

Regierungsforschung.de

Das wissenschaftliche Online-Magazin
der NRW School of Governance

Nicolai Dose, Nils Beier, Sophie Evers, Carolin Hühlein-Wortmann, Marvin Herter

Frischer Wind für neue Perspektiven

Wie Talentaustauschprogramme öffentliche Verwaltung und
Privatwirtschaft voranbringen können

August 2022

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

NRW

School of Governance
www.nrwschool.de



NRW

School of Governance
www.nrwschool.de



Frischer Wind für neue Perspektiven

Wie Talentaustauschprogramme öffentliche Verwaltung und Privatwirtschaft voranbringen können

Vorwort

Mit den gewachsenen politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Herausforderungen der vergangenen Jahre hat sich auch der Stellenwert der Transformation der öffentlichen Verwaltung erhöht. Für die Bewältigung der Herausforderungen braucht es leistungsfähige und resiliente Institutionen. Häufig stehen technische Infrastruktur und Ausstattung oder digitale Services im Mittelpunkt der Diskussion um die Modernisierung des öffentlichen Sektors. Um einen erfolgreichen und nachhaltigen Wandel der Verwaltung anzustoßen, braucht es aber vor allem auch eins: handlungsfähige Verwaltungsmitarbeitende.

Dabei sind die Herausforderungen im Personalbereich vielfältig: Umgang mit zunehmendem Personalmangel als Folge des demographischen Wandels, Schaffung attraktiver Arbeitsmodelle und einer als zeitgemäß geltenden Arbeitskultur sowie die Sicherstellung der Handlungsfähigkeit bei immer komplexeren Fragestellungen. Überdies wandeln sich Rolle und Anforderungen an Arbeitgeber am Arbeitsmarkt signifikant. Es reicht nicht mehr, Talente Arbeitsplätzen zuzuordnen, vielmehr muss die stetige Weiterentwicklung von Mitarbeitenden gepaart mit einer sinnstiftenden Tätigkeit im Fokus stehen (vom ‚Talent Consumer‘ zum ‚Talent Creator‘).

Der politische Wille zur Bewältigung der Herausforderungen zeigt sich im aktuellen Koalitionsvertrag, ebenso die Vielfalt möglicher Maßnahmen. Eines der geforderten Instrumente, das als Baustein zur Verwaltungstransformation in Betracht gezogen wird, sind Talentaustauschprogramme. Ihnen wird beispielsweise zugeschrieben, benötigte Kompetenzen zu vermitteln und zur positiven Entwicklung der Arbeitskultur beizutragen. Das hat unser Interesse geweckt und folgende Fragen aufgeworfen: Welche Erfahrungen wurden bisher mit Talentaustauschprogrammen gesammelt? Was sind die Mehrwerte und Hindernisse? Unter welchen Rahmenbedingungen kann dieses Instrument in Zukunft die Verwaltungstransformation effektiv unterstützen?

Diesen Fragen sind wir in einem interdisziplinären Team aus Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft und Public-Sector-Beratung nachgegangen. Wir bündeln die Kompetenzen der NRW School of Governance, des Rhein-Ruhr-Instituts für Sozialforschung und Politikberatung (RISP) e.V. und der Universität Duisburg-Essen mit denen von Accenture. Dafür haben wir mit einer

Vielzahl von Expertinnen und Experten gesprochen, die entweder bereits selbst Erfahrungen mit Talentaustauschen sammeln konnten oder die aufgrund ihrer Positionen potenzielle Teilnehmende sein können. Von den aus diesen Gesprächen gewonnenen Perspektiven lebt die vorliegende Studie.

Damit regen wir im großen Feld der Personalmaßnahmen zur Diskussion an. Wir legen offen, was mit Talentaustauschprogrammen erreicht werden kann und wo diesen derzeit noch Grenzen gesetzt sind. Wir destillieren Erfolgsfaktoren, um das Potenzial des Instruments auszuschöpfen und die volle Wirkung von Talentaustauschprogrammen als Baustein zur Transformation der Verwaltung zu entfalten.



Univ.-Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte

Direktor der NRW School of Governance

krkorte@uni-due.de



Corinna Krezer

Geschäftsführerin, Leiterin Öffentliche Verwaltung und Gesundheitswesen Accenture

corinna.krezer@accenture.com

Executive Summary

Hintergrund: Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung hat politische Priorität für einen funktionsfähigen Staat.

Die aktuelle Bundesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag ambitionierte Ziele zur Modernisierung der Verwaltung gesteckt. Insgesamt soll die Verwaltung agiler und digitaler arbeiten, interdisziplinäre und kreative Problemlösungen nutzen, Silodenken überwinden und eine moderne Führungs- und Verwaltungskultur implementieren. Die Relevanz dieser Ziele liegt in den aktuellen Herausforderungen der Verwaltung begründet, etwa dem zunehmenden Personalmangel und dem daraus erwachsenden Effizienzdruck. Von einer Zielerreichung ist man – trotz vieler Initiativen – noch entfernt.

Hebel: Talentaustausche zwischen Verwaltung und Privatwirtschaft sind ein möglicher Hebel zur Steigerung der Modernisierungsfähigkeit und Transformation der Verwaltung.

Programme, die einen Austausch von Mitarbeitenden zwischen Verwaltung und Privatwirtschaft ermöglichen, sollen hier Abhilfe schaffen. Sie zielen u. a. darauf ab, die Verwaltung zu befähigen, Innovationskompetenzen aufzubauen, die bereits im Privatsektor eingesetzt werden, und Effizienzpotenziale zu heben. Vor diesem Hintergrund finden Talentaustauschprogramme Eingang in den politischen Diskurs. Es bestehen bereits vielfältige Initiativen zum Personalaustausch zwischen Verwaltung und Privatwirtschaft. Mitunter sind Talentaustauschprogramme sogar bereits fester Bestandteil der Personalentwicklung in Verwaltungsbehörden.

Mehrwerte: Die öffentliche Verwaltung kann immens von Talentaustauschprogrammen profitieren.

Die vorliegende Studie liefert eine explorative Analyse von Erfahrungen mit Talentaustauschprogrammen in Deutschland und im internationalen Umfeld. Es zeigt sich: Die Verwaltung kann erheblich von Talentaustauschprogrammen profitieren. Talentaustauschprogramme wirken direkt auf die im Koalitionsvertrag formulierten Ziele zur Verwaltungsmodernisierung ein – und darüber

hinaus. Sie ermöglichen die Vermittlung methodischer Expertise und fachlich-inhaltlichen Wissens, stoßen den Kulturwandel in der Verwaltung an, fördern die Bildung von Netzwerken, das gegenseitige Verständnis sowie die Karriereentwicklung der Mitarbeitenden und die Arbeitgeberattraktivität der Organisationen.

Grenzen: Talentaustauschprogramme stehen vor Herausforderungen, die gezielt adressiert werden können.

Um Talentaustauschprogramme gewinnbringend für Verwaltung und Privatwirtschaft einzusetzen, gilt es, einige Hindernisse zu bewältigen. Ressourcenmangel infolge der Entsendung von Mitarbeitenden, potenzielle finanzielle Einbußen für teilnehmende Mitarbeitende, mögliche Interessenkonflikte externer Mitarbeitender in der Verwaltung sowie eine erschwerte Zusammenarbeit aufgrund kultureller Differenzen und gegenseitiger Skepsis zwischen Privatwirtschaft und Verwaltung sind in diesem Zusammenhang besonders erwähnenswert.

Erfolgsfaktoren: Der vorliegende Beitrag identifiziert Rahmenbedingungen, um das Potenzial von Talentaustauschprogrammen voll auszuschöpfen.

Die gewonnenen Erkenntnisse liefern fundierte Ideen für die Ausweitung entsprechender Programme: Es bedarf neugieriger Teilnehmender, die offen für Veränderung sind und ein adäquates Senioritätslevel mitbringen. Für potenzielle Teilnehmende sind klare Anreize unabdingbar. Zusätzlich ist die Unterstützung durch Führungspersonal in Verwaltung und Privatwirtschaft notwendig. Programme müssen effektiv gesteuert werden. Voraussetzung hierfür ist die enge Zusammenarbeit zwischen Fachbereichsleiterinnen und -leitern und Personalreferentinnen und -referenten in der Verwaltung. Für eine nachhaltige Verankerung und Nutzung des Erlernten nach Abschluss des Austausches müssen förderliche Rahmenbedingungen vorliegen oder geschaffen werden.

Inhaltsverzeichnis

Mammutaufgabe Personalpolitik	5
Transformationsdruck und steigende Anforderungen	6
Ein explorativer Ansatz zur Potenzialermittlung	7
Talentaustauschprogramme: Wirksamer Hebel oder leeres Versprechen?	9
Talentaustauschprogramme in Deutschland und international	10
Die Mehrwerte: Was Talentaustauschprogramme bewirken können	12
Die Fallstricke: Mögliche Hindernisse für Talentaustauschprogramme	15
Fazit: Wirkungsvoller Baustein für die Modernisierung der Verwaltung	17
Anhang	21
Der Rahmen: Rechtliche Regelungen zu Talentaustauschprogrammen	21
Literatur- und Quellenverweise	23
Danksagung	26
Kontakt	27

Mammutaufgabe Personalpolitik

Transformationsdruck und steigende Anforderungen

„Wir wollen einen grundlegenden Wandel hin zu einem ermöglichenden, lernenden und digitalen Staat, der vorausschauend für die Bürgerinnen und Bürger arbeitet.“¹ Mit diesen Worten leitet die Ampelkoalition im Koalitionsvertrag ihr Kapitel zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung ein. Dazu werden klare Ziele formuliert: Die Verwaltung soll agiler und digitaler werden, interdisziplinäre und kreative Lösungsansätze nutzen, Silodenken überwinden und eine moderne Führungs- und Verwaltungskultur implementieren.² Diese Ambitionen wurden von vielen Seiten grundsätzlich begrüßt – von Politik, Privatwirtschaft, Medien und der Verwaltung selbst.³ Gleichzeitig wurde von Teilen der Kommentatorinnen und Kommentatoren bemängelt, dass Details zur Umsetzung im Unklaren blieben und konkrete kurz- bis mittelfristige Maßnahmen fehlen würden.⁴

Den weitreichenden Zielsetzungen des Koalitionsvertrags stehen vielfältige Herausforderungen gegenüber, wie etwa der gravierende Personalmangel. „Die demografische Entwicklung treibt eine Abwärtsspirale an, gegen die die Kommunen, die Länder und der Bund viel zu wenig gegensteuern“, sagt der dbb-Vorsitzende Ulrich Silberbach.⁵ Und tatsächlich belegen Untersuchungen, dass in den nächsten zehn Jahren über 25 Prozent der Beschäftigten in den Ruhestand wechseln werden⁶ – rund ein Drittel dieser Stellen wird voraussichtlich nicht nachbesetzt werden können. Im Freistaat Sachsen etwa wird für knapp 31 000 der insgesamt 88 000 nachzubesetzenden Stellen bis zum Jahr 2030 kein adäquater Ersatz gefunden werden.⁷ Um die Kernaufgaben der Verwaltung weiterhin erfüllen zu können, wird dadurch vor allem eines notwendig: das Heben von Effizienzpotenzialen. Ein gezielter Kompetenzaufbau, die Nutzung neuer Methoden und Arbeitsweisen sowie die Automatisierung zeitintensiver Routinearbeiten können entlasten.

Zusätzlich zur steigenden Knappheit des Personals ändern sich auch dessen Erwartungen und Bedürfnisse an das Arbeitsleben deutlich. Ein kooperativer Führungsstil, Verantwortungsübernahme auf allen Karrierestufen, mehr Flexibilität und Individualität in Arbeitsformen und Karrierepfaden – das alles sind Stichworte für die Erwartungen an ein attraktives Arbeitsumfeld.⁸ Wer eine moderne Führungs- und Organisationskultur bietet, seine Mitarbeitenden fordert und flexibel auf deren Arbeits- und Lebensvorstellungen eingeht, schafft daher eine hohe Arbeitgeberattraktivität für die eigene Organisation.

Neben den Veränderungen des Arbeitsmarktes haben die letzten Jahre eine weitere zentrale Herausforderung offenbart: die eingeschränkte staatliche Handlungsfähigkeit in Krisensituationen. Krisen werden zunehmend komplex

und sind gekennzeichnet durch eine große Tragweite, hohen Zeitdruck, hohe politische Bedeutung sowie Unsicherheit und Mehrdeutigkeit.⁹ Flüchtlingsbewegungen und die COVID-19-Pandemie etwa haben gezeigt, dass staatliche Akteurinnen und Akteure zur effektiven Bewältigung komplexer Krisen auf vielfältige Expertise und breite Ressourcen zurückgreifen müssen, die nicht immer in der Verwaltung vorhanden oder unmittelbar für sie zugänglich sind.¹⁰ Vor diesem Hintergrund bedarf es neuer Fähigkeiten und Ansätze, die eine dynamischere Kompetenzentwicklung und -einbindung ermöglichen, um Betrachtungs- und Optionsräume in Krisensituationen zu erweitern.

Die Relevanz der im Koalitionsvertrag festgeschriebenen Ziele zur Verwaltungsmodernisierung wird anhand dieser

übergreifenden Trends deutlich. Von der Zielerreichung ist man hingegen noch weit entfernt. Sowohl Führungskräfte in der Verwaltung als auch wissenschaftliche Studien schätzen die Digital- und Technologiekompetenzen der Mitarbeitenden als gering ein.¹¹ Handlungsbedarf wird zudem bei dem Ausbau kollaborativer und vernetzter Arbeitsformen sowie dem Überwinden von Silodenken gesehen.¹² Eigenständiges Arbeiten in der Verwaltung nimmt zu, ist jedoch noch stark von der jeweiligen Führungskraft abhängig, und eine Fehlerkultur wird aufgrund hierarchischer Prozesse nur eingeschränkt gelebt.¹³

Es gibt bereits zahlreiche Maßnahmen, die hier Verbesserung bringen sollen,¹⁴ etwa die Vermittlung von Digitalisierungskompetenzen in der Ausbildung von Beamtinnen und Beamten.¹ Diese Studie fokussiert sich auf eine konkrete Maßnahme, die im Koalitionsvertrag prominent Erwähnung findet – Talentaustauschprogramme.¹⁵


Talentaustauschprogramme sollen *„Personalaustausch und die Rotation zwischen verschiedenen Behörden, zwischen Bund und Ländern sowie zwischen Verwaltung und Privatwirtschaft“*¹⁶ fördern und vereinfachen. So äußern sich die Koalitionäre der Ampel im Koalitionsvertrag zu den Zielen von Talentaustauschprogrammen. Diese Programme werden als Instrument betrachtet, um den drängenden Herausforderungen der Verwaltung zu

begegnen, etwa über die Modernisierung von Arbeitsmethoden und -kompetenzen, die Transformation der Arbeitskultur, die ministeriumsübergreifende Vernetzung sowie die Veränderung der Rahmenbedingungen für eigenständiges, verantwortungsvolles und kollaboratives Arbeiten.¹⁷

Ein explorativer Ansatz zur Potenzialermittlung

Im Fokus dieser Studie stehen Programme, die einen uni- oder bidirektionalen Austausch von Mitarbeitenden zwischen der öffentlichen Verwaltung und privatwirtschaftlichen Unternehmen ermöglichen. Sie gehen über formelle oder informelle Zusammenarbeits- und Austauschformate hinaus und beinhalten die vorübergehende Einbindung externer Mitarbeitender aus privatwirtschaftlichen Unternehmen und Verwaltungsbehörden in die jeweilige Gastorganisation und die dortigen Arbeitsabläufe. Nicht eingeschlossen sind inter- oder intrabehördliche Rotations- und Austauschprogramme.¹¹

Bisher sind Talentaustauschprogramme weder in der Wissenschaft noch in der Praxisliteratur empirisch umfassend erforscht. Die vorliegende Studie möchte einen Beitrag zur Schließung dieser Lücke leisten und setzt auf eine explorative Erkenntnisgewinnung.



Neben der fokussierten Recherche und Analyse existierender Programme basierend auf öffentlich zugänglicher Literatur bildeten relevante rechtliche Grundlagen die Basis für die vorgelegte Untersuchung. Darüber hinaus wurden insgesamt 33 qualitative Interviews mit relevanten Personen aus Bundes- und Landesbehörden, Körperschaften des öffentlichen Rechts, verwaltungsnahen Dachorganisationen sowie privatwirtschaftlichen Unternehmen geführt. Die Interviews wurden durch halbstandardisierte Leitfäden strukturiert und fokussierten jeweils drei Zielgruppen, sowohl in der öffentlichen Verwaltung als auch in privatwirtschaftlichen Unternehmen:

1. Erfahrungsträgerinnen und -träger

Befragung von 14 Mitarbeitenden, die bereits an inländischen oder internationalen Personalaustauschprogrammen teilgenommen haben und aus ihrer praktischen Erfahrung berichten konnten.

2. Expertinnen und Experten aus dem Personalbereich

Interviews mit fünf Mitarbeitenden in führender Funktion im Personalbereich, die als Personalverantwortliche bereits an der Initiierung, Umsetzung und Durchführung von Personalaustauschprogrammen beteiligt waren oder perspektivisch daran beteiligt sein können.

3. Expertinnen und Experten aus Fachbereichen

Befragung von 14 Mitarbeitenden in führender oder ausführender Funktion, die perspektivisch Teilnehmende von Personalaustauschprogrammen sein können, sowie deren Führungskräfte.

Talentaustausch- programme: Wirk- samer Hebel oder leeres Versprechen?

Rechtliche Grundlagen für Talentaustauschprogramme

Für die Durchführung von Talentaustauschprogrammen zwischen Verwaltung und Privatwirtschaft bestehen rechtliche Vorgaben. Diese umfassen die dienstrechtlichen Rahmenbedingungen für die Entsendung von Beamtinnen und Beamten in die Privatwirtschaft sowie verwaltungsrechtliche Vorschriften für den Einsatz externer Mitarbeitender aus der Privatwirtschaft in der Verwaltung.

Ein Austausch von Mitarbeitenden ist demnach rechtlich in beide Richtungen möglich.

Weitere Informationen befinden sich im Anhang.

Talentaustauschprogramme in Deutschland und international

In Deutschland wie auch im internationalen Umfeld existiert bereits eine Reihe von Talentaustauschprogrammen, die hier nicht erschöpfend behandelt werden können. Auf Bundesebene sind insbesondere die Programme Work4Germany, Tech4Germany und Seitenwechsel bekannt.^{III} Auf Landesebene finden sich Maßnahmen wie die Digital schmiede Bayern, das Außendienstprogramm des bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie sowie das Behörden- und Wirtschaftsvolontariat für Ministerien und Behörden des Freistaats Bayern. Daneben führen auch Körperschaften des öffentlichen Rechts Personalaustauschprogramme mit der Privatwirtschaft durch, wie etwa die Deutsche Rentenversicherung Bund. Im internationalen Umfeld ist das Programm Interchange Canada der öffentlichen Verwaltung Kanadas erwähnenswert. Interchange Canada ermöglicht seit 45 Jahren den Wissenstransfer zwischen öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft. Darauf zielen auch weitere internationale Austauschprogramme in Großbritannien (UKGI Secondment Programme¹⁸), Australien (Australian Government Treasury Secondment Program¹⁹) oder das Secondment Program der Weltbank.²⁰

Diese Programme können primär die thematische Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Privatwirtschaft sowie die Bereitstellung inhaltlicher Expertise im Fokus haben oder auf die Vermittlung von Kompetenzen und Wissen abzielen (z. B. Work4Germany). Initiativen, die beide dieser Ziele verfolgen, existieren ebenfalls (z. B. Interchange Canada, Australian Government Treasury Secondment Program). Weitere Programme dienen als explizites Instrument der Personalentwicklung. Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang die bereits genannten Außendienste auf ministerieller Ebene, mit denen im Rahmen einer Führungskräfteentwicklung Gelegenheit gegeben wird, befristet in der Privatwirtschaft zu arbeiten. Ziel ist dabei, Praxis- und Bürgerinnen- und Bürgernähe für die Mitarbeitenden der Ministerien herzustellen. In manchen Landesministerien ist die Absolvierung eines Außendienstes gar Voraussetzung, um in Leitungspositionen befördert zu werden.^{IV}

Die Programme unterscheiden sich zudem hinsichtlich der Art und Dauer der Einbindung der Mitarbeitenden in die Arbeitsabläufe der Gastorganisation. Der Einsatz externer Mitarbeitender kann projektbasiert (z. B. Work4Germany) oder über die Integration in die laufende Arbeit der Verwaltungsbehörden oder Unternehmen (z. B. Interchange Canada, Außendienste) erfolgen. Auch die Beschäftigungsform während des Austausches ist ein unterscheidendes Merkmal. Externe Mitarbeitende können für die Dauer des Austausches bei ihrem bisherigen Arbeitgeber angestellt bleiben (z. B. Seitenwechsel) oder von

diesem beurlaubt und vorübergehend von der aufnehmenden Organisation angestellt werden (z. B. Interchange Canada, Außendienste). Es ist auch möglich, dass externe Mitarbeitende für die Dauer des Austausches von einer dritten Gesellschaft beschäftigt werden. Hierfür wird oftmals die Rechtsform einer GmbH gewählt, als deren alleiniger Gesellschafter die betreffende Verwaltungsbehörde agiert (z. B. Work4Germany). Die Länge der Entsendung von Mitarbeitenden reicht von wenigen Wochen (z. B. Wirtschafts- und Behördenvolontariat des Freistaats Bayern) bis zu mehreren Jahren (z. B. Secondment Program der Weltbank).

Nachfolgend werden exemplarisch Talentaustauschprogramme aufgelistet (Tabelle 1 und 2). Ausgewählt wurden Programme, die die mögliche Bandbreite an Zielsetzungen, Entsendungsdauer und -richtung sowie Beschäftigungsverhältnissen entsandter Mitarbeitender widerspiegeln. Auf Basis der Auswahl wurden entsprechende Expertinnen- und Expertengespräche geführt.



Tabelle 1: Überblick über Talentaustauschprogramme, die externe Mitarbeitende projektbasiert einsetzen

	Work4Germany	Digitalschmiede Bayern
Kurzbeschreibung	<ul style="list-style-type: none"> Fellowship-Programm, das Expertinnen und Experten für Transformationsvorhaben aus der Privatwirtschaft mit Fach- und Führungskräften aus Bundesministerien zusammenbringt 	<ul style="list-style-type: none"> Initiative des Bayerischen Staatsministeriums für Digitales Durchführung durch die Digital Product School des gemeinnützigen Innovationszentrums UnternehmerTUM GmbH in enger Kooperation mit der Technischen Universität München (TUM) Fellowship-Programm, bei dem interdisziplinäre Produkt-Teams begleitet von Verwaltungsmitarbeitenden digitale Produkte und Services für die bayerische Verwaltung entwickeln Fokus auf iterativer und nutzendenzentrierter Entwicklung und Validierung von Lösungskonzepten
Ziele	<ul style="list-style-type: none"> Zusammenbringen von komplementären Qualifikationen, um Digitalisierungsprojekte bestmöglich voranzutreiben Entsendung von Teilnehmenden zur Unterstützung konkreter Projekte in Bundesministerien Vermittlung methodischer Kompetenzen, u. a. durch Begleitung von Projekten Etablierung von nutzendenzentrierten und agilen Arbeitsweisen gemeinsam mit Tandempartnerinnen und -partnern 	<ul style="list-style-type: none"> Entwicklung von Prototypen für Herausforderungen der Verwaltung Gemeinsames Lernen Anwendung von agilen und nutzendenzentrierten Ansätzen Aufbau eines Netzwerks
Dauer	Sechs Monate	Drei Monate
Entsendungsrichtung	Privatwirtschaft zu Verwaltung	Privatwirtschaft zu Verwaltung
Beschäftigungsverhältnis	<ul style="list-style-type: none"> Vollzeitanstellung bei DigitalService Entleihung an Ministerium (bei gleichzeitiger Ruhelegung des privatwirtschaftlichen Arbeitsvertrages) 	<ul style="list-style-type: none"> Vollzeit im Rahmen eines Stipendiums (bis zu 1.000 € pro Monat) für die Verwaltung

Tabelle 2: Überblick über Talentaustauschprogramme, die externe Mitarbeitende in die laufende Arbeit der Verwaltungsbehörden oder der Unternehmen integrieren

	Bayerischer Außendienst	Interchange Canada
Kurzbeschreibung	<ul style="list-style-type: none"> Maßnahme zur Personalentwicklung in bayerischen Behörden Außendienst in einer nachgeordneten Verwaltungsbehörde oder im Geschäftsbereich des bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie in einem privatwirtschaftlichen Unternehmen²¹ 	<ul style="list-style-type: none"> Talentaustauschprogramm der kanadischen Regierung Personalaustausch zwischen kanadischen Verwaltungsorganisationen und anderen Organisationen aus dem privaten, öffentlichen und Non-Profit-Sektor
Ziele	<ul style="list-style-type: none"> Entwicklung von Personal durch den Erfahrungserwerb in praxisrelevanten Tätigkeitsfeldern Erreichung der Besoldung nach A 16 und höher in einer obersten Landesbehörde durch eine mindestens zweijährige Tätigkeit der Beamtinnen und Beamten außerhalb ihrer obersten Landesbehörde 	<ul style="list-style-type: none"> Ermöglichung von thematischer Zusammenarbeit Angebot von inhaltlicher Expertise Vermittlung von methodischen Kompetenzen Transfer von Wissen Vernetzung Beitrag zur beruflichen Entwicklung der Teilnehmenden Abdeckung organisatorischer Bedarfe durch die Gewinnung von Fachexpertise
Dauer	In der Regel zwei Jahre	Bis zu drei Jahre
Entsendungsrichtung	Verwaltung zu Privatwirtschaft	Verwaltung zu Privatwirtschaft, Privatwirtschaft zu Verwaltung
Beschäftigungsverhältnis	<ul style="list-style-type: none"> Austausch innerhalb der Verwaltung: Versetzung/ Abordnung in jeweilige Organisation Austausch mit staatlichen Beteiligungsgesellschaften/ Privatwirtschaft/sonstigen Institutionen: Beurlaubung und Wegfall des Anspruches auf Leistungen gegenüber Dienstherrn; Anteil der Beihilfe wird über eine zusätzliche Privatversicherung abgedeckt 	<ul style="list-style-type: none"> Vollzeitarbeit bei der jeweiligen Gastorganisation bei gleichzeitiger Weiterbezahlung durch die Heimatorganisation Gastorganisationen tragen diese Kosten voll oder anteilig

Die Mehrwerte: Was Talentaustauschprogramme bewirken können

Die Erfahrungen mit Talentaustauschprogrammen zeigen signifikante Mehrwerte insbesondere für Verwaltungsbehörden, aber auch für privatwirtschaftliche Unternehmen. Basierend auf Erfahrungsberichten und Erwartungen der Interviewten sowie der bestehenden Literatur ergeben sich vier Arten von positiven Effekten: der Austausch von Expertise, der Anstoß für Kulturwandel, der Aufbau von Netzwerken und gegenseitigem Verständnis sowie die Förderung von Karriereentwicklung und Arbeitgeberattraktivität.

Austausch und Vermittlung notwendiger Expertise

Die **Aneignung methodischer Fertigkeiten und Arbeitsweisen** ist einer der wichtigsten Mehrwerte für Verwaltungsmitarbeitende. Einstimmig wird durch Interviewteilnehmende bestätigt: Sowohl durch einen Aufenthalt in einem privatwirtschaftlichen Unternehmen als auch durch die Zusammenarbeit mit externen Mitarbeitenden aus der Privatwirtschaft kommen Verwaltungsmitarbeitende mit Arbeitsweisen und Methoden in Berührung, die in der Verwaltung nicht etabliert sind. Ehemalige Teilnehmende berichten davon, dass sie Projektmanagementkompetenzen, agiles Arbeiten, technologische Kompetenzen und moderne

Mitarbeitendenführung erlernt haben. Eine Teilnehmerin aus der Privatwirtschaft, die in einer Verwaltungsbehörde hospitiert hat, ergänzt: *„Wir haben eine Methodenbox aufgebaut, aus der Mitarbeitende Bestandteile nutzen, wenn sie neue Projekte aufsetzen. Wir sollten die Mitarbeitenden nachhaltig befähigen und die Mitarbeitenden im Ministerium sollten versuchen, weiterhin das Gelernte anzuwenden.“* Dieser Mehrwert trifft insbesondere auf Projekte zu, deren primäres Ziel es ist, Verwaltungsmitarbeitenden methodische Kompetenzen zu vermitteln. Projektverantwortliche eines Talentaustauschprogramms berichten überdies: *„Ziel ist es, auf die Kundenorientierung in der öffentlichen Verwaltung einzuzahlen, indem wir Kompetenzvermittlung betreiben, und Verwaltungsmitarbeitende in die Lage zu versetzen, dies auch umzusetzen.“*

Zusätzlich **steigert die Verwaltung ihr Fachwissen**, zum Beispiel über diejenigen Unternehmen, die durch regulierende und fördernde Aktivitäten von Behörden adressiert werden. Hier wird besonders das Potenzial einer Entsendung von Mitarbeitenden aus der Verwaltung in die Privatwirtschaft hervorgehoben: *„Wir haben ein Verständnis darüber erlangt, was die Bedarfe der Industriepartner sind, wie diese aufgestellt sind und an was es ihnen in diesem Zusammenhang fehlt.“* Ein ehemaliger Teilnehmer plädiert dafür, neben der Vermittlung methodischer Expertise auch einen Schwerpunkt auf den fachlich-inhaltlichen Austausch zu legen. Verstärkter fachlich-inhaltlicher Austausch und das verbesserte



Verständnis von der Privatwirtschaft haben sich für Verwaltungsmitarbeitende bereits in der Zusammenarbeit mit Unternehmen ausgezahlt. Interviewteilnehmende berichteten etwa davon, dass sie auf Basis der im Rahmen eines Talentaustauschprogramms gewonnenen Erkenntnisse zukunftssträchtige Wirtschaftszweige zielgerichtet fördern konnten, was zur Standortattraktivität beigetragen habe.

Ergänzend zur Steigerung des eigenen Methoden- und Fachwissens erhält die Verwaltung **flexiblen Zugang zu externen Kompetenzen und fachlichem Wissen**. Durch den temporären Aufenthalt externer Mitarbeitender in Verwaltungsbehörden können relevante Kompetenzen und Fachexpertise flexibler verfügbar gemacht werden als durch reguläre Stellenbesetzungen. Auch erhalten Verwaltungsbehörden Zugriff auf die Expertise von Personen, für die eine Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung nicht infrage kommt. Dies betrifft etwa Mitarbeitende, für die eine reguläre Beschäftigung in der Verwaltung nicht möglich ist, weil ihre Ausbildung nicht den laufbahnrechtlichen Anforderungen an Beamtinnen und Beamte entspricht:²² *„Ein Vorteil von Work4Germany ist, dass wir Leute reinbekommen, die nach den formellen Einstellungsgründen des öffentlichen Dienstes nie reingekommen wären, weil sie beispielsweise keinen Hochschulabschluss haben.“* Auch tragen Mitarbeitende aus der Privatwirtschaft ihre Expertise in die Verwaltungsorganisation, die sich nicht vorstellen können, dauerhaft in der Verwaltung tätig zu sein: *„Ich hätte einen Job in der Verwaltung nie in Betracht gezogen. Vermutlich wäre ich wieder in ein Start-up gegangen. [Es] war die Möglichkeit, zeitlich begrenzt einen Einblick zu gewinnen.“*

Für Teilnehmende aus privatwirtschaftlichen Unternehmen, die in einer Verwaltungsorganisation hospitieren, eröffnen Talentaustauschprogramme die Möglichkeit, bestehende **methodische Kompetenzen weiterzuentwickeln**. Für diese Personen bieten Talentaustauschprogramme, wie die Digitalschmiede Bayern, die Möglichkeit, bereits vorhandene Fertigkeiten in einem anderen Kontext als der Privatwirtschaft anzuwenden und sie auf dieser Grundlage weiterzuentwickeln.

Teilnehmende aus der Privatwirtschaft bestätigten zudem einheitlich, **dass sie ihr Verwaltungswissen deutlich ausbauen** konnten. Eine Teilnehmerin betont, ihr Austausch in die Verwaltung sei *„das beste Weiterbildungsprogramm, das man sich vorstellen kann, [gewesen].“* Durch die vorübergehende Entsendung in Verwaltungsorganisa-

tionen erhalten externe Mitarbeitende einen wertvollen Einblick in den Organisationsaufbau sowie relevante Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse der öffentlichen Verwaltung. Dies bezieht sich insbesondere auf systemische Anforderungen an die Verwaltungsmitarbeitenden, etwa regelgebundene (Entscheidungs-)prozesse und hohe Dokumentationsaufwände. Eine Führungskraft aus dem Bankensektor bestätigt diesen Mehrwert als Anreiz für die Entsendung von Mitarbeitenden in die Verwaltung: *„Zu lernen, welche Abhängigkeiten [in Arbeitsabläufen in der Verwaltung] bestehen, woher sie kommen und wieso sie existieren, das hilft.“* Eine Interviewteilnehmerin, die ihre Gastorganisation im Umgang mit dem öffentlichen Sektor beriet, konkretisiert: *„Durch langjährige Erfahrungen kennen wir administrative Verwaltungsabläufe und können diese entsprechend adressieren.“*

Anstoß für Kulturwandel

Talentaustauschprogramme bieten für die öffentliche Verwaltung den Mehrwert, den vielerorts geforderten Kulturwandel anzustoßen.^V

„Wie sollen Verwaltungsmitarbeitende eine Kultur verändern, wenn sie nie eine andere Kultur kennengelernt haben?“ Diese Frage wird von einer Verwaltungsmitarbeiterin aufgeworfen, die zuvor einen Austausch mit der Privatwirtschaft absolviert hat. Sowohl externe Mitarbeitende in der Verwaltung als auch aus der Privatwirtschaft zurückkehrende Verwaltungsmitarbeitende geben Einblick in andere Arbeitskulturen und -weisen. Sie vermitteln Werte und Auffassungen, die in weiten Teilen der Privatwirtschaft Anwendung finden, wie etwa die verstärkte Offenheit gegenüber Veränderungen. **So lindern sie etwaige Vorbehalte gegen Veränderungen**. Dies kann etwa zur Etablierung agiler Arbeitsweisen bei Modernisierungsvorhaben, zur Nutzung moderner Führungsstile sowie zur Verbesserung der Mitarbeitendenbeteiligung in ihren Organisationen beitragen. Auch für Verwaltungsmitarbeitende, die mit externen Mitarbeitenden aus der Privatwirtschaft zusammengearbeitet haben, ergibt sich dieser Mehrwert: *„Die beiden Fellows haben mit ihrer Inspiration und ihren Erfahrungen dazu beigetragen, dass alle, die aus den Fachbereichen an den Workshops beteiligt waren, verstanden haben, wie agiles Arbeiten funktioniert. Diesen Kulturwandel zu vermitteln, das wäre ohne die beiden Fellows nicht möglich gewesen.“*

Eine Teilnehmerin antwortet auf die Frage, ob ihre Projektpartnerin in der Verwaltung von der gemeinsamen Zusammenarbeit im Programm profitiert habe: „*Absolut. Was sie mir erzählt, ist, dass sie immer wieder gesuchte Ansprechpartnerin ist. Für sie als Kompetenzträgerin hat das einen ordentlichen Boost gegeben.*“ Basierend auf neu erworbenen Kenntnissen und Kontakten können Teilnehmende sich als **Wissenstragende in ihrer Heimatorganisation etablieren und damit Multiplikatorinnen und Multiplikatoren für Veränderung sein.** Dieser Mehrwert wird insbesondere von Verwaltungsmitarbeitenden bestätigt, die in Privatunternehmen entsandt wurden. Die Erfahrung der Interviewten zeigt, dass dies besonders gelingt, wenn Voraussetzungen geschaffen werden, unter denen Verwaltungsmitarbeitende und ihre Organisationen das neu Erlernte nachhaltig anwenden können – etwa indem Mitarbeitende nach ihrer Rückkehr in Projekten involviert werden, in denen ihr neues Wissen relevant ist.

Netzwerke aufbauen und gegenseitiges Verständnis schaffen

Ein **Netzwerk mit neuen Kontakten aufzubauen und bestehende Beziehungen zu intensivieren**, ist ein wichtiger Mehrwert sowohl für die Privatwirtschaft als auch für die Verwaltung. Erfahrungsberichte der Gesprächspartnerinnen und -partner zeigen einheitlich, dass Teilnehmende Kontakt zu Personen im jeweils anderen Sektor knüpfen, mit denen vor dem Programm kein oder nur ein geringer Austausch bestand. Bei Work4Germany und anderen Programmen bestehen programmübergreifende und zentral durch die Programmleitung koordinierte Austauschformate, etwa gemeinsame Workshops. Interviewte berichteten, dass ein Austausch zwischen Teilnehmenden sowie Mitarbeitenden in den Gastorganisationen auch nach Abschluss des Austausches bestehen bleibt. Die Erfahrung mit Work4Germany zeigt, dass sich diese Netzwerke als besonders belastbar und nachhaltig erweisen, wenn Rahmenbedingungen bestehen, die einen organisationsübergreifenden Austausch zwischen Teilnehmenden fördern. Beispiele sind gemeinsame Seminare und Tagungen sowie Anslusstreffen nach Abschluss des Austausches.

Die **Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses** zwischen Privatwirtschaft und Verwaltung ist ein weiterer Mehrwert. Dieses Verständnis geht über fachlich-inhaltliches Wissen hinaus: Die Teilnehmenden bearbeiten gemeinsam Fragestellungen und erhalten Einblick in Arbeits- und Entscheidungsprozesse der aufnehmenden Organisation. Dies trägt dazu bei, dass Mitarbeitende aus Privatwirtschaft und Verwaltung ein besseres Verständnis für die Besonderheiten und Abhängigkeiten im Arbeitsumfeld der jeweils anderen Seite entwickeln. Dadurch können etwaige Vorurteile abgebaut werden. Beispielhaft

bestätigt ein ehemaliger Teilnehmer, dass er durch die Hospitation in der Verwaltung gelernt habe: „*Man unterschätzt Verwaltungsmitarbeitende und deren Kompetenzen und Motivation erheblich, weil Verwaltungsmitarbeitende durch systemische Anforderungen und Prozesse behindert werden.*“

Karriereentwicklung fördern und Arbeitgeberattraktivität steigern

Die Evidenzlage zur **Auswirkung von Talentaustauschprogrammen auf die Karriereentwicklung ist indifferent**, jedoch bestätigen mehrere Erfahrungstragende eine positive Auswirkung. Durch den Erwerb neuer Fähigkeiten und Kompetenzen können Teilnehmende ihre Arbeitsleistung verbessern und sich für ein höheres Karrierelevel qualifizieren.²³ Vor diesem Hintergrund setzen Ministerien auf Bundes- und Landesebene sowie Körperschaften des öffentlichen Rechts Talentaustausch gezielt als Instrument der Personalentwicklung ein. Umgekehrt stellt ein Interviewteilnehmer mit Blick auf das in der Verwaltung Gelernte fest: „*Im Privatsektor hatte ich nie die Gelegenheit dazu, das Zuhören und Personalführung zu erlernen. Hätte ich das zu einem früheren Zeitpunkt meiner Karriere gelernt, wäre ich später ein viel besserer Berater und Manager gewesen.*“

Zusätzlich können Organisationen ihre **Arbeitgeberattraktivität** und entsprechend die **Bindung ihrer Mitarbeitenden erhöhen**, indem sie ihnen ermöglichen, an Talentaustauschprogrammen teilzunehmen. Auf die Frage, was ihren Arbeitgeber dazu motiviert habe, sie in

die öffentliche Verwaltung zu entsenden, antwortet eine ehemalige Teilnehmerin: „Das war die Motivation, mich behalten zu wollen. Mein Arbeitgeber war da sehr flexibel. Es war okay für ihn, weil ich das persönlich wollte.“ Auch eine Führungskraft aus der Privatwirtschaft ergänzt: „Ein Anreiz könnte die Horizonterweiterung sein. Wichtig wäre hierbei die niedrighschwellige Möglichkeit für Führungskräfte, Mitarbeitende auszuwählen und diesen die Chance zu geben, über den Tellerrand zu schauen.“ Die Teilnahme kann Organisationen in diesem Sinne als Werkzeug dienen, um ihren Mitarbeitenden eine berufliche und persönliche Weiterentwicklung zu ermöglichen oder sie für Arbeitsleistungen zu belohnen.

Privatwirtschaftliche Unternehmen können zudem ihre Arbeitgeberattraktivität dadurch erhöhen, dass sie ihre gemeinwohlorientierte **Reputation steigern**. Indem sie Mitarbeitende in die Verwaltung entsenden, unterstützen sie diese aktiv dabei, Lösungen für gesellschaftspolitische Fragestellungen zu entwickeln. Das **gesellschaftliche Engagement** ist zudem einer der wichtigsten Mehrwerte und Anreize für Mitarbeitende aus der Privatwirtschaft. Die geführten Interviews haben gezeigt: Eine Motivation zur Teilnahme am Austauschprogramm war die Möglichkeit, etwas Gemeinwohlorientiertes zu tun. Eine Teilnehmerin bestätigt: „Ich wollte wie alle anderen Fellows etwas bewegen und wenn man etwas bewegen möchte, kommt man an der öffentlichen Verwaltung nicht vorbei.“

Die Fallstricke: Mögliche Hindernisse für Talentaustauschprogramme

Der Wirkung von Talentaustauschprogrammen sind trotz vielfältiger Mehrwerte auch Grenzen gesetzt. Im Folgenden werden die Hindernisse beleuchtet, die es zu überwinden gilt, um Talentaustauschprogramme gewinnbringend für Verwaltung und Privatwirtschaft durchzuführen.

Mangelnde Ressourcenausstattung

Der eingangs beschriebene **Personalmangel** birgt zwei Hürden: Die mangelnde Verfügbarkeit von Personal erschwert die Entsendung in Austauschprogramme sowie das Matching mit den passenden Projekten. Erstens stellt es für Führungskräfte ein bedeutendes Hindernis dar, eigene Mitarbeitende für ein Talentaustauschprogramm freizustellen. Dies gilt für die Verwaltung wie für die Privatwirtschaft gleichermaßen. Seitens der Verwaltung wurde in den Interviews darauf verwiesen, dass das eigene Personal dringend benötigt würde. Gleiches gilt für die Privatwirtschaft. Es besteht die Befürchtung, dass entleihende Organisationen und deren Abteilungen für die Dauer des Austausches keinen Ersatz für die Arbeitskraft der Teilnehmenden finden. Zweitens stehen auch die Verantwortlichen der Talentaustauschprogramme vor der Herausforderung, die Talente mit der passenden Qualifizierung für das Programm zu gewinnen. Wenn Projekte mit externen Mitarbeitenden ohne die passenden Qualifikationen besetzt werden, können diese nur einen eingeschränkten Impact in ihrer Gastorganisation erzielen. Verfügenden Teilnehmenden etwa nicht über die methodischen Kompetenzen, die im Rahmen des Talentaustausches an die Mitarbeitenden der Gastorganisation vermittelt werden sollen, bedeutet dies ein Hindernis für eine erfolgreiche Umsetzung.

Die Ausgestaltung der **Vergütung** kann eine Hürde sein. Bei einem Talentaustausch von der Privatwirtschaft in die Verwaltung können für die Teilnehmenden finanzielle Einbußen zum Hindernis werden. „Ich habe im Austauschprogramm ein Drittel meines bisherigen Gehalts verdient“, berichtet ein Teilnehmer eines internationalen Programms. Auch die Organisatorin eines Programms unterstreicht, dass vor allem der Idealismus der Teilnehmenden eine Rekrutierung ermögliche, da diese finanzielle Nachteile in Kauf nähmen.

Umgekehrt können bei einem Austausch von der Verwaltung in die Privatwirtschaft die Bezüge inklusive der weiteren Leistungen für Beamtinnen und Beamten schnell hohe Summen erreichen. Ein Projektpartner in einer Verwaltungsbehörde berichtet: „Die Kosten belaufen sich schnell auf mehr als 100.000 Euro pro Jahr für das aufnehmende Unternehmen.“ Gerade für mittelständische Unternehmen, die nicht über die finanziellen Möglichkeiten großer Firmen verfügen, kann dies zum Hindernis werden. Wenn diese die vollen Bezüge eines Beamten und zusätzlich die üblichen 30 Prozent Versorgungszuschlag stemmen müssen, ist die Durchführung eines Talentaustauschprogramms für sie finanziell häufig nur schwer realisierbar und kann ihre Teilnahme verhindern.

Organisatorische Hemmnisse

Gegenläufige Auswirkungen wurden, wie zuvor bei den Mehrwerten thematisiert, bei der **Karriereentwicklung** festgestellt. Negative Karriereauswirkungen werden sowohl von den Interviewteilnehmenden als auch in der Literatur angesprochen.²⁴ Es besteht die Möglichkeit, dass die Teilnahme an einem Austauschprogramm nicht honoriert wird oder die Abwesenheit aus der entsendenden Organisation gar als Hindernis für eine Beförderung angesehen wird. Eine Interviewpartnerin bestätigt: *„Es wäre ein wichtiger Punkt, dass es nicht als verlorene Standzeit im Ministerium gesehen wird, wenn man in der Privatwirtschaft war. Das müsste ein totaler Mehrwert sein, wird aber oftmals nicht so gesehen.“* Ob die Teilnahme ein Karrierehemmnis ist, hängt somit maßgeblich von der Unterstützung der Führungskräfte ab und kann vor der Teilnahme durchaus besprochen und ausgeschlossen werden.

Ein weiteres Hindernis ist die Befürchtung vor zukünftiger **Einschränkung oder Ausschluss von wirtschaftlicher Zusammenarbeit** mit der Gastorganisation in Folge des Austauschs. Um Lobbyismus und einer unrechtmäßigen Einflussnahme externer Mitarbeitender vorzubeugen, hat beispielsweise ein internationales Programm eine Karenzzeit für die Zusammenarbeit nach dem Austausch in den Vertragsbedingungen festgelegt. Einige Befragungsteilnehmende aus Deutschland befürchten zudem, dass die Teilnahme zum Ausschluss von öffentlichen Ausschreibungen des entsendenden Unternehmens führen könne. Dies wäre nicht nur eine wirtschaftliche Herausforderung für entsendende Unternehmen, sondern auch ein mögliches Karrierehemmnis für selbstständige Teilnehmende.

Die Befragten beider Seiten sehen in möglichen **Interessenkonflikten** ein weiteres Hindernis. Das Risiko einer unzulässigen Einflussnahme externer Mitarbeitender in der Verwaltung bestehe grundsätzlich bei einer engen Vernetzung zwischen Unternehmen und der Verwaltung. Ein Interviewpartner aus einer Verwaltungsbehörde erklärt: *„Es muss klar sein, dass Gesetze im und aus dem Ministerium heraus geschrieben werden und nicht auf Basis der Interessen der Wirtschaft entstehen.“* Bei projektbasierten Austauschprogrammen, die wie Work-4Germany auf die Anwendung und Vermittlung von methodischer Expertise abzielen, ist dieses Risiko hingegen weitgehend auszuschließen. Zur Verhinderung unerwünschter Einflussnahme wird in Deutschland zudem bereits eine Reihe von rechtlich verbindlichen Maßnahmen durchgeführt (siehe Anhang Rechtliche Rahmenbedingungen).

Kulturelle Barrieren

Interviewteilnehmende beider Seiten geben **kulturelle Differenzen** als Herausforderung in der Zusammenarbeit an. *„Ich kam aus einer sehr direkten Kultur („straight-forward culture“). Die Verwaltung hat hingegen eine konsensbasierte Kultur. Besonders im persönlichen Umgang stießen die Kulturen aufeinander. Das war schwierig“*, beschreibt ein Teilnehmer aus der Privatwirtschaft seine Erfahrungen. Zudem wird angemerkt, dass die Notwendigkeit zum Kulturwandel der öffentlichen Verwaltung nicht überall wahrgenommen wird. Eine Interviewpartnerin aus der Privatwirtschaft verdeutlicht: *„Warum in einer neuen Form zusammenarbeiten, wenn es bisher auch funktioniert?“* Während die Fellows *„Mut zum Durchsetzen von Neuem“* verlangen, verweisen Verwaltungsmitarbeitende auf die *„eingeschränkte[n] Möglichkeiten, um Neues auszuprobieren.“* Hierbei handelt es sich um Differenzen, deren Überwindung eine Aufgabe der Talentaustauschprogramme ist. Gerade am Anfang der Talentaustauschprogramme wurde von einer Findungsphase berichtet, in der erstmals Formen der Zusammenarbeit gemeinsam ausgelotet und vereinbart werden mussten.

Interviewpartnerinnen und -partner aus Verwaltung und Privatwirtschaft nannten Skepsis und eine fehlende Offenheit für die andere Seite als Hindernis, das vor allem zu Beginn der Austauschprogramme aufträte. Dieses wird sowohl von Seiten der Verwaltung als auch der Privatwirtschaft so wahrgenommen. Verwaltungsbeschäftigte bekunden, dass es Vorurteile gegenüber den Kompetenzen der Mitarbeitenden aus dem öffentlichen Dienst gebe. *„Nach dem Motto: Die Verwaltung ist doof“*, wie ein Interviewteilnehmer prägnant zusammenfasst. Auch Beschäftigte der Privatwirtschaft berichten von Vorbehalten gegen den Austausch mit der Verwaltung, weil manchen nicht klar sei, wozu sie ein Verwaltungsverständnis aufbauen sollten.

Seitens der Privatwirtschaft sieht man vor allem Vorbehalte der Verwaltungsmitarbeitenden gegenüber Methoden und Lernerfahrungen aus der Privatwirtschaft. Die Auseinandersetzung mit der Methodik der Arbeit, also dem ‚Wie‘, statt dem konkreten Arbeitsinhalt, dem ‚Was‘, sei für viele Mitarbeitende der Verwaltung neu gewesen. Zudem *„würde [man] eher von einer anderen Regierung lernen als vom privaten Sektor“*, beschreibt ein anderer Teilnehmer. Eine Gesprächspartnerin aus der Verwaltung räumt ein, dass zu Beginn auch die eigenen inneren Widerstände zur Änderung der Arbeitsweise eine Hürde darstellten. *„Dies konnte jedoch schnell überwunden werden, sobald die ersten positiven Wirkungen wahrnehmbar wurden.“* Austauschprogramme zielen auf die Überwindung eben jener Vorurteile ab. *„In der Verwaltung gibt es sehr viele Menschen, die Lust auf Veränderung haben. [...] Es gibt sehr viele engagierte, tolle Menschen, die gerne anders arbeiten würden und sich über solche Impulse total freuen.“*

Fazit: Wirkungsvoller Baustein für die Modernisierung der Verwaltung


In Deutschland sind die dienstrechtlichen Voraussetzungen zur breiten Durchführung von Talentaustauschprogrammen gegeben und es gibt bereits vielfältige Initiativen zum Talentaustausch zwischen Verwaltung und Privatwirtschaft. Diese Programme sind in ihrem kleinen Umfang bisher erfolgreich angelaufen und werden stetig ausgebaut. Im Zentrum dieser Studie steht die zentrale Erkenntnis: Talentaustauschprogramme bringen erhebliche Mehrwerte für die Verwaltung. Um das maximale Potenzial von Talentaustauschprogrammen auszuschöpfen und mögliche Hindernisse in ihrer Umsetzung zu verringern, wenn nicht gar zu beseitigen, können die folgenden Erfolgsfaktoren von Talentaustauschprogrammen benannt werden. Sie sind aus den Erfahrungen der Interviewten sowie ihren direkten Empfehlungen abgeleitet.

Neugierige Mitarbeitende mit den richtigen Qualifikationen in Verwaltung und Privatwirtschaft sind existenziell für den Erfolg des Talentaustauschs. Beteiligte Mitarbeitende sollten dafür offen sein, ihre methodischen Kompetenzen und ihr fachliches Wissen zu erweitern. Damit sich Mitarbeitende neue Qualifikationen aneignen und diese auch nach Abschluss des Austausches anwenden, müssen sie bereit sein, etablierte Arbeitsweisen abzulegen und durch neue zu ersetzen. Auf Basis einer entsprechenden Innovationsfreude können Mitarbeitende als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren für Wandel in ihrer Organisation agieren und Modernisierungsvorhaben vorantreiben. Zudem benötigen sie geeignete Kompetenzen und das richtige Fachwissen, um neue Impulse effektiv zu nutzen und anzuwenden. Grundsätzlich sollten Qualifikationen auf die Anforderungen der aufnehmenden Organisation abgestimmt sein. Werden Externe ohne die passenden Qualifikationen in eine Organisation entsandt, mindert dies ihre möglichen Wirkungen in der Gastorganisation und damit auch den Mehrwert des Talentaustausches.

Klare Anreize für alle Teilnehmenden sind notwendig, damit interessierte Mitarbeitende auch tatsächlich an Talentaustauschprogrammen teilnehmen: „*What's in it for me: Das müsste ganz klar rausgestellt sein*“, resümiert ein Interviewteilnehmer. Anreize sollten transparent und erlebbar dargestellt werden, etwa durch Erfahrungsberichte, sowie passgenau auf die Mitarbeitenden zugeschnitten sein. Unterschiedliche Motive der Teilnehmenden sollten bei Erstellung der Programme und der zielgruppenspezifischen Kommunikation beachtet werden. So können innovative Weiterbildungen ein möglicher Anreiz sein, in deren Rahmen Mitarbeitende die eigene Organisation für eine begrenzte Zeit verlassen und Einblicke in fremde Arbeitskulturen gewinnen können. Wenn die Entsendung in eine andere Organisation zum Zweck des Wissens- und Kompetenzerwerbs zudem Vorteile für die eigene Karriere bringt, wird dies die Motivation der Mitarbeitenden zur Teilnahme positiv beeinflussen.

Unterstützung durch die Führungsebene ist essenziell, sobald geeignete Mitarbeitende sich auf Grundlage klarer Anreize dafür entschieden haben, an einem Talentaustauschprogramm teilzunehmen – sowohl in der Privatwirtschaft als auch in der Verwaltung. In der entsendenden Organisation sollten Führungskräfte der Teilnahme ihrer Mitarbeitenden an Talentaustauschen zustimmen und diese unterstützen. Die Rekrutierung einer temporären Vertretung der Mitarbeitenden ist ein Beispiel hierfür. In der Gastorganisation sollten Führungskräfte während der Durchführung des Austausches eng mit externen Mitarbeitenden zusammenarbeiten, Tandempartner stellen und die fachliche Führung übernehmen. Führungskräfte sollten überdies eine offene Fehlerkultur fördern und sich potenzieller kultureller Differenzen zwischen externen Mitarbeitenden und ihrer Organisation bewusst sein. Gerade zu Beginn des Austausches ist eine Findungsphase notwendig, um gemeinsame Formen der Zusammenarbeit zu vereinbaren und zu testen.

Die **effektive Steuerung und Ressourcenausstattung** während der Durchführung des Talentaustauschs sind weitere Faktoren, die für den Erfolg des Programms ausschlaggebend sind. Es bedarf der engen Zusammenarbeit zwischen Mitarbeitenden der Fachseite und Personalreferentinnen und -referenten für einen reibungslosen Ablauf der Talentaustauschprogramme. Die Fachseite sollte alle fachlich-inhaltlichen Voraussetzungen für die Entsendung ihrer eigenen Mitarbeitenden und für die Aufnahme externer Mitarbeitender schaffen. Darüber hinaus ist die formal-administrative Koordination innerhalb der Verwaltungsorganisationen durch die jeweiligen Personalreferate überaus sinnvoll. Dort sollten Talentaustausche Teil der Personalentwicklung sein. Personalreferate könnten die Teilnahmen an verschiedenen Programmen des Hauses organisieren und unterstützende Formate wie Vorbereitungsworkshops anbieten. Bei behörden- und unternehmensübergreifenden Programmen ist zusätzlich eine übergreifende Koordination durch eine zentrale Organisation sinnvoll.



Für die Entsendung von Verwaltungsmitarbeitenden in die Privatwirtschaft sollten hinreichende Ressourcen, wenn möglich, durch die aufnehmende Organisation gestellt werden, um keine finanziellen Nachteile für die Teilnehmenden und die entsendenden Behörden zu verursachen. Um auch kleineren Unternehmen die Teilnahme zu ermöglichen, sind Kompensationszahlungen oder der Verzicht auf den 30-prozentigen Versorgungszuschlag durch entsendende Behörden denkbar. In den entsprechenden Vorschriften müssten hierfür Ausnahmen geschaffen werden. Um auch bei einer Entsendung von Mitarbeitenden von der Privatwirtschaft in die Verwaltung finanzielle Nachteile zu vermeiden, sollten Ressourcen durch eine zentrale Koordinationsinstanz oder die aufnehmenden Behörden bereitgestellt werden.

Förderliche Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Verankerung von Veränderungen im Anschluss an den Talentaustausch sind Voraussetzung dafür, dass das Gelernte in der Organisation nachhaltig implementiert und für Mitarbeitende langfristig nutzbar gemacht wird. Dies kann etwa durch eine angemessene Rollenzuteilung im Anschluss an das Programm erfolgen, in denen das Gelernte inhaltlich und methodisch angewandt und weitergegeben werden kann. Die Rolle der ehemaligen Teilnehmenden als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren innerhalb ihrer Organisation sollte gestärkt und ausgebaut werden. Auch sollten Führungskräfte unterstützend wirken, indem sie Möglichkeitsstrukturen in ihren Abteilungen schaffen.

Wenn diese Erfolgsfaktoren gegeben sind oder geschaffen werden, können Talentaustauschprogramme ein wichtiger Baustein zur Erreichung der im Koalitionsvertrag formulierten Ziele zur Modernisierung der Verwaltung und zur Bewältigung der dahinterliegenden Problemlagen sein:


Durch den gezielten Aufbau von Kompetenzen und Wissen unter Verwaltungsmitarbeitenden können die Auswirkungen des Personalmangels abgemildert werden. Durch den Austausch mit der Privatwirtschaft werden Verwaltungsmitarbeitende in ihren methodischen Kom-

petenzen wie digitalen Arbeitsweisen und agiler Projektarbeit gestärkt – dies ist von fundamentaler Wichtigkeit, denn die Automatisierung und Digitalisierung zeitintensiver Routinearbeiten können die Verwaltung angesichts des sich verschärfenden Mangels an Personalressourcen entlasten. Darüber hinaus dienen Talentaustauschprogramme dem Ausbau fachlich-inhaltlicher Expertise in der Verwaltung. Auf diese Weise werden Mitarbeitende noch stärker dazu befähigt, Kernaufgaben der Verwaltung effektiv und effizient zu bewältigen.

Durch einen Anstoß zum Kulturwandel in der Verwaltung können geänderte Erwartungen und Bedürfnisse der Verwaltungsmitarbeitenden an das Arbeitsleben gezielter adressiert werden. Auf der Basis der nachhaltigen Implementierung einer modernen Führungs- und Organisationskultur können Mitarbeitende zudem gehalten und neue Talente für eine Tätigkeit in der Verwaltung gewonnen werden.

Durch Netzwerkaufbau und den Aufbau eines gegenseitigen Verständnisses werden die Grundlagen geschaffen, um komplexen und krisenhaften Situationen zukünftig effektiver begegnen zu können. Die gemeinsame Bearbeitung von Fragestellungen trägt dazu bei, dass Privatwirtschaft und Verwaltung ein Verständnis für die Arbeitsweisen der anderen Seite aufbauen. Zusätzlich wird Silodenken zwischen den Sektoren abgebaut. Auf diese Weise werden die Grundlagen für eine erfolgreiche Zusammenarbeit gelegt. Diese Zusammenarbeit dient der gemeinsamen Entwicklung innovativer Problemlösungen. Wissenstransfer und die gemeinsame Nutzung von Ressourcen zwischen Verwaltung und Privatwirtschaft sind insbesondere hilfreich, um zeitnah wirkungsvolle Lösungen für komplexe Herausforderungen und Krisen zu entwickeln.

Abschließend ist festzuhalten: Die Talentaustauschprogramme in Deutschland sind bereits erfolgreich und bringen nachhaltige Veränderungen für beteiligte Mitarbeitende und ihre Organisationen. Damit die Verwaltung in der Breite von Talentaustauschprogrammen profitieren kann, ist die Skalierung der Programme zu



empfehlen. Dazu braucht es zweierlei: Die Zahl der Teilnehmenden in bestehenden Programmen sollte in Zukunft gesteigert werden. Zudem sollte der Umfang der Programme hinsichtlich der Entsendungsrichtung und der inhaltlichen Ausrichtung erweitert werden. Zweiseitige Austauschformate, bei denen auch Verwaltungsmitarbeitende in die Privatwirtschaft entsandt werden, sind empfehlenswert, um ihre Wirkung vollständig entfalten zu können. Dabei ist der methodische Austausch ebenso zu verstärken wie der fachlich-inhaltliche.

Ein Interviewpartner hat diesen Ausblick prägnant zusammengefasst:

„Wir werden noch viel stärker mit der Privatwirtschaft und der Wissenschaft kommunizieren, als es bisher der Fall ist. Wir brechen die Mauern zwischen Sektoren auf und öffnen unseren Raum für einen noch viel fruchtbareren Austausch.“

(Mitarbeiter aus der öffentlichen Verwaltung und ehemaliger Teilnehmer eines Talentaustauschprogramms)

Anhang

Der Rahmen: Rechtliche Regelungen zu Talentaustauschprogrammen

Für die Durchführung von Talentaustauschprogrammen zwischen Verwaltung und Privatwirtschaft besteht ein rechtlich verbindlicher Rahmen. Er umfasst die dienstrechtlichen Vorschriften für die Entsendung von Beamtinnen und Beamten in die Privatwirtschaft sowie verwaltungsrechtliche Regelungen für den Einsatz externer Mitarbeitender aus der Privatwirtschaft in der Verwaltung.

Beamte in der Privatwirtschaft

Der Einsatz von Beamtinnen und Beamten in der Privatwirtschaft ist an verschiedene Bedingungen geknüpft. Der öffentliche Dienst unterliegt nach Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG) einer besonderen Gesetzesbindung, die wegen der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG auch nicht durch Grundgesetzänderung aufhebbar ist. Dies trifft insbesondere auf Beamtinnen und Beamte zu, für welche die Rechts- und Gesetzestreuepflicht als einer der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums gilt. Tatsächlich ist eine Tätigkeit von Bundesbeamtinnen und -beamten in der Privatwirtschaft im Bundesbeamtengesetz (BBG) geregelt. Für die Länder sind das Beamtenstatusgesetz, die entsprechenden Landesbeamtengesetze sowie beispielsweise in Bayern das Leistungslaufbahngesetz heranzuziehen. Um einen Talentaustausch von Bundesbeamtinnen und -beamten mit der Privatwirtschaft zu ermöglichen, kommen die Zuweisung oder die Gewährung von Sonderurlaub in Frage.²⁵

Die Zuweisungen nach Bundesbeamtengesetz

Voraussetzung für eine Zuweisung ist, dass die zugewiesene Tätigkeit ganz oder teilweise dem bisherigen Amt entspricht. Hiervon kann man bei auf Freiwilligkeit beruhenden Talentaustauschprogrammen regelmäßig ausgehen. Auch dem an einem Fortbildungseffekt interessierten Arbeitgeber wird es ein Anliegen sein, Beamtinnen und Beamte nicht unterhalb des sich aus dem vorherigen Aufgabenkreis ergebenden Qualifikationsniveaus außerhalb der öffentlichen Verwaltung Erfahrungen sammeln zu lassen. Als weitere Voraussetzung gilt, dass die jeweilige Beamtin oder der jeweilige Beamte dem zustimmt. Auch hier kann man in der Regel davon ausgehen, dass die erforderliche Zustimmung vorliegt. Eine Zuweisung zu einer anderen

Einrichtung nach § 29 Abs. 1 Nr. 2 BBG ist zusätzlich nur möglich, „wenn ein öffentliches Interesse es erfordert.“ Unter „einer anderen Einrichtung“ werden dabei explizit „private Einrichtungen im Inland“ verstanden. Dem Begründungsteil des Entwurfs des Dienstrechtsneuordnungsgesetzes (2007) ist ebenfalls zu entnehmen, dass ein öffentliches Interesse auch angenommen wird, „wenn durch den Austausch Methoden aus Bereichen außerhalb des öffentlichen Dienstes erlernt und Erfahrungen gesammelt werden können.“ Weiter heißt es, dass mit der „Neuregelung [...] der Personalaustausch zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft gefördert werden“ solle. Nach § 29 Abs. 3 BBG bleibt die Rechtsstellung der Beamtinnen und Beamten nach einer Zuweisung unberührt. Sie bleiben also weiterhin Beamtinnen und Beamten. Dies könne mit dem vorübergehenden Charakter der Zuweisung gerechtfertigt werden.

Sonderurlaub nach Sonderurlaubsverordnung

Urlaub aus „anderen Anlässen“ ist nach § 90 BBG möglich. Näheres ist in der Sonderurlaubsverordnung (SUrlV) geregelt. Sie sieht vor, dass auf Antrag Sonderurlaub genehmigt werden kann, wenn ein wichtiger Grund vorliegt und wenn dienstliche Gründe nicht dagegensprechen.²⁶ Die Besoldung entfällt während der Beurlaubung. Hiervon abweichend kann „[m]it Zustimmung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat [...] Sonderurlaub aus wichtigen persönlichen Gründen auch unter Fortzahlung der Besoldung gewährt werden.“²⁷ Wenn eine Beurlaubung von mehr als drei Monaten beantragt wird, entsteht nach § 22 Abs. 1 S. 2 SUrlV eine besondere Begründungspflicht. Die entsprechende Genehmigung kann nur die oberste Dienstbehörde erteilen. Mit Blick auf die Voraussetzung des Vorliegens eines wichtigen Grundes für die Genehmigungsfähigkeit des Antrages auf Gewährung von Sonderurlaub, wird dieser von der Rechtsprechung vor allem „in der Sphäre des Antragstellers“ verortet. Die Triftigkeit des Grundes wird dabei nach objektiven Kriterien beurteilt, die subjektive Perspektive der Antragstellerin oder des Antragstellers tritt hingegen zurück. Eine vorübergehende Tätigkeit in der Privatwirtschaft wird von der Rechtsprechung nicht von vornherein als wichtiger Grund verworfen. Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages formuliert hier eher vorsichtig, wenn er zu dem Schluss gelangt: „Es erscheint daher nicht abwegig, dass Beurlaubungen für Tätigkeiten in der Privatwirtschaft im Einzelfall auch mit anderen dienstlichen Interessen, z. B. mit dem Interesse an dem Erfahrungserwerb des Beamten, begründet werden können.“²⁸ Eine Rechtsprechung hierzu liege (noch) nicht vor. In Bayern wird von der Beurlaubung nach § 13 UrlMV²⁹ Gebrauch gemacht, um zukünftigen Führungskräften des Wirtschaftsministeriums die Möglichkeit einzuräumen, ihren

zweijährigen „Außendienst“ außerhalb des Ministeriums auch in Wirtschaftsunternehmen abzuleisten. Da mit der Beurlaubung auch alle Leistungen des Dienstherrn entfallen, besteht für den Zeitraum der Beurlaubung auch kein Anspruch mehr auf Beihilfe. Hier bietet sich an, dass der neue Arbeitgeber eine Krankenversicherung abschließt, welche die Leistungen der Beihilfe abdeckt. Einige private Krankenversicherungen bieten entsprechende Tarife an. Den jeweiligen Eigenanteil decken die beurlaubten Beamtinnen und Beamten dann wie vorher auch durch eine private Krankenversicherung ab.

Externe in der Verwaltung

Auch für den Einsatz externer Personen in der Verwaltung besteht eine Rechtsgrundlage.³⁰ In der Vergangenheit wurde der Einsatz externer Mitarbeitender in Ministerien durchaus kritisch gesehen. Eine mögliche Einflussnahme auf Gesetze und die Repräsentation des Ministeriums, etwa durch das Schreiben von Reden, standen hier im Fokus. Dabei wurde angenommen, dass die häufig von ihrem privaten Arbeitgeber bezahlten Externen weiterhin im Interesse dieses Arbeitgebers agieren könnten.³¹

Zur Sicherstellung fairer Interessenwahrnehmung und von Transparenz gibt es in Deutschland eine Reihe von Vorschriften. Mit Blick auf die hier besonders interessierenden Talentaustauschprogramme besteht bereits seit dem Jahre 2008 die „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung“³² sowie ein „Verhaltenskodex für in der Bundesverwaltung tätige externe Personen“³³, der von den externen Personen zu unterzeichnen ist. Mit der Verwaltungsvorschrift und dem Verhaltenskodex wurde auf vom Politikmagazin Monitor im Oktober 2006 offengelegte Entwicklungen reagiert, mit denen nahegelegt wurde, dass Interessenvertreterinnen und -vertreter an Gesetzen mitschreiben würden. In einem Bericht des Bundesrechnungshofes vom März 2008 wurden zahlreiche Empfehlungen ausgesprochen, die sich erkennbar in der genannten Verwaltungsvorschrift niedergeschlagen haben. Zum Teil wurde sogar noch über die Empfehlungen hinausgegangen.³⁴ Über die Praxis im Untersuchungszeitraum (2004–2007) urteilte der Rechnungshof, „dass in einigen Bereichen erhöhte Risiken von Interessenkonflikten bestehen.“ „Der Bundesrechnungshof ist bei seiner Untersuchung [allerdings] nicht auf Sachverhalte gestoßen, die einen konkreten Verdacht auf vorsätzlichen Missbrauch des Einsatzes externer Beschäftigter in den Bundesministerien oder einen spürbaren Schaden für den Bund und das von ihm zu vertretende Gemeinwohl begründen würden.“³⁵

Um das Risiko von Interessenkonflikten auszuschließen, wurde in der genannten Verwaltungsvorschrift der Einsatz

externer Personen im Wesentlichen an zwei Voraussetzungen geknüpft: Zulässig ist dieser erstens „im Rahmen eines transparenten Personalaustausches zwischen Bundesverwaltung und der Privatwirtschaft sowie Einrichtungen aus Wissenschaft, Kultur und Zivilgesellschaft.“ Zweitens dürfen Externe beschäftigt werden, wenn bei vorübergehendem Bedarf die Verwaltung nicht selbst über benötigtes Fachwissen verfügt. Dabei soll der Einsatz der externen Person in der Regel nicht länger als sechs Monate dauern. Die Auswahl der Person muss wettbewerbsneutral erfolgen und die Eignung der jeweiligen Person ist vorab festzustellen. Erfolgt der Einsatz nicht im Rahmen des Personalaustausches, darf die Verwaltung in den letzten zwei Jahren keine Geschäftsbeziehungen mit der entsendenden Institution unterhalten haben.

Explizit ausgeschlossen ist der Einsatz externer Personen

- bei der „Formulierung von Gesetzentwürfen“,
- in leitender Funktion,
- in „Funktionen im Leitungsbereich und zentralen Kontrollbereichen“,
- in Funktionen mit abschließender Entscheidungsbefugnis,
- in Funktionen, deren Wahrnehmung „die konkreten Geschäftsinteressen der entsendenden Stelle unmittelbar berührt“,
- in „Funktionen im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge“ sowie
- zur Beseitigung von Personalmangel.³⁶

Darüber hinaus ist eine Risikoeinschätzung mit Blick auf mögliche „Interessenkollisionen oder die Erzielung von Wettbewerbsvorteilen“ vorzunehmen. Wenn der Einsatz im Rahmen des Personalaustausches oder nicht länger als sechs Monate erfolgt, kann das Gehalt der externen Person von der entsendenden Stelle getragen werden. Ansonsten ist das Gehalt zu erstatten.³⁷

Zur Herstellung der gebotenen Transparenz hat das Bundesministerium des Innern dem Haushalts- und Innenausschuss mindestens jährlich über den Einsatz externer Personen zu berichten. Bisher wurden insgesamt 19 solcher Berichte vorgelegt.³⁸ Schließlich sind die Externen spätestens bei Antritt der Beschäftigung auf die Besonderheiten ihres Status hinzuweisen. Der genannte Verhaltenskodex sowie der gegen Korruption sind zu unterzeichnen. Einzuhalten sind auch Verpflichtungen zur „Wahrung des Daten-, Fernmelde- und Geschäftsgeheimnisses.“³⁹

Literatur- und Quellenverweise

- ¹ Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Bündnis 90/ Die Grünen, Freie Demokraten. 2021. Koalitionsvertrag 2021 – 2025. Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. S. 8. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf>. Zugriff am 13. Juni 2022.
- ² Ebd.
- ³ VITAKO – Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V. 2021. VITAKO begrüßt herausgehobene Rolle der Verwaltungsdigitalisierung im Koalitionsvertrag. https://www.kommune21.de/meldung_37568_Digitalisierung+im+Koalitionsvertrag.html. Zugriff am 14. Juni 2022; Redaktion des Public Portals. 2021. Wie wird Deutschland bei der Verwaltungsdigitalisierung zum Vorreiter? <https://public.telekom.de/blog/ozg-positionspapier-koalitionsvertrag-wie-deutschland-zum-vorreiter-werden-kann>. Zugriff am 14. Juni 2022; Wollseifer, Hans-Peter. 2021. Plädoyer für einen Fortschrittspakt. Deutschland darf keine Zeit verspielen: Will die Ampel ihr Modernisierungsversprechen einlösen, braucht sie starke Partner in der Wirtschaft, meint Hans Peter Wollseifer. <https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-plaedoyer-fuer-einen-fortschrittspakt/27866498.html>. Zugriff am 14. Juni 2022; dbb – Beamtenbund und Tarifunion. 2021. Regierungswechsel. Koalitionsvertrag: Der richtige Schritt – doch es gibt noch viel zu tun. <https://www.dbb.de/artikel/koalitionsvertrag-der-richtiger-schritt-doch-es-gibt-noch-viel-zu-tun.html>. Zugriff am 14. Juni 2022.
- ⁴ Industrie- und Handelskammer zu Berlin. 2021. IHK zu Berliner Koalitionsvertrag: Wichtige Punkte für eine funktionierende und nachhaltige Stadt zwar aufgenommen, aber zu wenig Mut bei den Themen Bildung, Digitalisierung und Verwaltung. <https://www.ihk.de/berlin/presse/presseinfo/pm-2021-11-29-pm-ihk-zu-berliner-koalitionsvertrag-5350054>. Zugriff am 11. Juli 2022; Hartmann, Ronny. 2021. Kein Digitalisierungsministerium: CDU-Politiker Jarzombek kritisiert verpasste Chance. <https://www.merkur.de/wirtschaft/kein-digitalisierungsministerium-cdu-politiker-jarzombek-kritisiert-verpasste-chance-91138810.html>. Zugriff am 14. Juni 2022.
- ⁵ dbb – Beamtenbund und Tarifunion. 2021. Personal-mangel im öffentlichen Dienst. Dem Staat fehlen fast 330 000 Mitarbeitende. <https://www.dbb.de/artikel/dem-staat-fehlen-fast-330-000-mitarbeitende-1.html>. Zugriff am 13. Juni 2022.
- ⁶ Statistisches Bundesamt. 2020. Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes 2019. https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Publikationen/Downloads-Oeffentlicher-Dienst/personal-oeffentlicher-dienst-2140600197004.pdf?__blob=publicationFile. Zugriff am 13. Juni 2022.
- ⁷ Bauer, David/ Ragnitz, Joachim/ Sonnenburg, Julia/ Weber, Michael. 2018. Personalbedarfe im öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen bis 2030 und Konkurrenzsituation zur Privatwirtschaft. Ifo Dresden Studien. Studie 81, S. 34. <https://www.ifo.de/publikationen/2018/monographie-autorenschaft/personalbedarfe-im-oeffentlichen-dienst-des>. Zugriff am 12. August 2022.
- ⁸ Accenture. 2020. Public Service as a Career of Choice. Building trust to leave your people and your organization Net Better Off. https://www.accenture.com/_acnmedia/PDF-142/Accenture-Public-Service-Modern-HR-POV-US.pdf#zoom=40. Zugriff am 13. Juni 2022.
- ⁹ Moynihan, Donald P. 2009. The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command Systems. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 19:14. Seite 897-899. <https://doi.org/10.1093/jopart/mun033>; Fischer, Anne-Kathrin. 2021. Dynamics of Public Risk Perception and Media Coverage: The Cases of Climate Change, Terrorism and Demographic Change. Baden-Baden, Deutschland: Nomos Verlag. S. 9.
- ¹⁰ Schomaker, Rahel M./ Bauer, Michael W. 2020. What Drives Successful Administrative Performance during Crises? Lessons from Refugee Migration and the Covid-19 Pandemic. *Public Admin Review*. 80. S. 848-849. <https://doi.org/10.1111/puar.13280>.
- ¹¹ Boockmann, Bernd/ Hochmuth, Uwe/ Klee, Günther/ Mangold, Michael/ Scheu, Tobias. 2020. Open Government Data. Ziele, Umsetzung und mögliche künftige Verlaufsformen. Hans Böckler Stiftung. Studie 442. S. 75-77. https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-07879. Zugriff am 12. August 2022; Schmeling, Juliane/ Bruns, Lina. 2020. Kompetenzen, Perspektiven und Lernmethoden im digitalisierten öffentlichen Sektor. QUALIFICA digitalis. FRAUNHOFER-INSTITUT FÜR OFFENE KOMMUNIKATIONSSYSTEME FOKUS. S. 23. <https://cdn.on.expo-x.com/storage/36988/qualificadigitalis-metastudie.pdf>. Zugriff am 12. August 2022; Beile, Judith/ Rieke, Cornelia/ Schöneberg, Katharina/ Gabriel, Steffen. 2019. Führung in der digitalisierten öffentlichen Verwaltung. Ein

- Handlungsleitfaden. Initiative Neue Qualität der Arbeit. S. 39. https://fuehrdiv.org/files/cto_layout/fuehrdiv/Handlungsleitfaden/Fu%CC%88hrDiV_Handlungsleitfaden_191119.pdf. Zugriff am 12. August 2022.
- ¹² Schmeling, Juliane/ Bruns, Lina. 2020. Kompetenzen, Perspektiven und Lernmethoden im digitalisierten öffentlichen Sektor. QUALIFICA digitalis. FRAUNHOFER-INSTITUT FÜR OFFENE KOMMUNIKATIONSSYSTEME FOKUS. S. 23. <https://cdn.on.expo-x.com/storage/36988/qualificadigitalis-metastudie.pdf>. Zugriff am 12. August 2022.
- ¹³ Beile, Judith/ Rieke, Cornelia/ Schöneberg, Katharina/ Gabriel, Steffen. 2019. Führung in der digitalisierten öffentlichen Verwaltung. Ein Handlungsleitfaden. Initiative Neue Qualität der Arbeit. S. 39. https://fuehrdiv.org/files/cto_layout/fuehrdiv/Handlungsleitfaden/Fu%CC%88hrDiV_Handlungsleitfaden_191119.pdf. Zugriff am 12. August 2022.
- ¹⁴ Bundesministerium des Innern und für Heimat (2022). Bundesinnenministerin Nancy Faeser: „Wir wollen unser Land moderner, bürgernäher und digitaler machen.“ <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2022/04/digitalprogramm.html>. Zugriff am 13. Juni 2022; Zern-Breuer, Rubina. 2021. Innovationslabore als Experimentierfelder für die digitale Verwaltung? In: Seckelmann, Margrit/ Brunzel, Marco (Hrsg.). Handbuch Onlinezugangsgesetz. Springer, Berlin, Heidelberg. S. 401-422. https://doi.org/10.1007/978-3-662-62395-4_17.
- ¹⁵ Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Bündnis 90/ Die Grünen, Freie Demokraten. 2021. Koalitionsvertrag 2021 – 2025. Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. S. 9. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>. Zugriff am 13. Juni 2022.
- ¹⁶ Ebd.
- ¹⁷ Work4Germany. 2022. Fellowships. <https://digital-service.bund.de/fellowships/work4germany>. Zugriff am 13. Juni 2022.
- ¹⁸ UK Government Investments. 2022. Secondment Programme. <https://www.ukgi.org.uk/working-for-us/secondment-programme/>. Zugriff am 12. Juli 2022.
- ¹⁹ Australian Government. The Treasury. 2022. Secondment program. <https://treasury.gov.au/the-department/recruitment-and-careers/secondment-program>. Zugriff am 12. Juli 2022.
- ²⁰ The World Bank. 2022. Global Secondment Program. <https://www.worldbank.org/en/about/careers/programs-and-internships/global-secondment-program>. Zugriff am 8. Juli 2022.
- ²¹ Artikel 19 Abs. 2 des Gesetzes vom 5. August 2010 über die Leistungslaufbahn und die Fachlaufbahnen der bayerischen Beamtinnen und Beamten.
- ²² Bøggild, Nicolai/ Kollof, Martina. 2022. Unentdeckte Talente für die Verwaltung. <https://www.accenture.com/de-de/blogs/public-service/unentdeckte-talente-fur-die-verwaltung>. Zugriff am 7. Juli 2022.
- ²³ Howieson, Susannah/ Yglesias, Elmer/ Blazek, Samuel L./ Tran, Emma D. 2013. Federal Personnel Exchange Mechanisms. IDA Science & Technology Policy Institute. S. 21. https://dbb.defense.gov/Portals/35/Documents/Topics/Industry_Govt%20Exchange/IDA%20Study%20-%20Federal%20Personnel%20Exchange%20Mechanisms.pdf.
- ²⁴ Ebd.
- ²⁵ Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), in Kraft getreten am 12. Februar 2009, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 28. Juni 2021 (BGBl. I S. 2250) m. W. v. 7. Juli 2021; Deutscher Bundestag. 2018. Ausarbeitung. Rechtliche Rahmenbedingungen für die Tätigkeit von Bundesbeamten in der Privatwirtschaft und für die Aufnahme von Nebentätigkeiten. WD 3 – 3000 – 043/18, 2018. <https://www.bundestag.de/resource/blob/550348/4dea5c6e75c10c2c0461e4c0ddeb70/wd-3-043-18-pdf-data.pdf>. Zugriff am 13. Juni 2022.
- ²⁶ § 22 Abs. 2 Sonderurlaubsverordnung (SUrIV) vom 1. Juni 2016 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 4 der Verordnung vom 22. Dezember 2021 (BGBl. I S. 5257) geändert worden ist.
- ²⁷ Ebd.
- ²⁸ Deutscher Bundestag. 2018. Ausarbeitung. Rechtliche Rahmenbedingungen für die Tätigkeit von Bundesbeamten in der Privatwirtschaft und für die Aufnahme von Nebentätigkeiten. WD 3 – 3000 – 043/18, 2018. <https://www.bundestag.de/resource/blob/550348/4dea5c6e75c10c2c0461e4c0ddeb70/wd-3-043-18-pdf-data.pdf>. Zugriff am 13. Juni 2022.
- ²⁹ Bayerische Urlaubs- und Mutterschutzverordnung (UrlMV) vom 28. November 2017 (GVBl. S. 543, 2019 S. 328, BayRS 2030-2-31-F), die zuletzt durch Verordnung vom 9. November 2021 (GVBl. S. 625) geändert worden ist.
- ³⁰ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung vom 17. Juli 2008.

³¹ Maisch, Andreas. 2015. Der Einsatz externer Mitarbeiter in Bundesministerien. Eine politikwissenschaftliche Analyse. Wiesbaden: Springer VS. S. 11-12.

³² Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung vom 17. Juli 2008, abrufbar unter https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_17072008_O4013300111.htm. Zugriff am 29. Mai 2022.

³³ Verhaltenskodex für in der Bundesverwaltung tätige externe Person, abrufbar unter <https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMI-O-20080717-KF01-A001.pdf>. Zugriff am 29. Mai 2022.

³⁴ Timmer, Reinhard. 2008. Das Personalaustauschprogramm Seitenwechsel aus Sicht von Verwaltung und Wirtschaft. Die Folgen des Bundesrechnungshofberichts, In: netzwerk recherche e.V. (Hrsg.). „In der Lobby brennt noch Licht“ – Lobbyismus als Schatten-Management in Politik und Medien. nr-Werkstatt Nr. 12. Wiesbaden. S. 123-125.

³⁵ Bundesrechnungshof. 2008. Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Bundesbehörden vom 25. März 2008. Bonn. Gz.: 5 - 2007 - 987/ VII 1 - 2007 - 10 26. S. 48.

³⁶ Nr. 2.5 und Nr. 2.6 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung vom 17. Juli 2008.

³⁷ Ebd.

³⁸ Siehe zuletzt Neunzehnter Bericht über den Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung, Berichtszeitraum: 1. Juli 2019 bis 30. Juni 2020, Az. DG I 3 – 10010/13#6, Stand: 17. September 2020.

³⁹ Nr. 6 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung vom 17. Juli 2008.

^I In den letzten Jahren wurde eine Vielzahl von berufsbegleitenden Bachelor- und Master-Studiengängen sowie Zusatzqualifikationen zu digitalen Kompetenzen initiiert, und Digital- und Innovationslabore wurden aufgebaut.

^{II} Es gibt zahlreiche Programme, die auf einen Austausch zwischen Ministerien und/oder anderen internationalen oder supranationalen Organisationen setzen (bspw. im Auswärtigen Amt, der Bundesagentur für Arbeit, der Deutschen Rentenversicherung Bund, den Trägern der Deutschen Rentenversicherung, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz und weitere).

^{III} Seitenwechsel wurde im Jahr 2004 als ein frühes Personalaustauschprogramm der Bundesverwaltung in Deutschland eingeführt. Initiiert wurde das Programm vom Bundesministerium des Inneren und Wirtschaftsvertretenden und sollte den Erfahrungsaustausch und Einblicke in die Entscheidungsabläufe der jeweils anderen Seite ermöglichen sowie Modernisierungsimpulse für die Bundesverwaltung geben. Aufgrund des Risikos der unzulässigen Einflussnahme externer Mitarbeitender in der Verwaltung wurde das Programm kontrovers in der Öffentlichkeit diskutiert.

^{IV} Geregelt wird dies in der Regel in Landesgesetzen und -verordnungen über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten.

^V Diese Erkenntnis beruht auf Aussagen der Interviewteilnehmenden. Auch in der Privatwirtschaft gibt es Modernisierungsbedarf, der jedoch in dieser Studie nicht im Vordergrund steht.

^{VI} Es werden Organisationen und Unternehmen aufgeführt, bei denen Interviewpartnerinnen und -partner aktiv der Erwähnung zugestimmt haben. Wir bedanken uns auch bei allen weiteren Gesprächsteilnehmenden.

Danksagung

Besonderer Dank gilt den Interviewpartnerinnen und -partnern dieser Studie, die von ihren Erfahrungen und Erwartungen an Talentaustauschprogrammen berichtet haben.

Interviewpartnerinnen und -partner folgender Organisationen und Unternehmen standen für Gespräche zur Verfügung:^{VI}

Öffentliche Verwaltung: Bundes- und Landesministerien, Körperschaften des öffentlichen Rechts, verwaltungsnahe Dachorganisationen, GmbHs des Bundes

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie | Bundeskanzleramt | Bundesministerium der Finanzen | Bundesministerium für Bildung und Forschung | Bundeszentrale für politische Bildung | Deutsche Rentenversicherung Bund | Deutsche Rentenversicherung Braunschweig-Hannover | Deutscher Olympischer Sportbund | DigitalService | IT Systemhaus der Bundesagentur für Arbeit | Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen | Staat-up e.V. | Andreas Bothe, Staatssekretär a. D. (Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen) | Sabine Smentek, Staatssekretärin a. D. (Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport)

Privatwirtschaftliche Unternehmen

Amazon EU SARL, Niederlassung Deutschland | Deutsche Bahn | SAP Germany | StudySmarter | Thales | TUMint.Energy Research | work forward | 50Hertz

Autorinnen und Autoren



Univ.-Prof. Dr. Nicolai Dose
RISP
nicolai.dose@uni-due.de



Dr. Nils Beier
Accenture
nils.beier@accenture.com



Sophie Evers
Accenture
sophie.evers@accenture.com



Dr. Carolin Höhle-Wortmann
Accenture
carolin.hoehlein@accenture.com



Marvin Herter
Accenture
marvin.herter@accenture.com

Contributors

Christopher Stephan, Nikolaj Bøggild, Martina Kollof, Boris von Chlebowski, Dr. Christopher Sampson, Anna Severin, Dorothea Gibson, Alina Czezinski.

August 2022

Redaktion / Wissenschaftliche Leitung

Julia Rakers

Tel. +49 203 379-1285

julia.rakers@uni-due.de

Sekretariat

Lina-Marie Zirwes

Tel. +49 203 379-2018

lina-marie.zirwes@uni-due.de

Herausgeber (V. i. S. d. P.)

Univ. Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte

Redaktionsanschrift

Redaktion Regierungsforschung.de

NRW School of Governance

Institut für Politikwissenschaft

Lotharstraße 53

47057 Duisburg

Please cite as

Dose, Nicolai/ Beier, Nils/ Evers, Sophie/ Höhle-Wortmann, Carolin/ Herter, Marvin. 2022. Frischer Wind für neue Perspektiven? Wie Talentaustauschprogramme öffentliche Verwaltung und Privatwirtschaft voranbringen können, published on: regierungsforschung.de.

Über uns

Das **Rhein-Ruhr-Institut für Sozialforschung und Politikberatung (RISP) e.V.** ist ein An-Institut der Universität Duisburg-Essen. Die Aufgaben des RISP sind insbesondere die Intensivierung der angewandten (regionalbezogenen) sozialwissenschaftlichen und sozioökonomischen Forschung, die Verbesserung der Kommunikation und Kooperation zwischen dem Wissenschaftsbereich, den öffentlichen Institutionen und der Privatwirtschaft sowie die Durchführung von Fortbildungsmaßnahmen für Wirtschaft und Verwaltung.

Die **NRW School of Governance** ist eine Professional School an der Universität Duisburg-Essen. Am Institut für Politikwissenschaft verortet, stellt sie seit 2006 eine Initiative zur Exzellenzförderung in Nordrhein-Westfalen dar. Als Professional School ist sie durch Joint Appointments interdisziplinär aufgestellt. Modernes Gestaltungswissen bietet die Governance School als Antwort auf die Transformation von Staatlichkeit. Das gilt symbolisch verdichtet für die politischen Räume: Ruhrgebiet, Düsseldorf, Berlin und Brüssel. Die Erkenntnis, wie wichtig die Verbindung von Theorie und Praxis, das Zusammenwirken von wissenschaftlicher Expertise und praxisorientierten Elementen sind, schlägt sich in Forschung, Lehre und Wissenstransfer nieder.

Accenture ist ein weltweit führendes Beratungsunternehmen mit umfassender Erfahrung und spezialisierten Fähigkeiten in mehr als 40 Branchen und allen Unternehmensfunktionen. Mit mehr als 700.000 Mitarbeitenden treiben wir Innovationen voran, um die Art und Weise, wie die Welt lebt und arbeitet, zu verbessern. Unsere Expertinnen und Experten für den Public Sector begleiten die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung und unterstützen unsere Kundinnen und Kunden auf dem Weg in die digitale Zukunft – von der Strategie bis zur Umsetzung.