individuell-entwicklungsbezogenen Kompetenzen, zum zweiten die individuell-objektbezogenen Kompetenzen und drittens die organisationsbezogenen Kompetenzen, stellt Ehlers insgesamt 17 Profilerkmale von Future Skills fest. Daraus werden Folgerungen auch für die Hochschule der Zukunft abgeleitet.

### 3.2.3 Führungskompetenzen entwickeln nach dem Modell von Knud Illeris

Als drittes soll ein Vorschlag genannt werden, der sich an der Lerntheorie von Knud Illeris (2010) orientiert. Dabei spielt vor allem die Theorie des Workplace Learnings eine Rolle, die für das hier verfolgte Vorhaben von Bedeutung ist. Während das Modell von Erpenbeck und Heyse vor allem für die Kompetenzdiagnostik von großer Bedeutung ist und die Future Skills von Ehlers wertvolle Hinweise auf zukünftig geforderten Arbeitskompetenzen geben, liegt hier der Schwerpunkt auf Lernen im Sinne von Kompetenzentwicklung, angewendet auf Führungskräfteentwicklung. Illeris unterscheidet in seiner Lerntypologie vier Lerntypen. Kumulatives Lernen findet dann statt, wenn den vorhandenen Wissensbeständen ein Element hinzugefügt wird, ohne dass dies in vorhandene mentale Schemata eingegliedert wird, es wird gewissermaßen einfach eingefügt, zum Beispiel auswendig gelernt. Beim assimilativen Lernen werden vorhandene Schemata ausgebaut und weiterentwickelt, zum Beispiel bei der Erweiterung von Mathematikkenntnissen. Akkomodatives Lernen strukturiert vorhandene Schemata um, häufig dadurch, dass angesichts einer Problemlage neue Zusammenhänge hergestellt, alte Überzeugungen durch neue ersetzt, die bisherige Organisation des Wissens an einem bestimmten Punkt aufgegeben und verändert rekonstruiert wird. Noch anspruchsvoller ist transformatives Lernen, das „eine Umstrukturierung der Organisation des Selbst und eine damit zusammenhängende Umstrukturierung und Verknüpfung einer größeren Anzahl von Schemata, die eine Veränderung der Persönlichkeit des Individuums mit sich bringt, beinhaltet.“ (Illeris 2010, S. 58) Beziehen wir dies auf Lernen in Arbeitszusammenhängen, so sind bei Illeris Kompetenzen und Identität unauflöslich miteinander verbunden. Lernen am Arbeitsplatz muss daher nach dem „advanced model of workplace learning“ von Illeris im Wechselspiel von individuellem Lernen in einem Aneignungsprozess der gemachten Erfahrungen und auf der anderen Seite den Möglichkeiten der Lernumwelt, die durch die Organisation geboten wird, stattfinden.

Ein Lernen, in dem Kompetenzentwicklung stattfindet, ereignet sich in neuen und ungewohnten Situationen, in der Gestaltung von Beziehungen in der Arbeitsumwelt und im verantwortlichen Handeln in komplexen Situationen, insbesondere dann, wenn das Handeln unter dem Vorzeichen möglicher gravierender Konsequenzen steht. „Bei herausfordernden Aufgaben passen die alten, gewohnten Verhaltens- und Denkweisen oft ganz oder teilweise nicht mehr, was zu einer Umformung oder Neubildung der Kompetenzen führen muss, um die Herausforderung bewältigen zu können“ (Ehrlich 2020, 85). In einer Fallstudie hat Christin Ehrlich auf der Grundlage von Experteninterviews mit Führungskräften beispielhaft ein Kompetenzmodell für die Charakteristika von Führungskompetenz entwickelt, das sich ebenfalls auf die drei Bereiche Fachkompetenz, Personalkompetenz und Sozialkompetenz bezieht.



## **4. Auswertung der empirischen Untersuchung**

Die wesentlichen Ergebnisse der drei geführten Fokusgruppendifkussionen werden im Folgenden dargestellt.

### **4.1 Fachkompetenz**

Grundsätzlich wird von den Befragten betont, dass in Führungspositionen die Bedeutung der Fachkompetenz gegenüber Selbstkompetenz, sozialer Kompetenz und Methodenkompetenz zurücktritt. Eine befragte Person berichtet, dass bei ihrer früheren Tätigkeit die fachliche Kompetenz stark im Vordergrund gestanden habe und dies in ihrer jetzigen Führungsposition erheblich weniger der Fall ist. Freilich ist es wichtig, dass man die Fähigkeit besitzt, sich fachlich in neue Gebiete einzuarbeiten. Insofern hat es auch eine gewisse Bedeutung, wenn man in der Ausbildung sich eine fachliche Breite angeeignet hat und über das Rüstzeug verfügt, um Fachfragen vor allem der jeweiligen Rechtsgebiete bearbeiten zu können. Bei der Übernahme von Führungsaufgaben können also durchaus fachliche Herausforderungen auftreten, in die man sich einarbeiten muss. Je nach der Art der Führungspositionen ist es wichtig, übergeordneten Stellen gegenüber fachlich sprachfähig zu sein, weil man möglicherweise kurzfristige Anfragen beantworten und auch die fachliche Arbeit der Mitarbeitenden in der Hierarchie vertreten muss. In einigen Fällen sind es auch außerjuristische Fachfragen, über die man als Führungskraft in einem bestimmten Fachgebiet Bescheid wissen muss. Führungskräfte müssen also soweit im Bilde sein, dass sie fachlich verstehen, was in ihrem Team bearbeitet wird. Von den Befragten werden insbesondere zwei Gründe genannt, aus denen die Fachkompetenz für sie von geringerer Bedeutung ist oder in Zukunft sein wird: erstens, ganz allgemein, dass das Fachwissen sich heutzutage schnell verändert und Informationen im Internet recherchiert und abgerufen werden können, sodass eher die Fähigkeit, zu recherchieren und schnell zu rezipieren gefragt ist, statt eines vorhandenen Fundus an Fachkenntnissen. Zweitens gilt insbesondere für Führungspositionen, dass Führungskräfte sich nicht sehr tief in die fachlichen Einzelthemen hineinbegeben können, schon angesichts der Führungsspanne, die dies kaum ermöglicht. Führungskräfte müssen vielmehr delegieren und ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vertrauen können, dass diese fachlich korrekte Arbeit leisten.

### **4.2 Sozialkompetenz**

Einigkeit besteht unter den Befragten betreffend die hohe Bedeutung von Sozialkompetenz insbesondere bei der Tätigkeit von Führungskräften. Dabei spielt vor allen Dingen die Fähigkeit, die Perspektiven anderer zu verstehen und gemeinsam flexibel und kooperativ an Lösungen arbeiten zu können, eine Rolle. Besondere Herausforderungen an die Sozialkompetenz stellen Tätigkeiten, in denen mit vielen verschiedenen Akteuren und unterschiedlichen Teams Arbeitskontakte

bestehen. Kommunikative Kompetenzen sind einerseits in Bezug auf die Führungsebene nötig, im Sinne der Fähigkeit, sachliche Kritik zu äußern und dabei nicht zu viel Widerstand zu erzeugen. Als Führungskraft sei es wichtig, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ernst zu nehmen, bei schwierigen Themen genauer nachzufragen, ihnen Gestaltungsmöglichkeiten einzuräumen und insbesondere sie bei Veränderungen einzubeziehen und mitzunehmen. Soziale Kompetenzen sind auch dafür erforderlich, dass die Führungskraft die Leistungsfähigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einschätzen kann und erkennt, wo möglicherweise Unterstützung benötigt wird. Soziale Kompetenz zeigt sich auch in der Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Berufsgruppen, in der Fähigkeit, sich immer wieder auf andere Sichtweisen und Denkmuster einzustellen. Eine sozial kompetente Führungskraft sollte in der Lage sein, auf jeden und jede anders einzugehen, die unterschiedlichen Voraussetzungen der Beschäftigten zu berücksichtigen und bei Problemen für jeden eine passende Lösung zu finden.

#### **4.3 Selbstkompetenz**

Sehr viele Aussagen beziehen sich auf diesen Kompetenzbereich. Selbstkompetenz besteht zunächst darin, dass man in der Lage ist, die eigene Arbeit gut zu strukturieren und sich selbst zu organisieren. Insofern werden vor allem Zeitmanagement und Organisationsmanagement genannt, insbesondere dann, wenn eine Vielzahl beruflicher Termine gut miteinander in Übereinstimmung gebracht werden muss. Hier treten gegenüber der einfachen Sachbearbeitung noch einmal besondere Herausforderungen auf, wobei man nach den Aussagen der Befragten lernen muss, dass man nicht mehr alles gründlich durchgehen kann sondern, wie unter den Fachkompetenzen bereits angesprochen, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu einem guten Teil vertrauen muss. Führungskräfte müssen daher von einem Perfektionismus in der Sachbearbeitung, der bei guten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern häufiger anzutreffen ist, Abstand nehmen. In Arbeitsfeldern, die stärker politikgeprägt und politikbezogen sind, besteht nicht selten ein Zeitdruck bei der Beantwortung von Anfragen, der ein gutes Selbstmanagement mit einer schnellen Reaktionsfähigkeit innerhalb kurzer Fristen erfordert. Selbstkompetenz kann auch ein Element von Durchsetzungsstärke nach außen enthalten, wenn sehr konflikträchtige Themengebiete bearbeitet werden und einerseits Positionen gegenüber externen Beteiligten vertreten werden müssen und andererseits von übergeordneten Stellen die Erwartung besteht, dass Vorschriften durchgesetzt bzw. Ergebnisse im Sinne der Behörde erzielt werden müssen. Zugleich ist es nötig, sich selbst vor Überlastung zu schützen und mit Frustration umzugehen, um keinen Burnout zu erleben. In diesem Sinne muss man, um arbeitsfähig zu bleiben, erkennen, was man verändern kann und auch was man nicht verändern kann. Ganz wesentlich für eine moderne Verwaltung erscheint den Befragten, dass die Fähigkeit vorhanden ist, auf Anforderungen schnell und lösungsorientiert zu reagieren, dass, wenn notwendig, neue Lösungen gesucht und zielführende

Entscheidungen getroffen werden. Erwartet wird in den entsprechenden Situationen Flexibilität, auch Lernbereitschaft und die Bereitschaft, aufgrund neuer Einsichten Handlungsweisen zu verändern. Letztlich sollte bei Führungskräften eine flexible pragmatische Handlungsbereitschaft vorhanden sein, bei der man entscheidet was jetzt gerade benötigt wird, ohne sämtliche Vorschriften durchzubuchstabieren.

#### **4.4 Methodenkompetenz**

Die Aussagen zur Methodenkompetenz überschneiden sich sehr stark mit den Überlegungen zu den anderen Kompetenzbereichen. Die Fähigkeit, sich in fremde Fachgebiete, in der Regel Rechtsmaterien, schnell einarbeiten zu können, wird im Wesentlichen unter die Fachkompetenz subsumiert. Als einschlägige Methodenkompetenz wird nur das Projektmanagement genannt. Zum Teil fallen Methodenkompetenzen auch in den Bereich der Digitalisierung, aber auch soziale Kompetenzen werden an dieser Stelle angesprochen. Als Methodenkompetenz, die den Befragten wichtig ist, wird insbesondere die Fähigkeit aufgeführt, mit Problemen jenseits von Routine-tätigkeiten umgehen zu können oder sich beispielsweise in Probleme hineinzudenken, die man früher möglicherweise nicht als Problem erkannt hätte. Im Sinne von Sozialkompetenzen wird hier auch genannt, sich auf andere Beteiligte einzustellen, die andere Erwartungen und Bedürfnisse aufweisen. Die Beiträge zur Methodenkompetenz sprechen sehr stark dafür, diese Kompetenzen den anderen Bereichen jeweils zuzuordnen, ohne dass deren Bedeutsamkeit damit vernachlässigt werden sollte.

#### **4.5 Digitalkompetenzen**

Das Umgekehrte gilt für Digitalkompetenzen, die als eigener Bereich zunehmend wichtiger werden. Einige Befragte haben hier spezifische IT-Kompetenzen nachträglich erworben bzw. sich privat zusätzlich mit Künstlicher Intelligenz beschäftigt. Vor allem Prozessoptimierung und Digitalisierung stellen Aufgabenfelder dar, für die zumindest gewisse Kenntnisse der verwendeten Tools bzw. Software etwa zur Prozessmodellierung hilfreich sind. In diesem Zusammenhang werden auch Tools für agiles Prozessmanagement genannt. Führungsaufgaben ergeben sich hier insbesondere bei Entwicklung und Umsetzung von Digitalisierungsstrategien. Breit erörtert werden auch Themen wie New Work und die Folgen von Remote Work für die Führung von Teams. Agilität drückt sich dabei auch in den Arbeitsgestaltung aus, mit Home Office, mobilem Arbeiten, aber auch mit besonderen Möglichkeiten wie beispielsweise einem Sabbatical. Führungskräften wird hier die Aufgabe zugewiesen, soziale Beziehungen auch bei verringerter Präsenz gut zu gestalten, wobei aber auch die Eigeninitiative der Beschäftigten gefordert wird. Aber auch diese kann durch Unterstützung der Führungskräfte und durch Maßnahmen der Behörde angeregt und

unterstützt werden. Auch die Folgen des Einsatzes Künstlicher Intelligenz werden in den Gruppendiskussionen bereits angesprochen mit der Perspektive, dass durchaus anspruchsvolle, aber eben doch regelmäßig routiniert abzuwickelnde Arbeiten wie beispielsweise Gutachten zu Rechtsfragen auszuwerten, in Zukunft durch Künstliche Intelligenz bewerkstelligt werden könnten. Dies spricht dafür, Digitalkompetenzen als eigenen Bereich in die Analyse von Praxisanwendungen aufzunehmen.

#### **4.6 Management- und Führungskompetenzen**

Zahlreiche Beiträge fallen in ein Kompetenzcluster, bei dem ganz spezifische Fähigkeiten der Steuerung und Vernetzung von Arbeitsabläufen mit dem, was als Führungskompetenz explizit verstanden wird, zusammenfallen. Dabei wird darauf hingewiesen, dass hier unterschiedliche Einzelkompetenzen zusammenspielen, um Herausforderungen zu bewältigen, die sich nicht in Routineabläufen abbilden lassen. Es müssen Abstimmungen zwischen unterschiedlichen Beteiligten möglicherweise auch auf unterschiedlichen politischen Ebenen vorgenommen werden, Aushandlungen und Vermittlungen in der Zusammenarbeit gelingen, mitunter ist auch diplomatisches Geschick dabei vonnöten. Führungskräfte übernehmen teilweise auch Kommunikationsaufgaben gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern bzw. der Umwelt der Behörde. Dazu wird in der Befragung als wünschenswert geäußert, dass sie dabei transparent sind, offen kommunizieren und Schwierigkeiten nicht verschleiern wollen. Führungskräfte werden auch als Change Agents angesehen, die neue Arbeitsweisen einführen und die Beschäftigten dabei mitnehmen müssen. Der erste Schritt kann dabei sein, die Handhabung von Abläufen zu hinterfragen und Anstöße zu geben, Gewohntes zu überdenken und dann auch Mut zu machen, Arbeitsabläufe zu verändern. Ganz wesentlich für eine solche Wahrnehmung von Führungsaufgaben soll demnach die Haltung der Person sein, die selbst Veränderungs- und Fehlerfreundlichkeit vorleben und einen positiven Einfluss auf Teamdynamik und Teammotivation haben sollte. Führungskräfte sollten zuhören können, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Feedback geben, sowie Lern- und Qualifizierungsmöglichkeiten einräumen. Dabei geht es nicht nur um individuelle Schwierigkeiten, sondern auch um systemische Probleme, für deren Bearbeitung Führungskräfte Strategien entwickeln sollten, um kooperativ gemeinsam mit dem Beteiligten Abhilfe schaffen zu können. Um mehr Agilität in das Handeln der Behörden zu bringen, sei vor allem ein Wandel in der Organisationskultur zwingend nötig, wofür Führungskräfte die Schlüsselpersonen darstellen.

#### **4.7 Förderung des betrieblichen Lernens**

Die Befragten haben dargestellt, dass ein Großteil der Lernprozesse in ihrer beruflichen Tätigkeit unbewusst, häufig „en passant“, stattfindet. Zum Teil wurde geschildert, wie durch sukzessive

Übernahme von anspruchsvolleren Aufgaben ein Lernweg hin zur Wahrnehmung von Führungsaufgaben sich entwickelt hat. Es gibt aber auch Behörden mit Personalentwicklungskonzepten, die vorsehen, dass die Beschäftigten sich in gewissen Zeitabständen neuen Aufgaben und Herausforderungen stellen. Dadurch, dass die Beschäftigten dann verschiedene Tätigkeitsbereiche erlebt haben, wird deren Kompetenzerwerb verstärkt und eine Entwicklung in Richtung auf Leitungsstellen planmäßig gestaltet. Es wird aber auch auf die Problematik hingewiesen, dass informelle Ausleseprozesse ablaufen, in denen Personen gefördert werden, die als künftige Führungskräfte „gesehen“ werden – andere geeignete Personen werden aber möglicherweise nicht gesehen. Thematisiert werden in den Diskussionen unterschiedliche Förderprogramme durch Schulungen für Führungsnachwuchs, Coaching bei der Übernahme von Führungsaufgaben, Mentoring und verschiedene Seminarformen, die von den Behörden eingesetzt werden. Befürwortet wird in einer der Diskussionen ein interaktives Vorgehen, bei dem Neues ausprobiert wird, unterstützt durch Fortbildungen, die Reflexionsmöglichkeiten bieten, sodass dann wieder Neues ausprobiert werden kann. Reflexion des eigenen Kompetenzerwerbs ist hierbei ein wichtiger Punkt, denn oft ist den Beteiligten selbst nicht klar, an welchen Stellen sie in ihren Kompetenzen weitergekommen sind, was davon als besonders wichtig anzusehen ist und inwiefern man sich in der beruflichen Tätigkeit verändert hat. In diesem Zusammenhang wird auch gefordert, dass die Behörden nicht nur einen bestimmten Weg der Weiterqualifizierung anbieten, die für den Aufstieg anerkannt wird, sondern dass sie offen sind gegenüber unterschiedlichen Weiterbildungsmöglichkeiten, die ebenfalls anerkannt werden sollten. Eine Systematisierung betrieblichen Lernens und eine stimmige Verknüpfung mit sowohl externen Angeboten als auch begleitender Unterstützung wie etwa durch Coaching bilden insoweit Themen, die sich für weitere Praxisforschungen anbieten.

## **5 Ergebnis: Vorschlag zur Neumodellierung des Kompetenzschemas für die Praxisanalysen der Verwaltungstätigkeit**

Zunächst ist festzuhalten, dass der weite Kompetenzbegriff, der die Selbstorganisationsfähigkeit des Individuums fokussiert, gerade aus Sicht einer Berufsforschung für die öffentliche Verwaltung gegenüber reduktionistischen Verengungen festzuhalten ist. Als wesentliches Ergebnis der Untersuchung wird eine neue Modellierung des Kompetenzschemas, das im Studiengang Master of Public Management zur Strukturierung der schriftlichen Arbeiten des Moduls 14 „Analyse von Praxisanwendungen (national und international)“ genutzt wird, vorgelegt. Es wird vorgeschlagen, als Kompetenzbereiche Selbstkompetenz, Sozialkompetenz, Fachkompetenz und Digitalkompetenz sowie Management und Führungskompetenzen anzusetzen. Wie sich gezeigt hat, lassen sich Aspekte der Methodenkompetenz unter die anderen Kompetenzbereiche sinnvoll subsumieren. Aus der Untersuchung ergibt sich ferner die Notwendigkeit, das betriebliche

Lernen in der öffentlichen Verwaltung insbesondere zur Herausbildung von Führungskompetenzen über die bisherigen Schulungsangebote hinaus zu systematisieren und stufenweise Lernwege zum Erwerb von Führungskompetenzen zu gestalten. Hier bietet sich ein Forschungsfeld für weitere Studien zur Praxisforschung in der öffentlichen Verwaltung. Aus der durchgeführten Untersuchung ergibt sich eine Reihe weiterer verwaltungswissenschaftlich aufschlussreiche Aspekte, die in einer in Vorbereitung befindlichen Veröffentlichung ausführlicher dargestellt werden.

## **Literatur**

- Arnold, R. & Erpenbeck, J. (2014). Wissen ist keine Kompetenz. Dialoge zur Kompetenzreife. Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren.
- Baros, W. & Sailer, M. (Hrsg.) (2021). Bildung und Kompetenz in Konkurrenz? Wiesbaden: Springer.
- Ehlers, U. (2020). Future Skills. Lernen der Zukunft – Hochschule der Zukunft. Wiesbaden: Springer.
- Ehlers, U. (2021). Future Skills für die Welt von morgen: Das Future-Skills-Triple-Helix-Modell der Handlungsfähigkeit in emergenten Praxiskontexten. In: Hochschulforum Digitalisierung (Hrsg.). Digitalisierung in Studium und Lehre gemeinsam gestalten. Innovative Formate, Strategien und Netzwerke (S. 355-373). Wiesbaden: Springer VS.
- Ehrlich, C. (2020). Rahmungen informeller Kompetenzentwicklung. Gestaltung und Förderung von relevanten Managementfeldern in der Führungskräfteentwicklung. Wiesbaden: Springer.
- Erpenbeck et al. (Hrsg.) (2017). Handbuch Kompetenzmessung. Erkennen, verstehen und bewerten von Kompetenzen in der betrieblichen, pädagogischen und psychologischen Praxis. 3., überarbeitete und erweiterte Aufl., Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Erpenbeck, J. & Heyse, V. (2021). Die Kompetenzbiographie. Wege der Kompetenzentwicklung. 3., durchgesehene Aufl., Münster/New York: Waxmann.
- Gourmelon, A., Schophaus, M., & Winschuh, T. (2022). Zukunftsfeste Kompetenzen für das Personal in Kommunalverwaltungen – eine Befragungsstudie zu den Perspektiven der Hochschule und der Praxis (Teil 2). Der öffentliche Dienst, Jg. 75, Nr. 02/2022, S. 33-40.
- Hartig, J. (2008): Kompetenzen als Ergebnisse von Bildungsprozessen. In: N. Jude, J. Hartig & E. Klieme (Hrsg.), Kompetenzerfassung in pädagogischen Handlungsfeldern. Theorien, Konzepte und Methoden (S. 15-26). Bonn: BMBF.

- Illeris, K. (2010). Lernen verstehen: Bedingungen erfolgreichen Lernens. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Jenewein, K. (2012). Zur Entwicklung der Kompetenzdiskussion in der Berufsbildung. In: G. Westhoff, K. Jenewein & H. Ernst (Hrsg.). Kompetenzentwicklung in der flexiblen und gestaltungsoffenen Aus- und Weiterbildung (S. 45-72). Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung. Online: [https://www.bibb.de/dienst/publikationen/de/6891?referrer=/dienst/publikationen/de/suche?publication\\_search\\_result%255BfreeTextSearch%255D%3DLernprozess%26publication\\_search\\_result%255BentriesPerPage%255D%3D10%26publication\\_search\\_result%255Bsorting%255D%3Dnewest\\_desc](https://www.bibb.de/dienst/publikationen/de/6891?referrer=/dienst/publikationen/de/suche?publication_search_result%255BfreeTextSearch%255D%3DLernprozess%26publication_search_result%255BentriesPerPage%255D%3D10%26publication_search_result%255Bsorting%255D%3Dnewest_desc) (abgerufen am 13.04.2023).
- Kobelt, K. (2008). Ideengeschichtliche Entwicklung des pädagogischen Kompetenzkonzepts. In: M. Koch & P. Straßer (Hrsg.). In der Tat kompetent. Zum Verständnis von Kompetenz und Tätigkeit in der beruflichen Benachteiligtenförderung (S. 9-23). Bielefeld: Bertelsmann.
- Kurtz, T. & Pfadenhauer, M. (Hrsg.) (2010). Soziologie der Kompetenz. Wiesbaden: VS.
- McClelland, D. (1973). Testing for Competence rather than for ‚Intelligence‘. American Psychologist, 28, S. 1-14.
- Müller-Ruckwitt, A. (2008). „Kompetenz“ – Bildungstheoretische Untersuchungen zu einem aktuellen Begriff. Würzburg: Ergon.
- Nebauer-Herzig, K. (2019). Kompetenzentwicklung, Triadengespräche und Strategie – Das Projekt IntraKomp. In: B. Hermeier et al. (Hrsg.), Arbeitswelten der Zukunft (S. 497-515). Wiesbaden: Springer.
- Priebe, T. (2024). Der Gebrauch der Vernunft. Zur Frage nach dem Bruch mit einer pädagogischen Traditionslinie. Bad Heilbrunn: Julius Klinkhardt.
- Rauner, F. (2010). Qualifikation, Kompetenz und berufliches Wissen – ein aufklärungsbedürftiger Zusammenhang. In: P. Schlögel & K. Dér (Hrsg.). Berufsbildungsforschung. Alte und neue Fragen eines Forschungsfeldes (S. 86-102). Bielefeld: transcript.
- Rauner, F. (2017). Grundlagen beruflicher Bildung. Mitgestalten der Arbeitswelt. Bielefeld: wbv.
- Roth, H. (1971). Pädagogische Anthropologie. Band II: Entwicklung und Erziehung. Grundlagen einer Entwicklungspädagogik. Hannover [u. a.]: Hermann Schroedel.
- Schophaus, M., Gourmelon, A., & Winschuh, T. (2019). Verwaltung 2030 – Zukünftige Kompetenzanforderungen an das Personal in Kommunalverwaltungen. Der öffentliche Dienst, 09/2019, S. 208-216.
- Schophaus M. (2020). Wie denkt die Verwaltung über die Zukunft? Dokumentenanalyse von Strategiepapieren zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. In: E. Schilling, & M.



O'Neill (Hrsg.), *Frontiers in Time Research – Einführung in die interdisziplinäre Zeitforschung* (S. 311-333). Wiesbaden: Springer VS.

Weinert, F. E. (2001). Vergleichende Leistungsmessung in Schulen – eine umstrittene Selbstverständlichkeit. In: ders. (Hrsg.), *Leistungsmessungen in Schulen* (S. 17-31). Weinheim und Basel: Beltz.

White, R. (1959). Motivation reconsidered: The concept of competence. *Psychological Review* 66, S. 297-333.

Zlatkin-Troitschanskaia, O. & Seidel, J. (2011). Kompetenz und ihre Erfassung – das neue „Theorie-Empirie-Problem“ der empirischen Bildungsforschung? In: O. Zlatkin-Troitschanskaia (Hrsg.), *Stationen Empirischer Bildungsforschung* (S. 218-233). Wiesbaden: Springer.

## **10. Elisabeth Schilling: Zeitperspektive und die Arbeitsmarktintegration traumatisierter Geflüchteter aus der Ukraine**

### **Zusammenfassung**

Dieses Projekt untersuchte den Grad der Traumatisierung, die Zeitperspektive und die beruflichen Zukunftspläne ukrainischer Geflüchteter, die seit über einem Jahr in Deutschland leben. Basierend auf dem Konzept der Zeitperspektive nach Zimbardo & Boyd (2011) wurde eine onlinestützten Umfrage in Minden durchgeführt, ergänzt durch qualitative Interviews. Die Ergebnisse zeigen eine signifikante Prävalenz von PTBS-Symptomen, eine zunehmende negative Zukunftsperspektive und dennoch eine hohe Motivation zur beruflichen Integration. Die Studie unterstreicht die Notwendigkeit gezielter Unterstützungsmaßnahmen in den Bereichen psychologische Betreuung, Sprachförderung und Anerkennung von Qualifikationen, um die Integration dieser Geflüchteten zu fördern.

### **Einleitung: Problemstellung, Zielsetzung, Stand der Forschung**

Seit Beginn des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine im Februar 2022 haben Millionen Menschen ihre Heimat verlassen, um Schutz in anderen Ländern zu suchen. Deutschland hat dabei eine bedeutende Rolle als Aufnahmeland eingenommen und bis Ende 2022 etwa eine Million ukrainische Geflüchtete aufgenommen.

Die Integration dieser Menschen stellt eine komplexe Herausforderung dar, die sowohl psychologische als auch sozioökonomische Aspekte umfasst. Besonders die Traumatisierung durch Kriegserlebnisse, die daraus resultierende Zeitperspektive und die beruflichen Zukunftspläne der Geflüchteten sind von zentraler Bedeutung für eine erfolgreiche Integration.

Ziel dieses Projekts war es, den Grad der Traumatisierung ukrainischer Geflüchteter, die zum Zeitpunkt der Befragung seit über einem Jahr in Deutschland lebten, zu untersuchen, ihre Zeitperspektive zu analysieren und ihre beruflichen Zukunftspläne zu erfassen. Dabei wurde auf dem Konzept der Zeitperspektive nach Zimbardo & Boyd (2011) aufgebaut, und ein

Zusammenhang zwischen Zeitwahrnehmung und posttraumatischer Belastungsstörung (PTBS) hergestellt. Die bisherige Forschung zeigt einen klaren Zusammenhang zwischen Zeitperspektive und posttraumatischer Belastungsstörung (PTBS). Studien haben festgestellt, dass eine negative Zukunftsperspektive mit einer erhöhten Wahrscheinlichkeit für PTBS-Symptome einhergeht, da Betroffene Schwierigkeiten haben, sich eine positive Zukunft vorzustellen und sich häufig auf negative Ereignisse konzentrieren (Steil et al. 2024).

Zudem ist eine starke Vergangenheitsorientierung mit höheren PTBS-Symptomen assoziiert, da Betroffene oft in der Vergangenheit "stecken bleiben" und sich wiederholt an das traumatische Ereignis erinnern, was zu Angst und Stress führen kann (Ehringb & Kunze 2020).

Im Gegensatz dazu kann eine Gegenwartsorientierung, die mit Achtsamkeit verbunden ist, als Schutzfaktor gegen PTBS-Symptome wirken, da sie hilft, den Fokus auf den aktuellen Moment zu lenken und Sorgen über Vergangenheit oder Zukunft zu reduzieren (Michael, Sopp & Maercker 2018).

Diese Erkenntnisse unterstreichen die Bedeutung der Zeitperspektive in der Entwicklung und Aufrechterhaltung von PTBS und weisen auf mögliche therapeutische Ansätze hin, die darauf abzielen, die Zeitwahrnehmung von Betroffenen zu verändern.

### **Forschungsdesign**

Im ersten Schritt wurde eine onlinegestützte quantitative Umfrage unter ukrainischen Geflüchteten in der Stadt Minden durchgeführt. Befragungspersonen wurden in den häufigsten Anlaufstellen rekrutiert, beispielsweise in Sprachschulen, im JobCenter, in diversen Beratungsstellen. Der Fragebogen umfasste verifizierte Skalen zu Zeitperspektive, PTBS, Wohnsituation, Zukunftsplänen, vorhandener und angestrebter beruflicher Qualifikation sowie weiteren Ressourcen.

Im zweiten Schritt wurden verschiedene Gruppen von Geflüchteten identifiziert, basierend auf den Ergebnissen der Umfrage. Anschließend wurden qualitative Interviews mit typischen Vertreterinnen und Vertretern dieser Gruppen geführt, um tiefere Einblicke in ihre individuellen Erfahrungen und Perspektiven zu gewinnen.

## Ergebnisse

### *Traumatisierungsgrad*

Die Auswertung der PTBS-Skalen zeigte, dass ein signifikanter Anteil der Befragten Symptome einer posttraumatischen Belastungsstörung aufweist. Diese Symptome manifestieren sich in Form von Schlafstörungen, erhöhter Reizbarkeit und wiederkehrenden Erinnerungen an traumatische Ereignisse. Diese Ergebnisse stehen im Einklang mit bestehenden Studien, die einen hohen Grad an Traumatisierung bei Kriegsflüchtlingen dokumentieren.

### *Entwicklung der Zeitperspektive*

Die Analyse der Zeitperspektive ergab, dass viele Geflüchtete eine negative Zukunftsperspektive haben und sich häufig auf vergangene traumatische Erlebnisse konzentrieren. Dieser Fokus auf die negative Vergangenheit ist mit höheren PTBS-Symptomen assoziiert, wie bereits in früheren Studien festgestellt wurde. Eine Gegenwartsorientierung, die mit Achtsamkeit einhergeht, zeigte sich als potenzieller Schutzfaktor gegen PTBS-Symptome. Gerade bei dieser Dimension konnten in der Befragungsgruppe deutlich geringe Werte festgestellt werden, was potentiell besorgniserregend wäre.

### *Berufliche Zukunftspläne und Wünsche*

Trotz der Herausforderungen äußerten viele Befragte klare berufliche Ziele und den Wunsch, in Deutschland zu arbeiten. Häufig genannte Hindernisse waren Sprachbarrieren, fehlende Anerkennung von Qualifikationen und begrenzte Informationen über den deutschen Arbeitsmarkt. Dennoch zeigten die Befragten eine hohe Motivation, sich weiterzubilden und in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Gerade in qualitativen Interviews äußerten die Befragten konkrete berufliche Vorstellungen, die aber nicht immer mit den Realitäten des deutschen Arbeitsmarktes abgestimmt waren. Daraus resultierten teilweise unrealistische Erwartungen bezüglich des Zeithorizonts, der Aufstiegs- und Verdienstmöglichkeiten. Aus unrealistischen Erwartungen können sich innerhalb kurzer Zeit Enttäuschungen und Resignation herausbilden. So beispielsweise äußerten sich viele Befragten missmutig über die Schnelligkeit ihres Spracherwerbs. Die dafür notwendige Energie stand in ihren Augen in einem sehr schlechten Verhältnis mit dem Erfolg zusammen. Auch die Geschwindigkeit der Qualifikationsanerkennungsprozessen, die für einige Berufe notwendigen Weiterqualifizierungs- und Zertifizierungsmaßnahmen enttäuschten viele Befragten.

## **Diskussion**

Die Ergebnisse unterstreichen die Notwendigkeit gezielter Unterstützungsmaßnahmen für ukrainische Geflüchtete. Die hohe Prävalenz von PTBS-Symptomen erfordert den Ausbau psychologischer Betreuungsangebote. Die Förderung einer positiven Zeitperspektive, beispielsweise durch Achtsamkeitstraining, könnte dabei helfen, die psychische Gesundheit zu stabilisieren.

Im Bereich der beruflichen Integration sind Sprachkurse und Programme zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen essenziell. Die Motivation der Geflüchteten sollte genutzt werden, um sie aktiv in den Arbeitsmarkt zu integrieren, was sowohl ihrer persönlichen Entwicklung als auch dem Fachkräftemangel in Deutschland zugutekommen würde. Auch die Geschwindigkeit, mit der die Geflüchteten ihre ersten Kontakte mit dem deutschen Arbeitsmarkt herstellen, ist für ihre Motivation und die Durchhaltefähigkeit bzw. Frustrationstoleranz essentiell.

## **Ausblick**

Ukrainische Geflüchtete in Deutschland stehen vor erheblichen Herausforderungen, die sowohl ihre psychische Gesundheit als auch ihre berufliche Integration betreffen. Die Untersuchung zeigt einen klaren Zusammenhang zwischen Zeitperspektive und PTBS-Symptomen auf und betont die Bedeutung einer positiven Zukunftsorientierung.

Für eine erfolgreiche Integration sind umfassende Unterstützungsmaßnahmen erforderlich, die psychologische Betreuung, Sprachförderung und berufliche Qualifizierung umfassen. Zukünftige Forschung sollte sich darauf konzentrieren, effektive Interventionen zu entwickeln, die sowohl die psychische Gesundheit stärken als auch die berufliche Integration fördern.

## Literatur zum Forschungsprojekt – Auswahl

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). (2024). *Informationen für Geflüchtete aus der Ukraine*. Abgerufen am 15. November 2024, von <https://www.bmbf.de/bmbf/shared-docs/fag/informationen-fuer-gefluechtete-ukraine.html>

Ginzburg, K., Ein-Dor, T., Solomon, Z., & Declercq, F. (2010). The role of dispositional optimism and pessimism in predicting PTSD among war veterans. *Psychological Trauma: Theory, Research, Practice, and Policy*, 2(4), 281–288.

Décieux, J. Ph.; Ette, A. (2024). Lebenssituation ukrainischer Geflüchteter in Deutschland. In: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb): *Sozialbericht. Kapitel 7.4*, S. 283-287.

Abgerufen am 15. November 2024, von <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/sozialbericht-2024/553290/lebenssituation-ukrainischer-gefluechteter-in-deutschland/>

Ehring, T., Kunze, A. (2020). Posttraumatische Belastungsstörung. In: Hoyer, J., Knappe, S. (eds) *Klinische Psychologie & Psychotherapie*. Springer, Berlin, Heidelberg. [https://doi.org/10.1007/978-3-662-61814-1\\_51](https://doi.org/10.1007/978-3-662-61814-1_51).

Gatskova, K. (2024). Analyse: Arbeitsmarktintegration der ukrainischen Geflüchteten in Deutschland. Ukraine-Analyse Nr. 298, *Bundeszentrale für politische Bildung (bpb)*.

Abgerufen am 15. November 2024, von <https://www.bpb.de/themen/europa/ukraine-analysen/nr-298/548133/analyse-arbeitsmarktintegration-der-ukrainischen-gefluechteten-in-deutschland/>

Kira, I. A., Lewandowski, L., Templer, D. I., Ramaswamy, V., & Bulent, B. (2008). Measuring cumulative trauma dose, types, and profiles using a development-based taxonomy of traumas. *Traumatology*, 14(2), 62–87.

Michael, T.; Sopp, R.; Maercker, A. (2018). Posttraumatische Belastungsstörungen. In: Margraf, J., Schneider, S. (eds) *Lehrbuch der Verhaltenstherapie*. Springer, Berlin, Heidelberg. [https://doi.org/10.1007/978-3-662-54909-4\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-662-54909-4_6)

Perkonig, A., Pfister, H., Stein, M. B., Höfler, M., Lieb, R., & Maercker, A. (2005). Longitudinal course of posttraumatic stress disorder and posttraumatic stress disorder symptoms in a community sample of adolescents and young adults. *American Journal of Psychiatry*, 162(7), 1320–1327.

Pryhorneytska, N. (2024). Analyse: Die ukrainische Community in Deutschland. Ukraine- Analyse Nr. 298. *Bundeszentrale für politische Bildung (bpb)*. Abgerufen am 15. November 2024, von

<https://www.bpb.de/themen/europa/ukraine-analysen/nr-298/548135/analyse-die-ukrainische-community-in-deutschland/>.

Schumm, J. A., Briggs-Phillips, M., & Hobfoll, S. E. (2006). Cumulative interpersonal traumas and social support as risk and resiliency factors in predicting PTSD and depression among inner-city women. *Journal of Traumatic Stress*, 19(6), 825–836.

Steil, R., Maercker, A., Jaworski, L. et al. (2024). Evidenzbasierte Psychotherapie post-traumatischer Belastungsstörungen – ein Update. *Nervenarzt* 95, 616–621.  
<https://doi.org/10.1007/s00115-024-01694-6>

Sword, R. M., Sword, R. K. M., Brunskill, S. R., & Zimbardo, P. G. (2014). Time perspective therapy: A new time-based metaphor therapy for PTSD. *Journal of Loss and Trauma*, 19(3), 197–201.

Zimbardo, P. G., & Boyd, J. N. (2011). *The time paradox: The new psychology of time that will change your life*. New York, NY: Simon & Schuster.



## 11. Carsten Schmid: Projekt „Government Contracts Law“

(Zivilrecht in der öffentlichen Verwaltung – ein Rechtsvergleich zwischen Deutschland und den USA)

### Zusammenfassung/Abstract

In dem Forschungsprojekt wurde untersucht, welche Erkenntnisse sich aus dem US-amerikanischen Government Contracts Law für das Verständnis des privatrechtlichen Handelns der öffentlichen Verwaltung in Deutschland gewinnen lassen.

Die Auswertung hat ergeben, dass sich in den USA – anders als in Deutschland – mit dem Government Contracts Law bereits früh ein eigenes Rechtsgebiet mit speziellen gesetzlichen Regelungen für das privatrechtliche Handeln der öffentlichen Verwaltung entwickelt hat. Auch wenn der Schwerpunkt des Government Contracts Law bei den im deutschen Recht so genannten fiskalischen Hilfsgeschäften bzw. der „Bedarfsdeckungsverwaltung“ (procurement transactions) liegt, haben sich im Government Contracts Law dennoch auch für die übrigen Bereiche privatrechtlichen Handelns der öffentlichen Verwaltung spezielle Regelungen herausgebildet. Inhaltlich umfasst das Government Contracts Law neben Verfahrens- und Rechtsschutzfragen vor allem auch klassisch materiell-rechtliche Themen wie den Vertragsschluss, die Ausbildung von Vertragstypen oder die Beendigung von Verträgen.

Dieser Befund legt es nahe, auch in Deutschland ein eigenständiges Rechtsgebiet zu etablieren, welches rechtsgebietsübergreifend den Besonderheiten privatrechtlichen Handelns nachgeht. Die weitergehende Frage, ob gar eine eigenständige Kodifikation des privatrechtsförmigen Handelns der öffentlichen Verwaltung einen auch für Deutschland wünschenswerten Ansatz darstellt, werden weitere Auswertungen zu beantworten haben.

Die im Projekt erzielten Ergebnisse sind in einen wissenschaftlichen Aufsatz zum privatrechtsförmigen Handeln der öffentlichen Verwaltung eingeflossen. Perspektivisch soll eine eigenständige Publikation in einem dafür geeigneten Publikationsorgan erfolgen.

### Problemstellung

Das Projekt „Government Contracts Law“ knüpfte an das im Studienjahr 2021/2022 durchgeführte Projekt „Zivilrecht in der öffentlichen Verwaltung – Konturen und Inhalte“ an. In dem Projekt „Zivilrecht in der öffentlichen Verwaltung – Konturen und Inhalte“ wurde u.a. herausgearbeitet, dass es gewichtige Argumente dafür gibt, in Deutschland ein eigenständiges Rechtsgebiet „Öffentliches Zivilrecht“ zu etablieren, welches versucht, das zivilrechtliche oder – noch weitergehend – das privatrechtliche Handeln der öffentlichen Verwaltung auf spezifisch zivilrechtlicher bzw. privatrechtlicher Grundlage systematisch zu erfassen.

Anders als Deutschland haben andere Länder bereits eigenständige Rechtsgebiete zum zivil- bzw. privatrechtlichen Handeln der öffentlichen Verwaltung entwickelt. U.a. das US-amerikanische Government Contracts Law und das französische Droit des contrats publics lassen sich insoweit als prominente Beispiele anführen. Insbesondere das US-amerikanische Government Contracts Law kennt spezielle Bestimmungen für Verträge unter staatlicher Beteiligung.

### **Zielsetzung**

Dieser Befund gab den Anstoß dafür, in dem Projekt „Government Contracts Law“ der Frage nachzugehen, welche Inhalte das US-amerikanische Government Contracts Law aufweist. Hierauf aufbauend wurde untersucht, ob sich aus dem US-amerikanischen Government Contracts Law Erkenntnisse für das im deutschen Recht bekannte Phänomen des zivil- bzw. privatrechtlichen Handelns der öffentlichen Verwaltung gewinnen lassen.

### **Vorgehensweise und konkrete Fragestellungen**

Ausgehend von dieser Zielsetzung ergaben sich für das Projekt „Government Contracts Law“ im Kern folgende Fragestellungen:

- Welche Besonderheiten weist das US-amerikanische Government Contracts Law auf?
- Lassen sich aus dem US-amerikanischen Government Contracts Law und dessen Besonderheiten Erkenntnisse für das auch im deutschen Recht bekannte Phänomen des zivil- bzw. privatrechtlichen Handelns der öffentlichen Verwaltung gewinnen?
- Lassen sich aus dem US-amerikanischen Government Contracts Law und dessen Besonderheiten zusätzliche Argumente für eine Etablierung eines eigenständigen Rechtsgebiets gewinnen, welches rechtsgebietsübergreifend den Besonderheiten privatrechtlichen Handelns nachgeht?

Perspektivisch betrachtet kommt die weitergehende Frage hinzu, welche konkreten Handlungsvorschläge sich für Staat und Kommunen aus den gewonnenen Erkenntnissen ziehen lassen. Im Vordergrund steht hier die Frage nach der Notwendigkeit gesetzgeberischen Handelns, ganz konkret, ob eine eigenständige Kodifikation des privatrechtsförmigen Handelns der öffentlichen Verwaltung einen auch für Deutschland wünschenswerten Ansatz darstellt.

Zur Beantwortung dieser Fragen wurde eine umfassende Recherche von Rechtsprechung und Literatur zum US-amerikanischen Government Contracts Law und zu den entsprechenden Rechtsfragen im deutschen Recht durchgeführt.

### **Ergebnisse**

Die Untersuchung hat gezeigt, dass sich in den USA für das privatrechtsförmige Handeln der öffentlichen Verwaltung bereits frühzeitig ein entsprechend wissenschaftlich aufgearbeitetes und auch gesetzlich kodifiziertes Rechtsgebiet, das sog. „Government Contracts Law“, herausgebildet hat.

Entsprechend dem im US-amerikanischen Recht verbreiteten Vorgehen, das Rechtssystem weniger nach logischen Kategorien als nach praktischen Zusammenhängen zu ordnen, umfasst das Government Contracts Law neben Verfahrens- und Rechtsschutzfragen vor allem auch klassisch materiellrechtliche Themen wie den Vertragsschluss, die Ausbildung von Vertragstypen oder die Beendigung von Verträgen. Zentrale Rechtsgrundlage ist nicht zuletzt die „Federal Acquisition Regulation (FAR)“, in der neben vergaberechtlichen Regelungen vor allem auch das Vertragsrecht der öffentlichen Aufträge enthalten ist. Auch wenn der Schwerpunkt des Government Contracts Law im Bereich der im deutschen Recht so genannten fiskalischen Hilfsgeschäfte bzw. der „Bedarfsdeckungsverwaltung“ (procurement transactions) liegt, haben sich im Government Contracts Law dennoch auch für die übrigen Bereiche privatrechtlichen Handelns der öffentlichen Verwaltung spezielle Regelungen herausgebildet. Diese Entwicklung ist umso bemerkenswerter als das US-amerikanische Recht, wie überhaupt der anglo-amerikanische Rechtskreis, die aus dem deutschen Recht geläufige Unterscheidung zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht nicht kennt.

Dieser Befund legt es nahe, auch in Deutschland ein eigenständiges Rechtsgebiet zu etablieren, welches rechtsgebietsübergreifend den Besonderheiten privatrechtlichen Handelns nachgeht und insbesondere auch das Privatrecht als Grundlage des privatrechtsförmigen Handelns der öffentlichen Verwaltung begreift. So verstanden besteht die durchaus berechtigte Erwartung, dass der gegenüber dem Verwaltungsprivatrecht vielfach beklagte Einwand der „Konturenlosigkeit“ weitgehend ausgeräumt werden kann.

Die Beantwortung der Frage, ob eine eigenständige Kodifikation des privatrechtsförmigen Handelns der öffentlichen Verwaltung einen auch für Deutschland wünschenswerten Ansatz darstellt oder ob vielmehr die Gefahr besteht, dass der öffentlichen Hand durch ein solches gesetzlich normiertes „Sonderprivatrecht“ über Gebühr Sonderrechte zuerkannt werden, hätte den Umfang des Projekts weit überschritten und muss daher weiteren Auswertungen vorbehalten bleiben.

### **Ausblick**

Das Projekt weist ein hohes Verwertungspotential auf. So lassen sich aus dem US-amerikanischen Government Contracts Law nicht nur Erkenntnisse zum privatrechtsförmigen Handeln der öffentlichen Verwaltung gewinnen, sondern – darüberhinausgehend – auch zusätzliche Argumente für die Etablierung eines entsprechenden Rechtsgebiets in Deutschland entwickeln.

Die weitergehende Frage, ob gar eine eigenständige Kodifikation des privatrechtsförmigen Handelns der öffentlichen Verwaltung einen auch für Deutschland wünschenswerten Ansatz darstellt oder ob vielmehr die Gefahr besteht, dass der öffentlichen Hand durch ein solches gesetzlich normiertes „Sonderprivatrecht“ über Gebühr Sonderrechte zuerkannt werden, werden weitere Auswertungen zu beantworten haben.

Die im Projekt erzielten Ergebnisse sind in einen wissenschaftlichen Aufsatz zum privatrechtsförmigen Handeln der öffentlichen Verwaltung eingeflossen. Perspektivisch soll eine eigenständige

Publikation in einem dafür geeigneten Publikationsorgan, etwa dem Transatlantic Law Blog (TLB) oder dem Transatlantic Law Journal (TLJ), erfolgen.

### **Literatur (Auswahl)**

*Burgi, Martin*, Vergaberecht, 3. Aufl., München 2021

*Jr. Cibinic, John, Jr. Nash, Ralph C., Christopher R. Yukins*, Formation of government contracts, 4th edition, Washington D.C. 2011

*Feldman, Stephen W.*, Principles of Government Contracts, 7th edition, St. Paul 2020

*Hay, Peter*, US-Amerikanisches Recht, 7. Aufl., München 2020

*Reimann, Matthias*, Einführung in das US-amerikanische Privatrecht, 2. Aufl., München 2004

*Riegert, Robert A.*, Das amerikanische Administrative Law - Eine Darstellung für deutsche Juristen, Berlin 1967

*Röhl, Christian*, Verwaltung und Privatrecht - Verwaltungsprivatrecht?, VerwArch 86, 531 bis 578 (1995)

*Stelkens, Ulrich*, Verwaltungsprivatrecht - Zur Privatrechtsbindung der Verwaltung, deren Reichweite und Konsequenzen, 2. Aufl., Berlin 2020

*Wolff, Hans J., Bachof, Otto, Stober, Rolf, Kluth, Winfried*, Verwaltungsrecht Band 1, 13. Aufl., München 2017

## 12. Malte Schophaus: Public Value in Kommunalverwaltungen

### Zusammenfassung

Kommunen sind per se – oftmals explizit in den Landesverfassungen verankert – dem Gemeinwohl verpflichtet. Sie sollen mittel- und langfristig die Lebens- und Wirtschaftsräume erhalten und aufwerten. In welcher Weise sie das tun und wie gut sie dabei sind, wird in der Regel nicht überprüft. Das Konzept des Public Value bietet einen theoretischen Hintergrund sowie angewandte Instrumente, um die Gemeinwohlorientierung empirisch zu betrachten. Das Instrumentarium hat aber allenfalls in Nischen die Praxis erreicht. Dem geht das vorliegende Projekt nach und stellt die Frage, wie Kommunalverwaltungen Public Value produzieren und inwieweit das Instrument der Gemeinwohlbilanzierung zur Entwicklung und zur Dokumentation des Public Value beitragen kann. Dazu werden in einem Theorievergleich das Konzept des Public Value sowie das der Gemeinwohlbilanzierung analysiert. Es wird vorgeschlagen, den Organisationsentwicklungscharakter der Konzepte gegenüber der instrumentellen Bilanzierungsfunktion stärker auszuarbeiten. Dafür können narrative Ansätze der Organisationsentwicklung fruchtbar gemacht werden.

### Einleitung: Problemstellung, Zielsetzung, Stand der Forschung

Das Ziel der Gemeinwohlorientierung ist in Deutschland gesetzlich verankert. So heißt es etwa in der Landesverfassung Bayerns: „Die gesamte wirtschaftliche Tätigkeit dient dem Gemeinwohl.“ (Art. 151 / 1 BayVerf) und in der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen: „Im Mittelpunkt des Wirtschaftslebens steht das Wohl des Menschen.“ (Art. 24 VerfNRW).

Fragen Sie nun Kommunalpolitiker\*innen oder Mitarbeitende aus Kommunalverwaltungen, was genau unter Gemeinwohl zu verstehen ist und ob oder wie die Kommune prüft, ob ihre Arbeit zum Gemeinwohl beiträgt, so wird es voraussichtlich keine eindeutige und präzise Antwort geben. Während die finanzielle Bilanz klar definiert und öffentlich einsehbar ist, wird die genaue Auskunft über das Umsetzen der Gemeinwohlziele in Kommunen (und ebenso in Unternehmen) vernachlässigt.

In der Öffentlichkeit dominiert weiterhin das Bild des unproduktiven öffentlichen Sektors. Die Ökonomin Mariana Mazzucato analysiert diese Annahme als eine immer wieder reproduzierte Narration: In der ganzen Geschichte ökonomischen Denkens sieht man, so Mazzucato (Mazzucato, 2019), den Staat „als notwendig, aber unproduktiv, weniger als Wertschöpfer denn als etwas, das Geld ausgibt und reguliert.“ (S. 297). Sie fragt daher: „Wie kommt der Wert in die Welt?“ (Mazzucato, 2019). Daran angelehnt befasst sich der vorliegende Beitrag sehr viel lokaler und spezifischer mit der Frage, wie die Gemeinwohl-Werte in die Kommune kommen?

Mit dem Konzept des Public Value entwickelte der Verwaltungswissenschaftler Mark H. Moore einen Wertschöpfungsbegriff für den öffentlichen Sektor analog zum Shareholder Value im Privatsektor (Moore, 2001). Vage ist geblieben, wie nun der Public Value – also das Gemeinwohl – durch das

Verwaltungshandeln ganz praktisch erhöht werden kann? Eine Antwort aus dem deutschsprachigen Raum ist die Methode der Gemeinwohlbilanzierung (Felber, 2021; AK Beratung Gemeinwohlbilanz, 2023). Anhand dieser Bilanzierungsmethode wird die übliche finanzielle Bilanz erweitert um die Bewertung und Bilanzierung von Gemeinwohlwerten. Die Gemeinwohlwerte sind hier definiert als Menschenwürde, Solidarität, ökologische Nachhaltigkeit, soziale Gerechtigkeit, Transparenz & demokratische Mitbestimmung (Felber, 2021, S. 35ff.). Neben einer Zahl, die einen monetären Überschuss oder ein Defizit beschreibt, stehen also aggregierte Bewertungen etwa von dem Ausmaß der Bürger- und Mitarbeitendenbeteiligung einer Organisation, der gerechten Arbeitsbedingungen bei Zulieferern, oder der Berücksichtigung von Umweltschutz im betrieblichen Mobilitätskonzept.

Die vorliegende Untersuchung stellt die Idee des Public Value und der Gemeinwohlbilanzierung in den theoretischen Kontext der narrativen Theorie (Müller, 2022). Diese geht davon aus, dass organisationale Praxis aus Erzählungen besteht und durch die Art der Erzählungen, die in einer Organisation dominant sind, das Handeln geprägt wird. Im Umkehrschluss müsste – um zu einem gemeinwohlorientierten Handeln in einer Organisation zu kommen – die Erzeugung von Public Value in und durch die Organisation neu erzählt werden. Mittels dieser theoretischen Rahmung kann ein organisationaler Veränderungsprozess vorstellbar gemacht werden, der ein technisch-orientiertes Instrument einer Bilanzierung in einen partizipativen Prozess einbettet und somit die Erzählungen der Organisation – damit das Selbstverständnis der Organisation und seiner Mitglieder – transformieren kann. Daraus entsteht eine Auseinandersetzung mit der Forschungsfrage: Wie gelangt der (Gemeinwohl-)Wert in die Kommunalverwaltung?

### **Vorgehensweise**

Die Untersuchung geht theorievergleichend vor. Es wird in drei Theoriebereiche eingeführt: a) in die verwaltungswissenschaftliche Theorie des Public Value, b) in die anwendungsnahe Konzeption der Gemeinwohlbilanzierung sowie c) in den narrativen Ansatz der Organisationstheorie bzw. Organisationsentwicklung. Die unterschiedlichen Entstehungszusammenhänge des Public Value Ansatzes sowie die auf der Gemeinwohlökonomie basierende Gemeinwohlbilanzierung werden nachvollzogen. So können die Unterschiede in der Ausrichtung auf instrumentelle Bilanzierung versus prozessorientierte Organisationsveränderungen herausgearbeitet werden. Die Ansätze werden mit Theorien der narrativen Organisationsentwicklung verknüpft.

### **Ergebnisse**

Es kann festgehalten werden, dass die Auseinandersetzung mit Public Value und Gemeinwohl durch eine weite Kluft zwischen theoretischer Reflexion einerseits und empirischer Überprüfung und praktischer Umsetzung andererseits charakterisiert ist. Die akademische Debatte wird unter dem Begriff des Public Value geführt und hat in den letzten zwei Jahrzehnten enorm viele Publikationen

hervorgebracht. So wurde Public Value bereits vor 15 Jahren als „The Next ‚Big Thing‘ in Public Management“ (Talbot, 2009) ausgerufen. Diese Debatte scheint notwendig, da das Konzept komplex und schwierig zu greifen ist. Ihre Wirkung auf die Handlungsebene öffentlicher Verwaltungsorganisationen muss hingegen als unbedeutend eingeschätzt werden. Murschetz et al. (Murschetz et al., 2023), die Public Value in öffentlichen Rundfunkanstalten untersuchen, kommen zu dem ernüchternden Schluss, dass „the traditional public value concept is elusive in character. It has high face validity, but only narrowly based explication, little consensus on meaning, and only recently emerging empirical verification.“ (S. 40)

Die andere Seite der Auseinandersetzung geschieht im deutschsprachigen Raum unter dem Stichwort der Gemeinwohlökonomie (Felber, 2021) und Gemeinwohlbilanzierung (AK Beratung Gemeinwohlbilanz, 2023). Hier wurde mit der Gemeinwohlmatrix (GWÖ-Matrix Entwicklungsteam Gemeinden, 2022) ein angewandtes Instrument zur Bilanzierung in der Praxis entwickelt und umgesetzt. Während das Konzept ursprünglich für Unternehmen entwickelt wurde, ist es für die Anwendung in Kommunen adaptiert worden. Laut Angabe des Vereins Gemeinwohl-Ökonomie haben mehr als 40 Kommunen einen Gemeinwohlbilanzierungsprozess durchlaufen.<sup>2</sup> In der akademischen Forschung ist dieses Konzept bislang nur punktuell aufgegriffen worden.

Die Communities der Public Value Forscher\*innen und der Praktiker\*innen der Gemeinwohlbilanzierung überschneiden sich nicht. Eine Kopplung beider Gruppen in transdisziplinären Forschungsoperationen könnte beide Seiten füreinander fruchtbar machen.

Ein weiterer Befund ist die Kluft zwischen instrumenteller Messung von Public Value einerseits und der Bilanzierung im Sinne eines Organisationsentwicklungsprozesses andererseits. Es zeigt sich, dass mit der Bestimmung der Gemeinwohlwerte nicht zwingend ein Veränderungsprozess einhergeht. Die akademische Debatte dreht sich um die Frage, wie Gemeinwohlwerte erhoben werden können. Die Praxisakteure hingegen setzen eine Definition der Gemeinwohlwerte voraus. Mit der Bilanzierungsmethode bemühen sie sich zu bestimmen, in welchem Maße sich öffentliche Verwaltungen an den Gemeinwohlwerten orientieren. Wenngleich das Ziel der Transformation explizit formuliert wird, besteht dabei die Gefahr, dass der Fokus in instrumenteller Weise auf aggregierte Bilanzscores gerichtet wird, statt die Bilanzierung als Ausgangspunkt für einen Organisationsentwicklungsprozess zu nutzen. Für einen solchen Prozess können narrative Ansätze weiterführend sein. Narrative Ansätze der Organisationsentwicklung gehen davon aus, dass jede Organisation durch Narrative mitkonstituiert wird. Die Narrative, die die Organisation nach innen und außen erzählt, bestimmen ihre Identität sowie ihre Sinn- und Wertesysteme (Müller, 2022, S. 225). Die Werte der Mitarbeitenden in öffentlichen Verwaltungen können durch Instrumente wie Storytelling sichtbar gemacht, untereinander ausgetauscht und verändert werden.

<sup>2</sup> Vgl. <https://germany.econgood.org/>



## **Schlussfolgerungen und Diskussion**

Schlussfolgernd wird vorgeschlagen, den Organisationsentwicklungscharakter der Gemeinwohl-Konzepte gegenüber der instrumentellen Bilanzierungsfunktion stärker auszuarbeiten. Dafür können narrative Ansätze der Organisationsentwicklung fruchtbar gemacht werden. Sie bieten Anknüpfungspunkte an die Public Value - Debatten zu Subjektivität und Unsicherheit der Gemeinwohlwerte (Prebble, 2021). Die Public Value Theorie kann durch eine Theory of Public Narrative, wie Ganz (Ganz et al., 2023) sie vorgeschlagen hat, ergänzt werden.

## **Literatur**

- AK Beratung Gemeinwohlbilanz (Hrsg.). (2023). Arbeitsbuch zur Gemeinwohlbilanz 5.0—Vollbilanz 5.0.1. (Basierend auf dem Arbeitsbuch des Matrix-Entwicklungsteams von April 2017). Online: [https://germany.ecogood.org/wp-content/uploads/sites/8/2022/05/GWoe\\_Arbeitsbuch\\_5\\_0\\_1\\_voll\\_FIN\\_WEB2.pdf](https://germany.ecogood.org/wp-content/uploads/sites/8/2022/05/GWoe_Arbeitsbuch_5_0_1_voll_FIN_WEB2.pdf).
- Felber, C. (2021). Gemeinwohl-Ökonomie (Aktualisierte und erweiterte Ausgabe, 6. Auflage). Piper.
- Ganz, M., Lee Cunningham, J., Ben Ezer, I., & Segura, A. (2023). Crafting Public Narrative to Enable Collective Action: A Pedagogy for Leadership Development. *Academy of Management Learning & Education*, 22(2), 169–190.
- GWÖ-Matrix Entwicklungsteam Gemeinden (Hrsg.). (2022). Gemeinwohlbericht für Gemeinden 2.0. Arbeitsbuch. Online: [https://germany.ecogood.org/wp-content/uploads/sites/8/2022/05/Arbeitsbuch-Gemeinden\\_2.pdf](https://germany.ecogood.org/wp-content/uploads/sites/8/2022/05/Arbeitsbuch-Gemeinden_2.pdf).
- Mazzucato, M. (2019). Wie kommt der Wert in die Welt? Von Schöpfern und Abschöpfern (Sonderausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung). Bundeszentrale für politische Bildung.
- Moore, M. H. (2001). *Creating public value: Strategic management in government* (6. print). Harvard Univ. Press.
- Müller, M. (2022). Narratives Arbeiten in Organisationsentwicklung und Coaching. In P. Jakob, M. Borcsa, J. Binkau, & A. von Schlippe (Hrsg.), *Narrative Praxis: Ein Handbuch für Beratung, Therapie und Coaching* (S. 222–237). Vandenhoeck & Ruprecht.
- Murschetz, P. C., Frantz, E., & Alm, N. (2023). Public Value for Public Service Media? A Case Study Analysis of Austria's ORF. In F. Weder, L. Rademacher, & R. Schmidpeter (Hrsg.), *CSR Communication in the Media* (S. 39–58). Springer International Publishing.
- Prebble, M. (2021). Public Value Is Unknowable; Public Authority Makes Every Government Decision a Wicked Problem. *Administration & Society*, 53(10), 1582–1602.
- Talbot, C. (2009). Public Value—The Next “Big Thing” in Public Management? *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 167–170.