

Neue Arbeitswelten im öffentlichen Dienst – Forschungseinblicke zum Status Quo in Deutschland

Carina MÜLLER, Dennis STOLZE, Mitja JURECIC, Stefan RIEF

*Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation IAO
Nobelstraße 12, D-70569 Stuttgart*

Kurzfassung: Weil der Handlungsbedarf für den öffentlichen Dienst in Bezug auf neue Arbeitswelten immer stärker wird und bisher kaum spezifische empirische Erkenntnisse vorliegen, hat das Fraunhofer IAO im Rahmen des Verbundforschungsprojektes OFFICE21 die Studie »Public Smart Work – Neue Arbeitswelten im öffentlichen Dienst« durchgeführt. Ziel war es, fundierte Einblicke in den öffentlichen Sektor zu erhalten, um Handlungsempfehlungen für die räumliche und organisatorische Gestaltung von Arbeits- und Bürokonzepten abzuleiten. Basierend auf rund 1.500 Teilnehmenden aus dem öffentlichen Dienst an der Befragung wurden in diversen Themenfeldern neue Erkenntnisse gewonnen, die im Folgenden in Auszügen vorgestellt werden.

Schlüsselwörter: Arbeitswelten, öffentlicher Dienst, Digitalisierung, Arbeitgeberattraktivität, Arbeitsorganisation, Arbeitsumgebung

1. Einleitung

Für Bürger ist es der »Gang aufs Amt«, für unzählige Mitarbeitende des öffentlichen Dienstes der tägliche Weg zum Arbeitsplatz, der sich manchmal wie eine Zeitreise in vergangene Jahrzehnte anfühlt. Zwar wurde das Geklapper der Schreibmaschine durch Tastaturen ersetzt, aber die Uhren haben sich ansonsten noch nicht an die Geschwindigkeit des Internets angepasst.

Dabei steht der öffentliche Dienst vor den gleichen Herausforderungen, wie private Unternehmen auch. Innovation und Digitalisierung ziehen nicht, wie ein Sturm an den Einrichtungen vorbei und lassen diese unverschont (Zanker 2019).

Abseits politischer Diskussionen zu ihrer Aufgabenerfüllung, welchen die Institutionen des öffentlichen Dienstes sich täglich stellen müssen, bedarf es auch innerhalb der Einrichtungen der notwendigen Voraussetzungen, um innovativ agieren zu können (Prochazka & Wingartz 2019). Hierzu ist ein Wandel der Kultur notwendig - weg von bisherigen starren Hierarchie- und Bürokratiestrukturen - hin zu einem innovativen und serviceorientierten staatlichen Organ.

Der akute Handlungsbedarf ergibt sich zudem aus einem Blick auf die Statistik der Altersstruktur der Mitarbeitenden im öffentlichen Dienst. Bis zum Jahr 2030 werden dort altersbedingt circa 1,2 Millionen Beschäftigte in Rente gehen (dbb beamtenbund und tarifunion 2019). Gleichzeitig mangelt es an Nachwuchskräften, deshalb wird als Folge prognostiziert, dass bis zum Jahr 2030 circa 731.000 Stellen im öffentlichen Sektor unbesetzt bleiben werden (McKinsey & Company 2019). Dies verdeutlicht den Handlungsbedarf, den der öffentliche Dienst in Bezug auf neue Arbeitswelten hat, um sich neu auszurichten und als attraktiver Arbeitgeber für die Zukunft zu positionieren.

2. Methode

Die Umfrage »Public Smart Work« ist als Langzeitumfrage konzipiert, die online über den Link <https://websurvey.iao.fraunhofer.de/survey/index.php/129459> erreicht werden kann. Die Laufzeit der Umfrage begann im Februar 2017 und sie ist als fortlaufender, wachsender Datensatz angelegt. Die hier vorgestellten Ergebnisse basieren auf einer Auswertung von April 2019, zu diesem Zeitpunkt lagen rund 1.500 Datensätze vor. Vertreten sind 81% Vollzeit und 19% Teilzeit-Beschäftigte. Die meisten Teilnehmenden kommen aus Baden-Württemberg (39%), Nordrhein-Westfalen (17%) und Bayern (13%).

Die Umfrage besteht aus acht Frageblöcken. Diese bestehen zum einen aus Hypothesen, die mit einer fünfstufigen Likert-Skala („ja, stimme ich völlig zu“ bis „nein, stimme ich überhaupt nicht zu“) abgefragt werden. Zum anderen werden einzelne Merkmale, wie beispielsweise die Verteilung der Arbeitszeit auf unterschiedliche Arbeitsorte und Tätigkeiten über numerische Felder abgefragt.

3. Mobiles Arbeiten und Autonomie im öffentlichen Dienst

Betrachtet man die momentan vorhandene Selbstbestimmung über Arbeitszeit und Arbeitsort im öffentlichen Dienst auf einer Skala von 1 = keine Zustimmung bis 5 = volle Zustimmung, so zeigt sich, dass sie bei der Wahl der Arbeitszeit in hohem Maße vorhanden ist (MW=4,1), wohingegen sie bei der Wahl des Arbeitsortes nur eingeschränkt vorhanden ist (MW=2,0). Trotz der eher geringen Autonomie bei der Wahl des Arbeitsortes ist die Nutzung unterschiedlicher Arbeitsorte im öffentlichen Dienst heute schon keine Seltenheit mehr, sondern gelebte Realität. Über die Hälfte der Befragten (59%) arbeitet im Laufe eines typischen Monats auch an anderen Orten, als dem Büro. Am häufigsten wird dabei auf Dienstreise gearbeitet (59%), gefolgt von dem eigenen Zuhause (45%) und Büros anderer Organisationen oder anderen Dienststellen (42%). Von sonstigen Orten aus arbeiten 20% der Befragten. Noch sehr gering ist hingegen die Nutzung von Coworking Spaces (4%).

Dass es durchaus lohnenswert ist, den Mitarbeitenden eine höhere Autonomie zu gewähren, ergibt sich aus der Betrachtung des statistischen Wirkungszusammenhangs von Autonomie und verschiedenen Erfolgsfaktoren, wie Work-Life Balance, Motivation, Wohlbefinden und Performance. Der positive Zusammenhang dieser Faktoren wurde bereits in der Studie Office Analytics (Bauer et al. 2018) erkannt, hier galt das Ergebnis branchenübergreifend für alle Büro- und Wissensarbeiter. Im Folgenden ist diese Korrelation aus dem neuen Datensatz explizit für Mitarbeitende aus dem öffentlichen Dienst berechnet worden. Hinter den Erfolgsfaktoren stehen Indizes, die sich aus unterschiedlichen Kriterien zusammensetzen. Ebenso wurde ein Autonomie-Index gebildet, der neben der Selbstbestimmung von Arbeitszeit und -ort, auch die die Selbstbestimmung über die Arbeitsmittel und -methoden erfasst.

Alle durchgeführten Korrelationsanalysen zeigen einen eindeutigen Zusammenhang zwischen Autonomie und den verschiedenen Erfolgsfaktoren (siehe Abbildung 1). Die Korrelationskoeffizienten sind statistisch höchst signifikant ($p < 0,001$).

Die positive Wirkung von Autonomie ist auf die Work-Life-Balance am stärksten ($r=0,37^{***}$). Auf die Faktoren Motivation ($r=0,33^{***}$) und Wohlbefinden ($r=0,31^{***}$) ist sie ebenfalls stark positiv. Geringer, aber dennoch positiv ist die Wirkung auf die Performance ($r=0,19^{***}$).

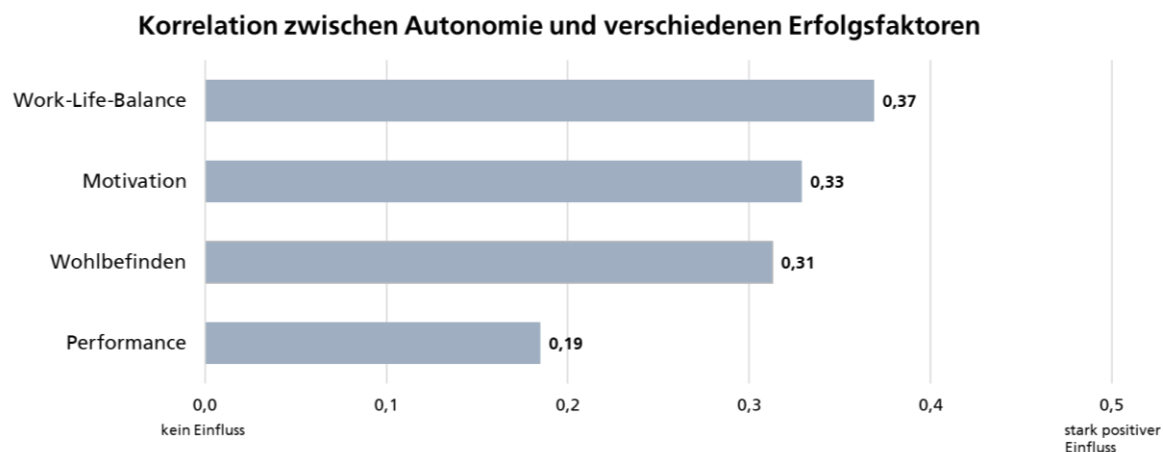


Abbildung 1: Korrelation zwischen Autonomie und verschiedenen Erfolgsfaktoren

Somit lohnt es sich für Arbeitgeber beziehungsweise Dienstherren den Mitarbeitenden Autonomie einzuräumen, da hier durch merklich verschiedene Erfolgsfaktoren positiv beeinflusst werden. Die Gewährung von Autonomie führt daher nicht nur zu Vorteilen auf Seiten der Mitarbeiterschaft, sondern bietet auch Vorteile für den Arbeitgeber. In Zukunft kann im öffentlichen Dienst insbesondere die Autonomie über den Arbeitsort noch erhöht werden, sodass sich die Nutzung der unterschiedlichen Arbeitsorte nicht nur funktionsbedingt ergibt.

Ein wichtiger Baustein, der abseits der organisatorischen Voraussetzungen die Autonomie und die Möglichkeit der Mitarbeitenden im öffentlichen Dienst für mobile Arbeit erheblich beeinflussen und verändern kann, ist der Digitalisierungsgrad. Wenn E-Government Maßnahmen für Bürger bereitgestellt werden, verringert sich die Notwendigkeit zu einer stark papierbasierten und präsenzbasierten Arbeitsweise auf Seiten der Mitarbeitenden (Stocksmeier 2017). Heute, so zeigt die Umfrage, ist der digitale Anteil in den täglichen Arbeitsprozessen noch stark ausbaufähig. Nur 40% der Umfrage-Teilnehmenden gaben an, Dokumente überwiegend digital zu erhalten. Ebenso erfolgt die Weiterverarbeitung und Weitergabe nur bei 45% der Befragten überwiegend digital. Somit sind hier nicht nur die E-Government Möglichkeiten für die Bürgerschaft zu erhöhen, sondern auch intern die entsprechenden Prozesse zur Weiterbearbeitung noch zu digitalisieren. Auf diese Weise wird eine mobile Arbeitsweise für viele Beschäftigte im öffentlichen Dienst unterstützt und die Vorteile, die sich, wie oben gezeigt, daraus ergeben, können genutzt werden.

4. Arbeitskultur im öffentlichen Dienst

Neue Arbeitswelten begrenzen sich nicht nur auf den Begriff mobile Arbeit, sondern umfassen deutlich mehr Aspekte der Arbeitswelt. Hierzu zählt unter anderem die Arbeits- und Führungskultur (Hofmann et al. 2019). Diese bewegt sich, so zeigen die Umfrageergebnisse, im öffentlichen Dienst in einem Spannungsfeld zwischen Vertrauen und der Einhaltung von Hierarchien. Rund 60% der Befragten gaben an, dass bei ihnen Führung auf Vertrauen basiert, nur bei jedem vierten Befragten (25%) basiert Führung auf Anweisung und Kontrolle. Somit ist die Führungskultur im öffentlichen Dienst diesen Ergebnissen zufolge größtenteils von Vertrauen geprägt.

Ein weiterer Aspekt, der im öffentlichen Dienst für die Arbeitskultur eine starke Bedeutung hat, ist Hierarchie. 59% der Befragten gaben, dass Hierarchie unbedingt einzuhalten ist. Demzufolge ist Hierarchiedenken im öffentlichen Dienst noch stark ausgeprägt.

In der Praxis zeigt sich, dass sowohl Altbewährtes, wie eine hierarchische Organisation und neue Entwicklungen, wie ein auf Vertrauen basierender Führungsstil, sich gegenseitig nicht ausschließen, sondern eine Koexistenz durchaus möglich ist. Diese Ambivalenz ist für Organisationen auf dem Weg in neue Arbeitswelten bezeichnend und jede Organisation muss für sich den richtigen Weg finden, um Neues und Bewährtes zu verbinden.

Wie wichtig jedoch ein auf Vertrauen basierender Führungsstil ist, ergibt sich analog zur Autonomie bei der Untersuchung des statistischen Zusammenhangs mit den Erfolgsfaktoren und insbesondere mit dem Arbeitsklima (siehe *Abbildung 2*). Alle hier untersuchten Korrelationen erwiesen sich ebenfalls als höchst signifikant ($p < 0,001$).

Korrelation zwischen eines auf Vertrauen basierenden Führungsstils und verschiedenen Faktoren

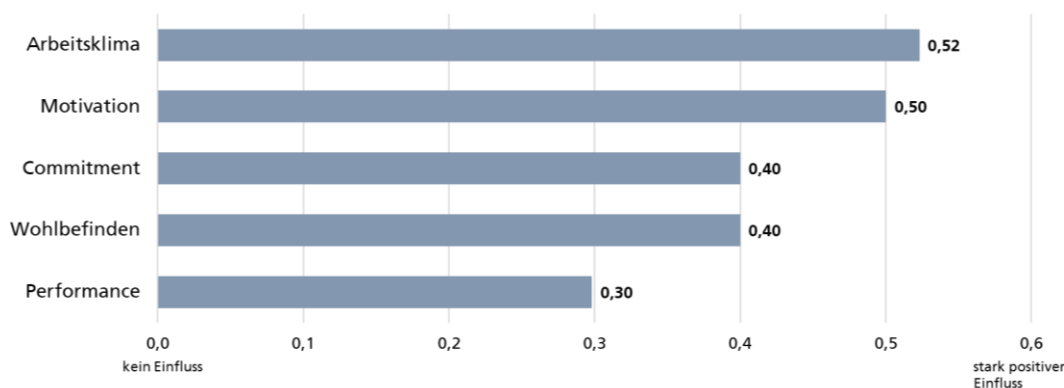


Abbildung 2: Korrelation zwischen eines auf Vertrauen basierenden Führungsstils und verschiedenen Erfolgsfaktoren

Die Wirkung von einem auf Vertrauen basierenden Führungsstil ist auf das Arbeitsklima ($r=0,52^{***}$) und die Motivation ($r=0,50^{***}$) sehr stark positiv. Minimal geringer ist der positive Einfluss auf das Commitment ($r=0,40^{***}$), also die Verbundenheit mit der eigenen Organisation und das Wohlbefinden ($r=0,40^{***}$). Die positive Wirkung auf die Performance ($r=0,30^{***}$) ist, wie schon bei der Autonomie am geringsten. Dennoch ergibt sich aus den Ergebnissen ein sehr starker Zusammenhang der verschiedenen Faktoren mit einem auf Vertrauen basierenden Führungsstil.

Eine weitere wichtige Rolle für die Arbeitskultur im öffentlichen Dienst spielen externe Einflüsse, wie beispielsweise politische oder gesetzliche Vorgaben. Rund 60% der Teilnehmenden erwarten, dass es durch die zunehmenden externen Einflüsse notwendig wird, intensiver über Abteilungsgrenzen hinaus zusammenzuarbeiten. Für diese abteilungsübergreifende Zusammenarbeit sind passende Räumlichkeiten in der Büroumgebung erforderlich. Ob die gegenwärtigen Bürostrukturen der meisten öffentlichen Einrichtungen zukunftsfähig sind, ist sehr fraglich. Denn 56% der Befragten arbeiten heute in einem Einzel- oder Doppelbüro. Mehrwertmodule, wie beispielsweise informelle Besprechungssecken und Rückzugsräume, sind in dieser Büroform selten vorhanden. In einem Kombibüro, das durch fassadenorientierte Einzelbüros mit Glaswänden hin zu einem Flur mit Mehrwertangeboten charakterisiert ist (Bauer et al. 2018), arbeiten nur 9% der Befragten. Ein Multispace Konzept, welches aus einem

Büroformenmix mit einer großen Vielfalt an Arbeitsmöglichkeiten besteht und das als dominante Büroform für die Zukunft gilt (Haner & Wackernagel 2018), gibt es hingegen der Umfrage zufolge im öffentlichen Dienst noch nicht.

Zufällige Begegnungen und spontaner Austausch ergeben sich bei eher geschlossenen Raumstrukturen seltener als bei transparenteren und offeneren Raumstrukturen (Bartz et al. 2017). Hieraus lässt sich ableiten, dass der öffentliche Dienst in Bezug auf die physische Büroumgebung noch Nachholbedarf hat, um die Anforderungen der neuen Arbeitswelten, wie eine zunehmende bereichsübergreifende Zusammenarbeit, auch räumlich durch geeignete Möglichkeiten, abseits der reinen Arbeitsplätze zu unterstützen.

5. Vergleich mit der Privatwirtschaft

Oft gilt die vernommene Aussage, dass der öffentliche Dienst anders „tickt“ und arbeitet, als die Privatwirtschaft. Um diese Aussage zu überprüfen, wurde ein Branchenvergleich auf Basis des Datensatz »Public Smart Work« und dem Datensatz der Studie »Office Analytics« (Bauer et al. 2018) durchgeführt. Aus dem letztgenannten Datensatz wurden nur die Daten herangezogen, die von Teilnehmenden aus der Privatwirtschaft stammen. Im Folgenden sind Kriterien zur Arbeitsweise gegenübergestellt. (Abbildung 3).

Vergleich charakteristischer Arbeitsweisen zwischen dem öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft

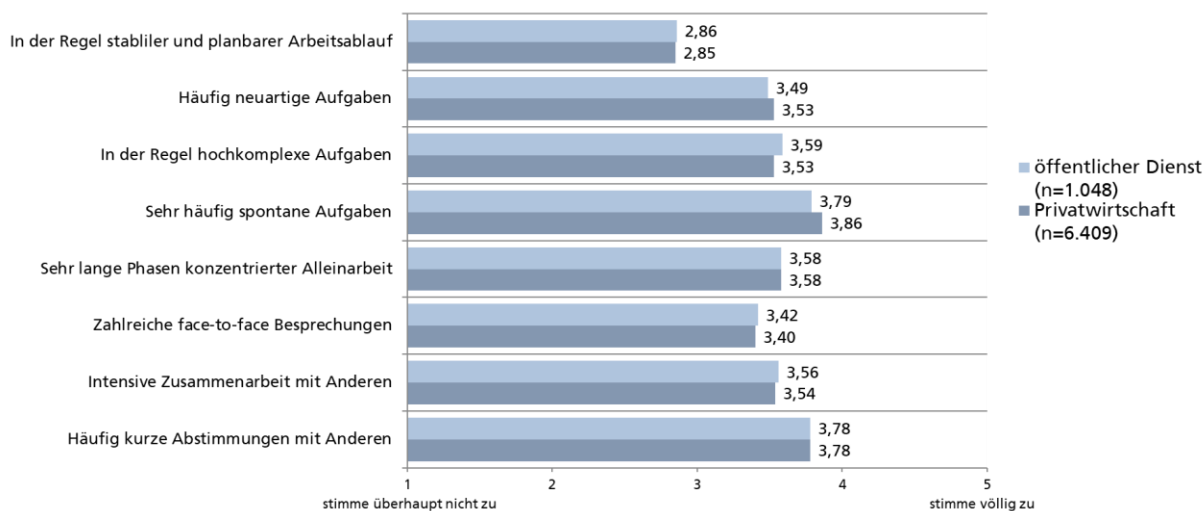


Abbildung 3: Vergleich charakteristischer Arbeitsweisen zwischen dem öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft

Es zeigt sich, dass es nahezu keinen Unterschied in der Arbeitsweise zwischen dem öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft gibt. Die Mittelwerte sind teilweise sogar identisch und oft vermutete charakteristische Arbeitsweisen, wie ein stabiler und planbarer Arbeitslauf, sind demzufolge nicht kennzeichnend für den öffentlichen Dienst. Einen minimalen Unterschied gibt es in der Häufigkeit von spontanen Aufgaben, diesem Merkmal stimmten die Teilnehmenden aus der Privatwirtschaft etwas häufiger zu. Darüber hinaus sind keine nennenswerten Unterschiede zu erkennen. Die Häufigkeit neuer Aufgaben, die Komplexität der Aufgaben, die Phasen konzentrierter Alleinarbeit, die Anzahl der face-to-face Besprechungen, die intensive Zusammenarbeit mit ande-

ren und die Häufigkeit der Abstimmung mit anderen sind in beiden Branchen vergleichbar. Dies bedeutet als Schlussfolgerung, dass ein Büro- und Wissensarbeiter, bezogen auf seine Arbeitsweise, im öffentlichen Dienst kaum anders arbeitet, als in der Privatwirtschaft.

6. Fazit

Mit Autonomie und einem auf Vertrauen basierenden Führungsstil lassen sich zwei wichtige Schlüsselaspekte von neuen Arbeitswelten identifizieren, deren Relevanz durch die statistischen Wirkungszusammenhänge für den öffentlichen Dienst nachgewiesen wird. Allerdings ist der Einfluss von Autonomie und einem auf Vertrauen basierenden Führungsstil auf die Performance nicht so hoch, wie bei der Motivation und dem Wohlbefinden. Dies kann daran liegen, dass die Performance zum einen bei dieser Auswertung auf der Selbsteinschätzung der Personen basiert und zum anderen von vielen weiteren Faktoren abhängig ist.

Hervorzuheben ist aus der Umfrage die Erkenntnis, dass die Arbeitsweise im öffentlichen Dienst sich im Grunde kaum von der in der Privatwirtschaft unterscheidet. Die Gestaltung einer motivations- und leistungsförderlichen Arbeitsumgebung ist nicht branchenspezifisch. Für die Gestaltung neuer Arbeitswelten im öffentlichen Dienst ergeben sich eher Synergien. Viele Erkenntnisse und Erfolgsfaktoren, die für die Gestaltung der physischen Arbeitsumgebung in der Privatwirtschaft relevant sind, gelten aufgrund der ähnlichen Arbeitsweise auch für den öffentlichen Dienst.

7. Literatur

- Bartz M, Gnesda A, Schmutzer T (Hrsg.) (2017) Unternehmen der nächsten Generation – Atlas des neuen Arbeitens. Berlin: Gabler Verlag.
- Bauer W (Hrsg.), Jurecic M, Rief S; Stolze D (2018) Office Analytics – Erfolgsfaktoren für die Gestaltung einer typbasierten Arbeitswelt. Stuttgart: Fraunhofer-Verlag.
- dbb beamtenbund und tarifunion (2019) Zahlen, Daten, Fakten. Berlin: dbb Verlag.
- Haner U, Wackernagel S (2018) ORGATEC Sonderbericht zur Studie "Wirksame Büro- und Arbeitswelten" – Erfolgsfaktoren für eine wirksame Gestaltung von Büro- und Arbeitswelten. Stuttgart.
- Hofmann J, Piele A, Piele C (2019) New Work – Best Practices und Zukunftsmodelle. Stuttgart: Fraunhofer-Verlag.
- McKinsey & Company (2019): Die Besten, bitte: Wie der öffentliche Sektor als Arbeitgeber punkten kann.
- Prochazka V, Wingartz N (2019) Innovation und Digitalisierung in den Kommunen und Landkreisen Baden-Württembergs – Status Quo, Herausforderungen, Bedarfe, Handlungsempfehlungen. Stuttgart: Fraunhofer-Verlag.
- Stocksmeier D (2017) Potenziale der digitalen Transformation für die deutsche Verwaltung in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) Digitale Transformation der Verwaltung – Empfehlungen für eine gesamtstaatliche Strategie. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 10-11.
- Zanker C (2019) Ämter ohne Aktenordner? – E-Government & Gute Arbeit in der digitalisierten Verwaltung. Bonn: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Danksagung: Ein ganz besonderer Dank gilt unseren Partnern des OFFICE 21 Verbundforschungsprojektes.



Gesellschaft für
Arbeitswissenschaft e.V.

Digitale Arbeit, digitaler Wandel, digitaler Mensch?

66. Kongress der
Gesellschaft für Arbeitswissenschaft

TU Berlin
Fachgebiet Mensch-Maschine-Systeme

HU Berlin
Professur Ingenieurpsychologie

16. – 18. März 2020, Berlin

GfA-Press

Bericht zum 66. Arbeitswissenschaftlichen Kongress vom 16. – 18. März 2020

**TU Berlin, Fachgebiet Mensch-Maschine-Systeme
HU Berlin, Professur Ingenieurpsychologie**

Herausgegeben von der Gesellschaft für Arbeitswissenschaft e.V.
Dortmund: GfA-Press, 2020
ISBN 978-3-936804-27-0

NE: Gesellschaft für Arbeitswissenschaft: Jahresdokumentation

Als Manuskript zusammengestellt. Diese Jahresdokumentation ist nur in der Geschäftsstelle erhältlich.
Alle Rechte vorbehalten.

© **GfA-Press, Dortmund**
Schriftleitung: Matthias Jäger

im Auftrag der Gesellschaft für Arbeitswissenschaft e.V.

Ohne ausdrückliche Genehmigung der Gesellschaft für Arbeitswissenschaft e.V. ist es nicht gestattet:

- den Kongressband oder Teile daraus in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) zu vervielfältigen,
- den Kongressband oder Teile daraus in Print- und/oder Nonprint-Medien (Webseiten, Blog, Social Media) zu verbreiten.

Die Verantwortung für die Inhalte der Beiträge tragen alleine die jeweiligen Verfasser; die GfA haftet nicht für die weitere Verwendung der darin enthaltenen Angaben.

Screen design und Umsetzung

© 2020 fröse multimedia, Frank Fröse

office@internetkundenservice.de · www.internetkundenservice.de