



DGB



sbereich Gebäudemanagement

Oberstufenzentrum
Ausbildungsqualifizierung



DGB Personalreport 2018

Beschäftigungsentwicklung im öffentlichen Dienst



Impressum

Verantwortlich für den Inhalt:

Elke Hannack, Stellvertretende Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Herausgeber:

Deutscher Gewerkschaftsbund Bundesvorstand

Abteilung Öffentlicher Dienst und Beamtenpolitik

Henriette-Herz-Platz 2

10178 Berlin

www.dgb.de/beamte

Redaktion: Dr. Niels Spilker

Gestaltung: Warenform

Druckerei: BunterHund Berlin

Fotos: Titel DGB, S. 9 DGB, S. 17 Portrait Privat, wikimedia/Christian A. Schröder,

Portrait S. 30 DGB/Simone M. Neumann, wikimedia/Marek Sliwecki

Stand: Oktober 2018

Inhalt

1 Einleitung	4
2 Der öffentliche Dienst auf einen Blick	5
3 Aufgabenbereiche des öffentlichen Dienstes nach Geschlecht	7
4 Vor Ort nachgefragt: Lehrkräftemangel an Berufsschulen	8
5 Langfristige Veränderungen im Personalstand	12
6 Der öffentliche Dienst im europäischen Vergleich	14
7 Vor Ort nachgefragt: Bauen und Planen für die Stadt	16
8 Prekäre Beschäftigung im öffentlichen Dienst	20
9 Teilzeit im öffentlichen Dienst	22
10 Altersstruktur der Beschäftigten im öffentlichen Dienst	24
11 Ausbildung im öffentlichen Dienst	28
12 Zusammenschau: Keine Trendwende	29
13 Wohin steuert der öffentliche Dienst?	30
14 Anhang: Arbeitsorte des öffentlichen Dienstes	33

1 Einleitung

Zum Ende der diesjährigen Sommerferien wurde in Deutschland wieder viel über unsere Schulen geredet. Warum fehlen zu Beginn eines jeden Schuljahres Lehrkräfte? Wie sollen wichtige Aufgaben der Schulen, etwa die Inklusion, mit der vorhandenen Personaldecke gelingen? Wie können Quereinsteiger, also LehrerInnen ohne pädagogische Ausbildung, auf den Unterricht vorbereitet werden?

So mangelhaft die Personalplanung, so marode die Schulbauten. Letzteres hängt weniger am fehlenden Geld, als vielmehr mit dem fehlenden Personal in der Bauverwaltung zusammen. Aus den Schulbau-Fördertöpfen für finanzschwache Kommunen ist im letzten Jahr kein einziger Euro geflossen. Ähnlich sieht es beim Fördertopf für Kita-Bauten aus. Der Grund: Den Bauverwaltungen fehlt das Personal, Bauvorhaben zu planen und umzusetzen. Diese beiden Beispiele verdeutlichen ein Problem, das mittlerweile in fast allen Bereichen des öffentlichen Dienstes die Arbeitsbedingungen und die Leistung negativ beeinflusst: Der Personalmangel.

Die bedarfsgerechte Personalausstattung im öffentlichen Dienst ist für den DGB und seine Gewerkschaften daher ein zentrales Anliegen. Der DGB Personalreport rückt dieses Thema in den Fokus. Die Bestandaufnahme auf Basis der Zahlen des Statistischen Bundesamtes wirft ein Schlaglicht auf den öffentlichen Dienst und betrachtet etwa Personalstand, Geschlechteranteile oder Befristungsquoten.

In der Rubrik „Vor Ort nachgefragt“ kommen Menschen zu Wort, die vor Ort mit der vorhandenen Personaldecke umgehen müssen und die Folgen der Sparpolitik im Arbeitsalltag erleben. Im vorliegenden Report sind das Ronald Rahmig, Direktor am Oberstufenzentrum Kraftfahrzeugtechnik in Berlin, sowie die Architektin Brit Danielmeier vom Fachbereich Gebäudemanagement der Stadt Hannover.

Im öffentlichen Dienst gab es 2017 einen Personalzuwachs. Der differenzierte Blick des DGB Personalreports macht allerdings deutlich, dass von einer nachhaltigen und bedarfsge- rechten Personalausstattung nicht die Rede sein kann.

2 Der öffentliche Dienst auf einen Blick

Laut dem Statistischen Jahrbuch 2017 leben in Deutschland 82,2 Millionen Menschen.¹ Darunter sind laut gleicher Quelle 43,5 Millionen Erwerbstätige, von diesen sind 90,1 Prozent abhängig beschäftigt, also als Angestellte, BeamtInnen, Auszubildende. Die Zahl der abhängig Beschäftigten ist so hoch wie nie. Dabei arbeiten immer mehr Menschen als sogenannte atypisch Beschäftigte, also befristet, in Teilzeit, geringfügig beschäftigt oder in Leiharbeit.

Im öffentlichen Dienst waren zum Stichtag 30.6.2017 insgesamt 4,74 Millionen Personen beschäftigt. Davon waren 1,84 Millionen in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis als BeamtInnen, RichterInnen oder Berufs- und ZeitsoldatInnen tätig, während rund 2,90 Millionen ihren Beruf auf tarifvertraglicher Basis ausübten. Von allen Beschäftigten sind 1.532.380 in Teilzeit beschäftigt, also 32,3 Prozent (einschl. Altersteilzeit). 218.750 Personen absolvierten 2017 eine Ausbildung im öffentlichen Dienst, der Frauenanteil betrug dabei 59,7 Prozent.

Die Hälfte der Beschäftigten im öffentlichen Dienst ist in den Ländern tätig, da personalintensive Aufgaben wie das Bildungswesen oder der überwiegende Teil der Polizei in deren Zuständigkeitsbereich fallen.

4.738.605

Personen waren zum Stichtag 30.6.2017 im öffentlichen Dienst beschäftigt.

56,7 %

der Beschäftigten im öffentlichen Dienst sind Frauen, in absoluten Zahlen sind das 2.687.275.

1.677.410

BeamtInnen und RichterInnen arbeiteten 2017 im öffentlichen Dienst. Das ist ein Anteil von 35,4 Prozent. Der Frauenanteil liegt in diesem Bereich bei 50,7 Prozent.

2.895.285

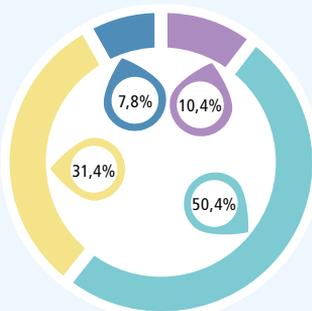
ArbeitnehmerInnen arbeiteten 2017 im öffentlichen Dienst. Das ist ein Anteil von 61,1 Prozent (einschließlich Dienstordnungsangestellte in der Sozialversicherung). Dabei liegt der Frauenanteil bei 62,8 Prozent.

451.665

der ArbeitnehmerInnen im öffentlichen Dienst, ein Anteil von 15,6 Prozent, arbeiteten im Jahr 2017 auf Basis eines befristeten Arbeitsvertrages.

Beschäftigte im öffentlichen Dienst nach Beschäftigungsbereichen

Abbildung 1



Bundesbereich	493 405
Landesbereich	2 387 540
Kommunaler Bereich	1 487 590
Sozialversicherung und BA	370 065
Insgesamt	4 738 605

Grafik: DGB Quelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 14 Reihe 6 - 2017, Tab. 1.2.1

¹ Vgl. für diesen Absatz Statistisches Bundesamt (2017): Statistisches Jahrbuch, Wiesbaden, S. 23, 349ff.; online verfügbar unter <https://www.destatis.de>

Tabelle 1

Beschäftigte nach Aufgabenbereichen und Beschäftigtenstatus (Köpfe)

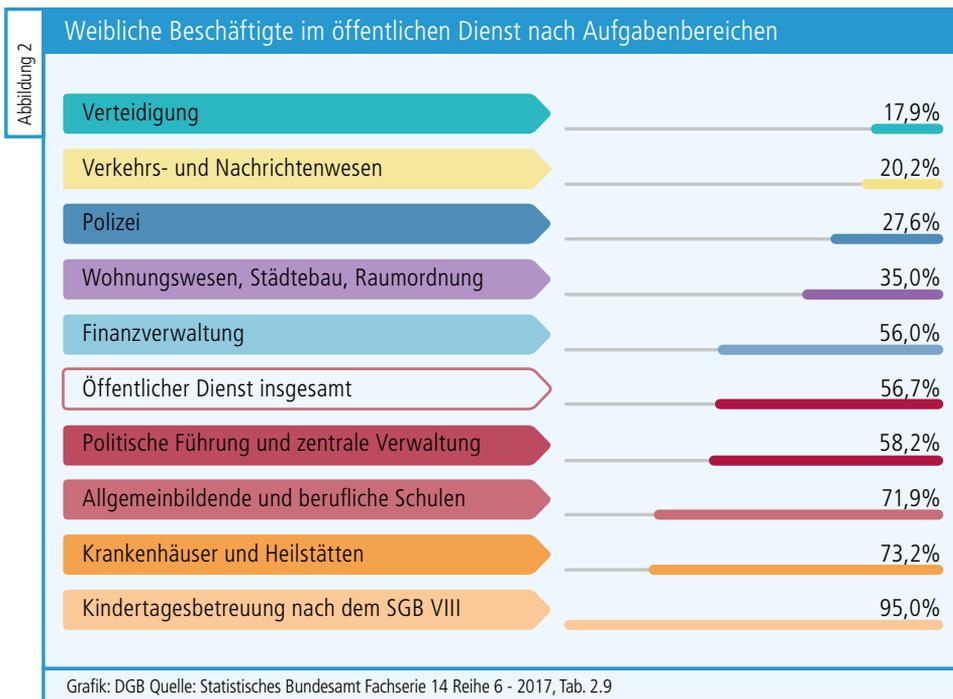
Aufgabenbereich	Insgesamt	BeamtInnen, RichterInnen, SoldatInnen	Arbeit- nehmerInnen
Insgesamt	4 738 605	38,9%	61,1%
Allgemeine Dienste	1 572 510	60,6%	39,4%
Politische Führung und zentrale Verwaltung	488 575	30,4%	69,6%
Auswärtige Angelegenheiten	9 260	31,2%	68,7%
Verteidigung	236 240	79,6%	20,4%
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	471 935	71,5%	28,5%
darunter Polizei	320 000	85,7%	14,3%
Rechtsschutz	179 870	65,3%	34,7%
Finanzverwaltung	186 635	84,8%	15,2%
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	1 629 475	43,9%	56,1%
Allgemeinbildende und berufliche Schulen	946 800	67,2%	32,8%
Hochschulen	535 025	10,9%	89,1%
Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik	812 165	8,7%	91,3%
darunter Kindertagesbetreuung nach dem SGB VIII	225 880	0,7%	99,3%
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	251 735	5,8%	94,2%
Krankenhäuser und Heilstätten	142 695	0,7%	99,3%
Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung u. kommun. Gemeinschaftsdienste	129 010	14,3%	85,7%
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	44 660	31,3%	68,7%
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	153 940	9,8%	90,2%
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	136 865	29,7%	70,3%
Finanzwirtschaft	8 240	19,0%	81,1%

Tabelle: DGB Quelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 14 Reihe 6 - 2017, Tab. 2.8.1

3 Aufgabenbereiche des öffentlichen Dienstes nach Geschlecht

Im Juni 2017 waren 56,7 Prozent aller Beschäftigten im öffentlichen Dienst Frauen. In absoluten Zahlen sind das rund 2,69 Millionen. Der Anteil der weiblichen Beschäftigten stieg in den vergangenen Jahren kontinuierlich an. In der Nachkriegs-BRD der Fünfzigerjahre lag er bei 19 Prozent, 1991 dagegen bei 46,8 Prozent. Unterschiede gibt es auch zwischen dem früheren Bundesgebiet und den „neuen Ländern“, in denen 61,6 Prozent der Beschäftigten im öffentlichen Dienst Frauen sind. Im früheren Bundesgebiet liegt der Frauenanteil 2017 dagegen bei 55,9 Prozent.

Bei näherer Betrachtung der Aufgabenbereiche ist festzustellen, dass die Frauen- und Männeranteile stark variieren. In der Kindertagesbetreuung (95 Prozent) und im Schuldienst (71,9 Prozent) ist der Anteil der Frauen beispielsweise überdurchschnittlich hoch, in der Verteidigung (17,9 Prozent), im Verkehr- und Nachrichtenwesen (20,2 Prozent) sowie bei der Polizei (27,6 Prozent) liegt er deutlich niedriger.



4 Vor Ort nachgefragt: Lehrkräftemangel an Berufsschulen

Man hätte es natürlich vorausberechnen können: Jahrelang haben die Bundesländer zu wenig Lehrkräfte ausgebildet, jetzt werden diese verzweifelt gesucht. Die Antworten der Bundesländer auf den Personalmangel sind divers. Vielerorts wird um QuereinsteigerInnen geworben. Mehrere Länder wollen ältere Lehrkräfte motivieren, ihren Ruhestandseintritt zu verschieben. In Niedersachsen wurden im letzten Schuljahr 2.900 Lehrkräfte von anderen Schultypen an Grundschulen abgeordnet, um Lücken zu schließen. In Sachsen werden sie ab Januar 2019 verbeamtet. Der Berliner Senat wirbt innerhalb der Kultusministerkonferenz für die Zulassung sogenannter Ein-Fach-Lehrkräfte.

Auch an Berufsschulen werden händeringend Lehrkräfte gesucht. Eine aktuelle Studie hat ergeben, dass hier bis 2025 rund 22.000 zusätzliche LehrerInnen gebraucht werden.² Aber wie sieht es vor Ort aus, wie ist die Personalausstattung einer Berufsschule?

Darüber haben wir mit **Ronald Rahmig** gesprochen, Direktor des Oberstufenzentrums Kraftfahrzeugtechnik Berlin-Charlottenburg und gleichzeitig im Vorstand der Vereinigung Berliner Schulleiterinnen und Schulleiter in der GEW. Neben den KollegInnen im Hausmeisterdienst, in den Sekretariaten und der Labortechnik arbeiten an seiner Schule 80 Lehrkräfte.

„Die Gesamtbelastung der Lehrkräfte muss reduziert werden, es ist einfach zu viel.“

Personalreport: Damit wir uns besser vorstellen können, unter welchen Rahmenbedingungen Sie arbeiten. Was macht das Oberstufenzentrum Kraftfahrzeugtechnik aus?

Ronald Rahmig: Also, wir sind die größte berufliche Schule für Kraftfahrzeugtechnik in Deutschland. Das hängt mit der Berliner Situation zusammen, die beruflichen Schulen sind hier nach Sparten sortiert. In den Flächenländern sind Berufsschulen ja eher Gemischtwarenläden. In Berlin gibt es das System der Oberstufenzentren mit den drei Bereichen Ausbildungsqualifizierung, Studienqualifizierung und Berufsausbildung, also duales System. Auf diesen drei Säulen stehen die Oberstufenzentren. Wir haben über den Daumen gepeilt so etwa 600 Vollzeiterschülereinheiten aus der dualen Ausbildung. Die anderen 300 sind dann je zur Hälfte Ausbildungsvorbereitung und Studienqualifizierung.

² Vgl. Dohmen, Dieter (2018): Prognose der Schüler*innenzahl und des Lehrkräftebedarfs an berufsbildenden Schulen bis 2030. Bericht für die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft und Max-Traeger-Stiftung, Frankfurt am Main



Und wie stellt sich das Schülerbild konkret dar?

Wir haben fast keine Schülerinnen, nur 5 Prozent, weil die Betriebe im Kraftfahrzeuggewerbe leider wenige Frauen einstellen. Und die große Herausforderung in der beruflichen Bildung ist die starke Heterogenität in den Klassen. Teilweise ohne Schulabschluss, teilweise mit Abitur. Und das in der gleichen Klasse, weil sie den gleichen Beruf lernen und die gleiche Prüfung ablegen müssen. Es gibt keine andere Schulform, die das so extrem hat wie wir. In der Allgemeinbildung geht der Trend ja eher zu einer Homogenisierung der Lerngruppen. Ich glaube aber, dass heterogene Gruppen für den Lernprozess und das soziale Miteinander effektiver und besser sind. Und zwar für alle Beteiligten, auch für die lern- oder theoriestärkeren Schülerinnen und Schüler.

In Berlin und vielen anderen Bundesländern ist der Lehrkräftemangel ein großes Thema. Bei Ihnen vor Ort auch?

An den technischen Schulen, insbesondere Metalltechnik und Elektrotechnik, ist ein Lehrfachkräftemangel nicht neu, sondern eigentlich dauerhaft. Wir haben deshalb schon immer sogenannte Quereinsteiger eingestellt. Im Augenblick habe ich einen Anteil von über 25 Prozent. Das hat sich in letzter Zeit noch ein bisschen verschärft. Bei der letzten Einstellungsrunde habe ich fünf Stellen besetzen können, da hatte ich nur Quereinsteiger im Angebot. Das ist per se nicht schlimm, denn sie haben meistens ein sehr hohes Arbeitsethos und sind fachlich auf dem Stand. Den Rest kann man dann lernen. Aber beim Quereinstieg fehlt die sozialpädagogisch-erzieherische Ausbildung. Das Kollegium muss sie also in den Arbeitsalltag eingeleiten, was aufwendig ist. Eine zusätzliche Belastung, ganz klar.

Wie kann man sich die Einarbeitung vorstellen?

Das sieht auf schulischer Seite so aus, dass wir hier in Teams arbeiten. Die Teams bekommen dann ein oder zwei Quereinsteiger zugewiesen, die sie einarbeiten müssen. Und wir machen von der Schule selbst im nächsten Schuljahr zum ersten Mal einen intensiven Begleitkurs. Wie sind hier die Strukturen? Wen kann ich bei Unterrichtsstörungen ansprechen? Was ist eine Klassenkonferenz? So Sachen. Zusätzlich bietet die Verwaltung Crashkurse an, die angekoppelt sind an die Lehrerbildungsseminare. Die müssen besucht werden. Das ist natürlich wie immer zu wenig, es könnte mehr sein, aber es ist schon mal ein Ansatz.

Nicht die einzige belastende Aufgabe, die die Kolleginnen oder Kollegen zusätzlich zum Unterricht erfüllen müssen, oder?

Die Belastung ist ein großes Thema. Also das Unterrichtsdeputat von 26 Stunden ist einfach zu hoch, war es schon immer. Die Gesamtbelastung der Lehrkräfte muss reduziert werden, es ist einfach zu viel. Für die Schule, und zwar von der Grundschule bis hin zur beruflichen Schule, sind ja extrem viele Aufgaben dazugekommen, die früher von Familien und anderen sozialen Strukturen erfüllt wurden. Das ist in der Bildungspolitik noch nicht angekommen. Wenn ich das höre aus der Grundschule, dass Schülerinnen und Schüler nicht schwimmen können oder sich keine Schuhe zubinden können. Das sind alles Kulturtechniken, ohne die kann man zwar überleben im Zeitalter der Klettverschlüsse. Aber es sind Beispiele, dass bestimmte Sachen wegfallen. Oder reduzierte Sprachkompetenz, auch ein ganz großes Thema. Und irgendeiner muss sich darum kümmern, sonst pflanzt sich das fort. Und das dem freien Markt zu überlassen, würde Teile der Gesellschaft abhängen. Die Schule ist also die einzige Institution, die in dem Bereich unterwegs ist, sie ist dafür aber momentan nicht aufgestellt. Deshalb brauche ich Erzieherinnen und Erzieher, sozialpädagogische Fachkräfte oder sonstige Strukturen. Da muss ein überproportional hoher Aufwuchs erfolgen.

Wie können Sie denn momentan Schülerinnen und Schüler mit besonderem Förderbedarf betreuen?

Die Special Needs, ja. Also die Verwaltung hat den eigentlichen Plan, Inklusion voranzutreiben, gestoppt. Sie haben festgestellt, dass sie es nicht finanzieren können – damit ist eigentlich schon alles gesagt. Wir versuchen uns hier natürlich trotzdem in Richtung Inklusion zu bewegen. Also erstmal müssen wir den Förderbedarf identifizieren. Das ist nicht trivial, weil es nicht zur Grundausbildung von Lehrkräften gehört. Wir haben Sozialpädagogen, leider nur eine halbe Stelle, die wir hier schulisch noch einmal ein bisschen aufstocken konnten. Teilweise können wir auf Ange-

bote von externen Trägern zurückgreifen. Und wir haben die Lehrkräfte sensibilisiert und qualifiziert. Ich habe zum Beispiel zwei Leute als Multiplikatoren in speziellen Schulungen. Inklusion zielt bei uns weniger auf Körperbehinderte ab, es geht bei uns vor allem um Förderbedarfe im emotional-sozialen Bereich und Lese-Rechtschreib-Schwäche, zum Teil auch kombiniert generell mit Spracherwerb. Wir nehmen uns jetzt systematisch die Prüfungen und die Unterrichtsmaterialien vor, unter dem Stichwort einfache Sprache. Insgesamt wäre mehr sozialpädagogisch geschultes Unterstützungspersonal wichtig. Dass wir dann gemischte Teams hätten aus einerseits Lehrkraft und andererseits sozialpädagogischer Fachkraft, die nochmal anders aufgestellt ist.

Wenn man sich den Lehrkräftemangel in Berlin anschaut, ist diese Situation hausgemacht?

Nein, weil der Lehrkräftemangel, also zum Beispiel in meinem Fach Kfz-Technik, ein bundesweites Problem ist. Vor sieben, acht Jahren waren einfach die Ausbildungszahlen bei Lehrkräften zu gering. Auch in Berlin sind die Hochschulverträge nicht so gewesen, wie sie hätten sein sollen. Es wurden über eine lange Zeit zu wenige Studienplätze für Lehrkräfte festgeschrieben. Da sind also schon Fehler begangen worden, aber eben bundesweit. Das kann man jetzt nicht hier auf die Berliner Bildungspolitik alleine schieben. Wenn Berlin allerdings überlegt, in Zukunft Ein-Fach-Lehrkräfte zuzulassen, also von vornherein auf einen Teil der Qualifizierung verzichten will, geht das in die falsche Richtung. Eine Art Lehrkraft zweiter Klasse einzuführen, bei der ich jetzt schon weiß, dass in der Praxis diese Differenzierungen in den Aufgaben gar nicht durchgehalten werden kann, das geht nicht. Wir hatten ja in der Vergangenheit in Berlin Lehrkräfte, die unterschiedlich qualifiziert waren und unterschiedlich bezahlt wurden. In der Praxis haben sie meistens die gleiche Arbeit gemacht. Das ist nicht in Ordnung.

Es ist also definitiv nicht einfach angesichts der Personalausstattung, ich erlebe sie insgesamt aber als relativ entspannt. Oder täuscht das?

Naja, ich sehe in der Entwicklung schon eine gewisse Dramatik. Aber es nützt nichts, wenn ich jetzt hier heule und mit den Zähnen klappere. Natürlich könnte das alles besser sein und natürlich fordere ich auch mehr. Aber letztendlich ist meine Aufgabe, auch mit dem, was da ist, Schule zu machen. Ich muss mir überlegen, was man tun kann. Die Schule als Institution muss innerhalb der Gesellschaft noch mal anders aufgestellt werden. Lehrkräfte auch. Dazu gehört zum Beispiel, dass Lehrkräfte auch die Breite der Gesellschaft abbilden. Ich habe ungefähr ein Drittel Schüler mit Migrationshintergrund. Bei den Lehrkräften ist der Anteil aber weit unterproportional, da habe ich jetzt drei, vier Neue eingestellt. Das sind so Fragen, wo eine Umsteuerung nötig ist.

5 Langfristige Veränderungen im Personalstand

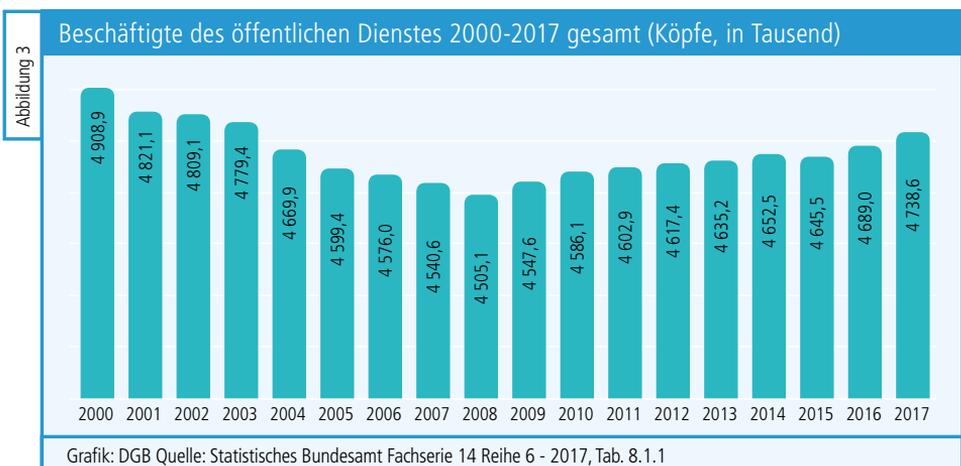
In der Nachkriegs-BRD wuchs das Personal im öffentlichen Dienst stetig an, zwischen 1960 und 1990 stieg die Zahl der Beschäftigten von 3 auf 4,68 Millionen. Vor allem in den Sechziger- und Siebzigerjahren gab es durch eine Ausweitung der Staatstätigkeit deutliche Personalzuwächse.

Ab den Neunzigerjahren folgte eine lange Phase von Stellenstreichung und Personalabbau. Zwischen 1991 und 2017 ist das Personal des öffentlichen Dienstes um rund 30 Prozent von 6,74 auf 4,74 Millionen Beschäftigte gesunken (vgl. Tab. 2).

Langfristige Entwicklung des Personals im öffentlichen Dienst 1991-2017 (Köpfe, in Tausend)

Jahr	Insgesamt	BeamtenInnen und RichterInnen	ArbeitnehmerInnen	Frauen im öffentlichen Dienst
1991	6 737,8	1 843,5 (27,4%)	4 637,1 (68,8%)	3 155,2 (46,8%)
1995	5 371,0	1 701,1 (31,7%)	3 475,5 (64,7%)	2 677,2 (49,8%)
2000	4 908,9	1 684,6 (34,3%)	3 037,8 (61,9%)	2 493,5 (50,8%)
2005	4 599,4	1 691,6 (36,8%)	2 722,7 (59,2%)	2 390,8 (52,0%)
2010	4 586,1	1 687,1 (36,8%)	2 713,4 (59,2%)	2 467,2 (53,8%)
2015	4 645,5	1 671,3 (36,0%)	2 808,2 (60,5%)	2 603,4 (56,0%)
2017	4 738,6	1 677,7 (35,4%)	2 895,3 (61,1%)	2 687,3 (56,7%)

Tabelle: DGB Quelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 14 Reihe 6, Tab. 1.2 und 2.1



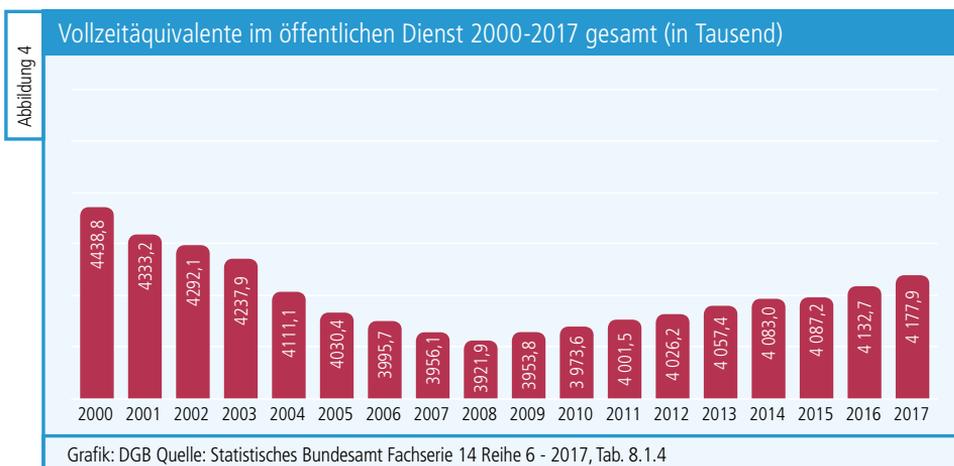
Für den Stichtag 30.6.2017 verzeichnet die Personalstandstatistik im Vergleich zum Vorjahr einen Personalzuwachs. Die Beschäftigtenzahl stieg insgesamt um 49.585 Personen (vgl. Tab. 3). Dies ist in erster Linie auf einen Zuwachs im kommunalen Bereich (plus 23.180) und bei den Landesbeschäftigten (plus 23.445) zurückzuführen.

Tab. 3 Vergleich zum Vorjahr, Beschäftigte des öffentlichen Dienstes (Köpfe, in Tausend)

Jahr	Insgesamt	Bundesbereich	Landesbereich	Kommunaler Bereich	Sozialversicherung
30.6.2016	4 689,0	489,5	2 364,1	1 464,4	371,1
30.6.2017	4 738,6	493,4	2 387,5	1 487,6	370,1

Tab. 3 Quelle: DGB Quelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 14 Reihe 6 - 2017, Tab. 8.1.1

Abbildung 3 zeigt die Personalstandentwicklung ab dem Jahr 2000 nach Köpfen, Abbildung 4 zeigt sie nach Vollzeitäquivalenten. Das Vollzeitäquivalent gibt an, wie viele Vollzeitstellen sich rechnerisch bei einer gemischten Personalbelegung mit Teilzeitbeschäftigten ergeben. So wird ersichtlich, wie hoch die Zahl der Erwerbstätigen wäre, wenn es nur Vollzeitarbeitsplätze gäbe. Ein Vergleich macht deutlich, dass der Rückgang der Beschäftigtenzahlen den massiven Abbau der Stellen im öffentlichen Dienst nur zum Teil widerspiegelt. Hintergrund ist der Anstieg der Teilzeitbeschäftigung: Eine Vollzeitstelle wird immer häufiger von mehr als einer Person ausgefüllt.



6 Der öffentliche Dienst im europäischen Vergleich

In den europäischen Ländern haben öffentliche Arbeitgeber eine sehr unterschiedliche beschäftigungspolitische Bedeutung. Am stärksten ausgeprägt ist der öffentliche Sektor in den skandinavischen Ländern. In Schweden, Dänemark und Norwegen liegt der Anteil der Beschäftigten öffentlicher Arbeitgeber an der Gesamtbeschäftigung nach den aktuellen Zahlen der OECD bei knapp 30 Prozent (vgl. Abb. 5). Im Nachbarland Frankreich liegt der Anteil bei 21,4 Prozent, in Deutschland dagegen nur bei 10,6 Prozent. Diese Unterschiede sind ein Hinweis darauf, dass in den europäischen Ländern die Bewertung dessen, was eine öffentlich zu erbringende Leistung ist, unterschiedlich ausfällt. In Deutschland (und ähnlich in den Niederlanden) hat der Staat als Arbeitgeber eine im Vergleich geringere Bedeutung.

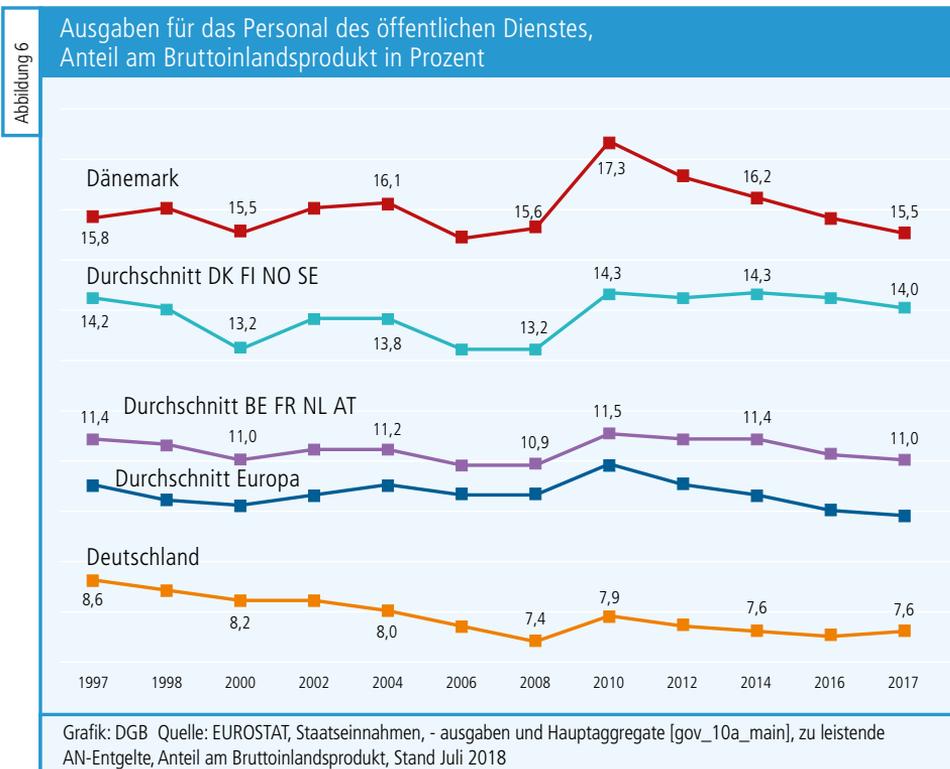
Abbildung 5

Anteil der öffentlichen Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung im europäischen Vergleich - Stand 2015



Grafik: DGB Quelle: OECD (2017): Government at a Glance 2017, Paris

Das kommt nicht von ungefähr. Gemessen an ihrer Wirtschaftsleistung geben die europäischen Nachbarn auch deutlich mehr für ihren öffentlichen Dienst aus. Im Jahr 2017 haben die vier skandinavischen Länder Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden (DK, FI, NO, SE) im Durchschnitt 14 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts für Personal im öffentlichen Dienst ausgegeben, Dänemark als einzelnes Land sogar 15,5 Prozent (vgl. Abb. 6). Die Personalausgaben in Deutschland beliefen sich 2017 lediglich auf 7,6 Prozent. Sie liegen also 6,4 Prozentpunkte unter dem Niveau der vier skandinavischen Länder. Auch die kontinentaleuropäischen Länder Belgien, Frankreich, Niederlande und Österreich (BE, FR, NL, AT) investieren deutlich mehr in ihr Personal. Im Jahr 2017 waren es 11 Prozent. Die Ausgaben in Deutschland sind im europäischen Vergleich also niedrig. Schaut man auf das Jahr 1997, so ist Deutschland zudem weiter zurückgefallen. Zwischen 1997 und 2017 hat sich die Differenz zu den beiden dargestellten Ländergruppen jeweils vergrößert. Die Sprünge, welche zwischen 2008 und 2012 zu beobachten sind, erklären sich durch Schwankungen des BIP im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftskrise, nicht durch Personalzuwächse.



7 Vor Ort nachgefragt: Bauen und Planen für die Stadt

Die Zahl der Beschäftigten, die in der Verwaltung Bauanträge prüfen und öffentliche Bauten planen, ist in Deutschland von 1991 bis 2015 um über 40 Prozent zurückgegangen. Das berichtete das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung in einer Studie.³ Welche Konsequenzen hat das für die Praxis? Wir haben vor Ort nachgefragt.

Unsere Interviewpartnerin **Brit Danielmeier** arbeitet im Fachbereich Gebäudemanagement der Stadt Hannover. Sie ist Personalratsvorsitzende für ihren Fachbereich und stellvertretende Vorsitzende im Gesamtpersonalrat (GPR). Die ausgebildete Architektin arbeitet seit Ende 2000 bei der Stadt Hannover, für die derzeit 11.296 Menschen tätig sind.

Der Fachbereich Gebäudemanagement ist für rund 840 städtische Gebäude verantwortlich, dazu zählen Schulen, Kitas, Bibliotheken etc. Mit der Planung, dem Um- und Ausbau, der Modernisierung und Unterhaltung der Gebäude sind aktuell 400 MitarbeiterInnen beschäftigt.

„Es hatte zur Folge, dass die Ämter ausgeblutet sind.“

Personalreport: In Niedersachsen wurde in der Bauverwaltung die Zahl der Beschäftigten, die auf 1.000 EinwohnerInnen kommen, zwischen 1995 bis 2015 fast halbiert. Wie haben Sie diese Entwicklung vor Ort erlebt?

Brit Danielmeier: Wir haben jetzt HSK9+ hinter uns, also das Haushaltssicherungskonzept 9 plus. Die Programme begannen 1994, über die Jahre sind ca. 2.000 Stellen abgebaut worden. Es hatte zur Folge, dass die Ämter ausgeblutet sind, sie sind auf ein Minimum zurückgefahren worden. Dadurch haben sich auch die Arbeitsinhalte verändert. Bei uns im Baubereich wurde so viel wie irgend möglich nach außen vergeben, wir steuern nur noch. Bei den anderen Fachbereichen sah das nicht groß anders aus. Es gab eine Besetzungssperre. Und wenn eine Kollegin in Rente gegangen ist, wurde die Stelle erst mal nicht besetzt, um Geld zu sparen. Da sind manchmal ein bis eineinhalb Jahre vergangen. In dieser Zeit sind die Arbeiten anders verteilt oder eben liegen gelassen worden. Es war wirklich schwierig.

Das klingt, als ob hier ein Umdenken dringend geboten ist. Geschieht das aus Ihrer Sicht?
Man muss es jetzt im Grunde aufarbeiten, die Karre, die da an die Wand gefahren wurde. Zum

³ Vgl. Gornig, Martin/Michelsen, Claus (2017): Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus, DIW Wochenbericht Nr. 11.2017. Der Studie folgend haben die Kommunen im Land Niedersachsen ihren Personalbestand von gut 1,9 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohnern im Jahr 1995 auf 1,2 im Jahr 2010 reduziert. Zwischen 2011 und 2015 gab es eine weitere Verkleinerung der Bauverwaltung um ca. 10 Prozent.



Beispiel im Bereich Hochbau, da wurde früher noch geplant. Es gibt Kitas und Schulen, die wurden von Kolleginnen oder Kollegen entworfen und gebaut, die jetzt im Ruhestand sind. Sowas machen wir kaum noch, wir haben jetzt eine Eigenfertigungsquote von ungefähr 3 bis 5 Prozent. Das ist viel zu wenig, um das Wissen der Kolleginnen zu erhalten. Deshalb haben wir das Projekt Eigenfertigung gestartet und wollen wieder auf 30 Prozent kommen. Sonst ist das Know-how der öffentlichen Bauverwaltung weg. Wenn man im Bereich Hochbau und Technische Ausbaugewerke nur noch steuert, dann weiß man irgendwann nicht mehr, wie es auf der Baustelle aussieht. Dieses Projekt macht die Änderung in der Personalpolitik deutlich. Die Besetzungssperre wurde aufgehoben. Es kann jetzt frühzeitig ausgeschrieben werden, auf Antrag auch mit Überlappung, wenn für eine Stelle Wissensmanagement gebraucht wird. In unserem Fachbereich haben wir seit zwei Jahren viel Personal aufgebaut. Insofern gibt es gerade eine Aufbruchstimmung, die viele mitnimmt. Aber es gibt eben auch andere Bereiche, wo die Beschäftigten sich alleingelassen fühlen und verzweifeln. Es gibt z.B. im Bereich Bauordnung extreme Probleme, wegen eines Wohnungsbauprogramms und vieler anderer Neubauprojekte. Hannover ist extrem langsam mit der Bearbeitung von Bauanträgen. In anderen Bereichen der Verwaltung ist es besser geworden, aber insgesamt gibt es eine hohe Arbeitsbelastung, auch durch neue Aufgaben.

Welche Aufgaben sind das?

Zum Beispiel im Jahr 2015, als die vielen Flüchtlinge kamen, da sollte es in Hannover keine Zeltstädte geben. Das hatte zur Folge, dass sehr viel gebaut wurde und dadurch viel Arbeitskraft gebunden wurde. Mittlerweile gibt es viele wirklich gute Modulbauten. Oder die wachsende Stadt: Hannover wächst um ca. 5.000 Menschen im Jahr. Auch hier gibt es beim Wohnungsbau und den Infrastruktureinrichtungen großen Druck. Gleichzeitig muss saniert werden, denn die bauliche Infrastruktur ist in die Jahre gekommen. Wir kommen gar nicht hinterher.

Diese gesamte Situation muss für die Beschäftigten sehr belastend sein. Wie erleben das die Kolleginnen und Kollegen?

Wenn Stellen nicht besetzt werden, ist die Belastung für die übrigen Leute natürlich höher. Anfangs gibt es eine Phase, wo sie denken, dass das nur ein Übergang ist. Aber dann entsteht auch eine Art der Resignation. Und am Ende kann jeder für sich nur feststellen, dass man sich um sich selber kümmern muss. Die meisten merken, dass sie nach vielen Jahren an und über der Grenze der Belastung die Bremse ziehen müssen. Die psychischen Belastungen für die Kolleginnen und Kollegen haben enorm zugenommen. Wir konnten jetzt endlich ein System für Überlastungsanzeigen einführen. Diese wurden lange von Vorgesetzten nicht ernst genommen. Jetzt kommt es auch zur Bearbeitung der Überlastungsanzeigen, manchmal gestellt von kompletten Sachgebieten, die nicht mehr können.

Wie könnte für Entlastung gesorgt werden? Attraktivere Arbeitsbedingungen erhöhen schließlich auch die Chancen bei der Personalgewinnung.

Also in Bezug auf Arbeitszeit habe ich den Eindruck, dass die meisten gerne 35 Stunden arbeiten wollen. Wir haben sehr viele Reduzierungen in unserem Fachbereich, meistens vollzeitnah. Viele arbeiten in einer Viertagewoche, weil sie dies für ihre Work-Life-Balance brauchen. Das Thema Arbeitszeit könnte ein großer Attraktivitätsfaktor des öffentlichen Dienstes sein, gerade wo es z.B. bei Architekten immer noch dieses Bild von der Notwendigkeit einer Vollzeitbeschäftigung und 60 Stunden die Woche gibt. Das ist das große Pfund der öffentlichen Verwaltung. Hier wird viel ermöglicht, aber wir müssen die Modelle noch schärfen und aufeinander abstimmen. Eine tarifliche Lösung mit weniger Wochenarbeitsstunden wäre unglaublich attraktiv. Ein zweites Thema ist der Support. Wir haben jetzt viele neue Kolleginnen und Kollegen bei uns im planerischen Bereich aus der freien Wirtschaft gewonnen, aber der technische Support im öffentlichen Dienst hängt enorm hinter den technischen Entwicklungen hinterher, die Rechner z.B. laufen so lange wie sie können. Das ist kontraproduktiv, wenn die Kollegen nicht die richtigen Instrumente an der Hand haben und der Support schleppend läuft, oder Kenntnisse für Fachanwendungen in den zentralen Bereichen fehlen. Im Bereich der Digitalisierung hängen wir, da fehlen schlicht die Personalressourcen und die Sachmittel.

Wie sieht die Rekrutierung von neuem Personal in den technischen Berufen aus?

Bei der Stadt gibt es seit 2011 ernsthafte Bemühungen, als Arbeitgeber attraktiver zu werden. Der Prozess läuft bis heute. Die Bereiche mit Personalgewinnungsprobleme werden genauer

angeschaut. Erzieherinnen und Erzieher fehlen, pädagogische Fachkräfte, aber eben auch Personal in den technischen Berufen. Dazu haben wir eine Arbeitsgruppe, an der ich für den Personalrat teilnehme. Da ist unter anderem ein wirklich guter Imagefilm entstanden, es gab eine doppel-seitige Anzeige in der Tageszeitung. Also da ist ganz viel passiert. Und dann haben wir natürlich attraktive Stellen auf den Markt gebracht. Unser Fachbereich hat seit 2016 viele gute und erfahrene Kolleginnen und Kollegen aus den umliegenden Architekturbüros gewonnen.

Im staatlichen Baumanagement in der niedersächsischen Landesverwaltung sind 58 Prozent der Beschäftigten über 50 Jahre alt, da steht eine Pensionierungswelle an. Wie ist die Altersverteilung in der Bauverwaltung der Stadt Hannover?

Ich würde vom Gefühl her sagen, wir sind älter geworden. Zwangsläufig. Wenn ich jetzt auf unseren Fachbereich gucke, wird die Altersstruktur meiner Kenntnis nach aber nicht systematisch untersucht. Das schafft die Personalstelle gar nicht, die fragen sich eher, wie sie den Kopf wieder über Wasser kriegen. Die Personalstelle ist ja auch nicht wirklich bedarfsgerecht mit Personal ausgestattet.

Wie sieht Ihr Fazit aus? Was müsste geschehen, um den Personalkörper mittelfristig vernünftig aufzustellen?

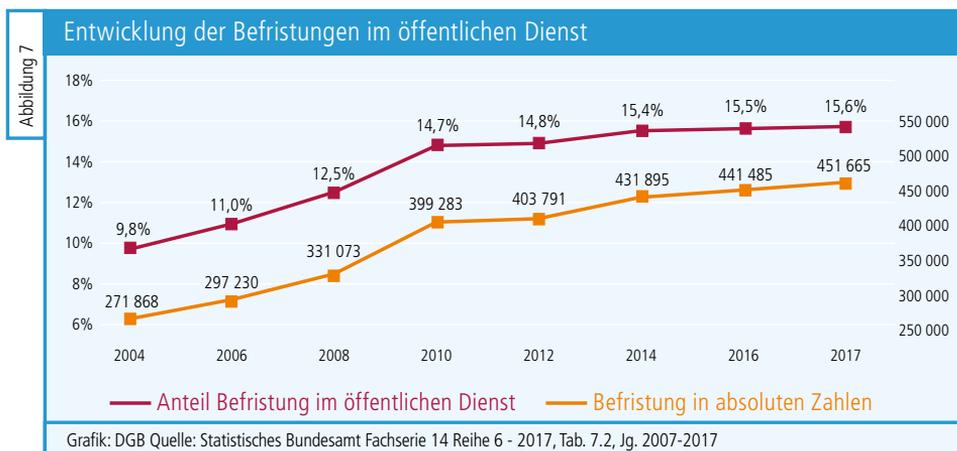
Als erstes müsste klar sein, welche Aufgaben in welchem Zeitraum von der jeweiligen Einheit bearbeitet werden sollen. Es braucht eine vorausschauende Planung für die Aufgaben, die die Kommune erfüllen soll oder muss. Da fehlt mir ganz viel. Was ist leistbar? Wie schnell kann man etwas überhaupt umsetzen? Erst wenn die Aufgaben bekannt sind, kann das Personal geplant werden. Und erst wenn das Personal zur Verfügung steht, können die Aufgaben abgearbeitet werden. Das muss zusammenpassen. Wir haben gerade wieder den Fall. Die Fachbereiche der Stadt haben 1.311 Stellen beantragt, die sie im Zeitraum des nächsten Doppelhaushaltes benötigen. Das ist ja schon gefiltert worden von den Fachbereichsleitungen und den Personalstellen, die haben nicht alle Anträge durchgelassen. Von 1.311 beantragten Stellen wurden 874 von der Zentralverwaltung für plausibel anerkannt, aber leider vom Kämmerer nicht genehmigt. Nach mehreren Gesprächen mit dem GPR und dem Oberbürgermeister wurde die Kürzung minimiert. Trotzdem müssen die Fachbereiche prozentual die Nichteinrichtung von Stellen umsetzen. Stellen nicht einzurichten, aber gleichzeitig die Aufgaben nicht zu reduzieren, das geht nicht. So wird es weiterhin zu Aufgabenverdichtung und einer stärkeren Belastung bei den Kolleginnen und Kollegen und damit auch zu Problemen in der Aufgabenerfüllung kommen.

8 Prekäre Beschäftigung im öffentlichen Dienst

Mit dem Begriff der Prekarisierung der Arbeit wird seit einigen Jahren ein tiefgreifender Wandel der Arbeitswelt beschrieben. Der Begriff steht für die Ausweitung des Niedriglohnssektors, für Minijobs, unfreiwillige Teilzeit, Leiharbeit und befristete Arbeitsverträge. Die betroffenen Beschäftigten haben oft niedrige Einkommen und einen geringen sozialen Schutz. Und gerade Neueinstellungen erfolgen heute oft in Beschäftigungsverhältnissen, mit denen die Menschen nicht langfristig planen können.

Befristungen im öffentlichen Dienst

Im Jahr 2016 hatten in Deutschland laut Mikrozensus insgesamt 3,37 Millionen ArbeitnehmerInnen einen befristeten Arbeitsvertrag, was einen Anteil von 9,5 Prozent ausmacht.⁴ Bei der Betrachtung der Wirtschaftsbereiche sind Befristungen laut Mikrozensus am stärksten in den Bereichen „Öffentliche Verwaltung“ und „Öffentliche und private Dienstleistungen“ verbreitet. Wie sieht die Situation im öffentlichen Dienst also konkret aus? Hier war in den vergangenen Jahren eine deutliche Zunahme an befristeten Arbeitsverhältnissen zu verzeichnen.⁵ Deren Anteil erhöhte sich bei den Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst zwischen 2004 und 2017 von 9,8 Prozent auf 15,6 Prozent (vgl. Abb. 7). Am 30.6.2017 hatten insgesamt 451.665 ArbeitnehmerInnen im öffentlichen Dienst einen Zeitvertrag (davon waren 57,4 Prozent Frauen).



⁴ Zahlen ohne Auszubildende. Vgl. für diesen Absatz: Mikrozensus 2016: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung, Ergebnisse des Mikrozensus zum Arbeitsmarkt, Statistisches Bundesamt 2017, Fachserie 1 Reihe 4.1, S. 82; online verfügbar unter <https://www.destatis.de>

⁵ Im Folgenden sind nur ArbeitnehmerInnen berücksichtigt. Befristungen stellen bei BeamtInnen die Ausnahme dar, auch wenn sie in Einzelfällen durchaus vorkommen.

Die höchsten Befristungsanteile weist die Ebene der Länder mit einer Befristungsquote von 27,6 Prozent auf, gefolgt vom Bund (16,7 Prozent), den Kommunen (7,5 Prozent) und der Sozialversicherung/Bundesagentur für Arbeit (6,9 Prozent, vgl. Tab. 4). Frauen sind stärker betroffen. Je nach Arbeitsbereich ergeben sich in der Befristungspraxis deutliche Unterschiede. In der Finanzverwaltung waren bei Bund, Ländern und Kommunen im Jahr 2014 zusammengekommen 3,8 Prozent, bei den allgemeinbildenden und beruflichen Schulen 15,5 Prozent und im Bereich der Hochschulen knapp 50 Prozent der Tarifbeschäftigten befristet eingestellt.⁶

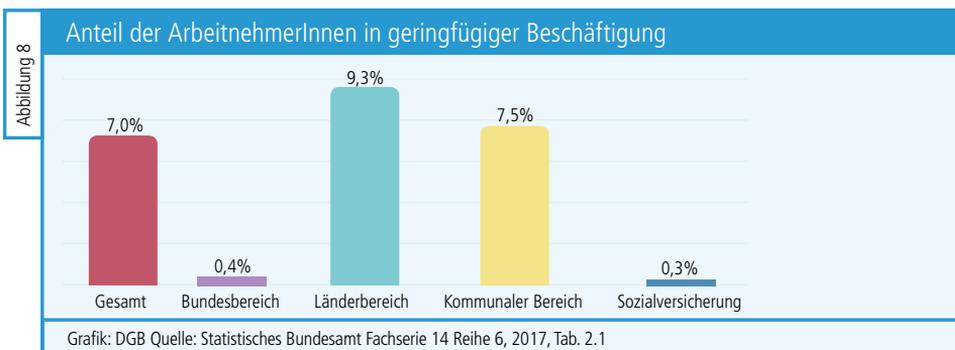
Befristungen im öffentlichen Dienst 2017

	Zusammen	Bund	Länder	Kommunen	Sozialvers.
ArbeitnehmerInnen gesamt	2 895 285	146 065	1 109 170	1 300 255	339 800
davon befristet	451 665	24 385	306 470	97 250	23 560
Befristungsquote	15,6%	16,7%	27,6%	7,5%	6,9%
Frauenanteil bei Befristungen	57,4%	53,9%	53,5%	67,4%	70,6%

Tabelle: DGB Quelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 14 Reihe 6, 2017, Tab. 7.2

Geringfügig Beschäftigte im öffentlichen Dienst

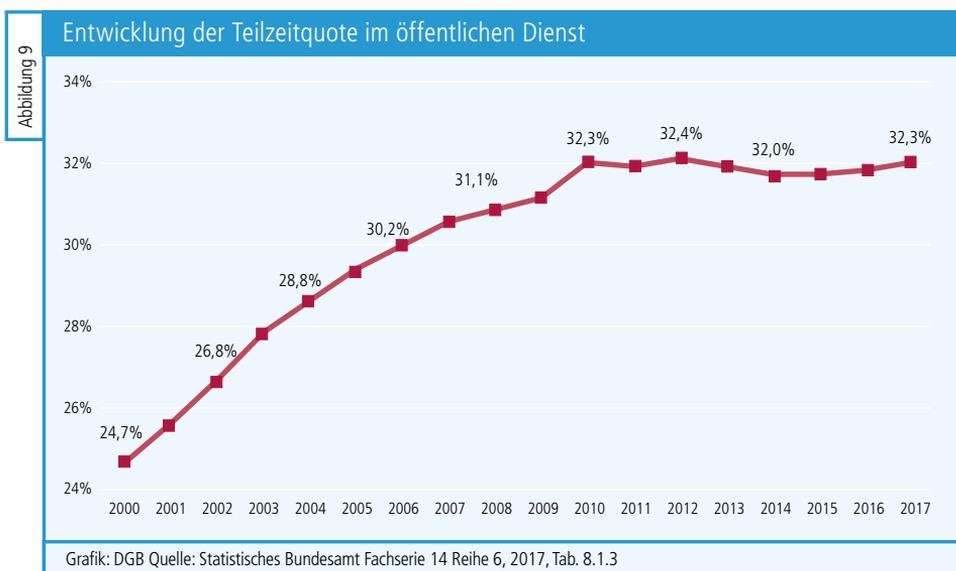
Von allen Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst waren 2017 insgesamt 203.270 geringfügig beschäftigt, das macht einen Anteil von 7 Prozent aus. Dabei unterscheidet sich die Quote der geringfügig Beschäftigten zwischen den einzelnen Beschäftigungsbereichen stark: So waren im Bereich der Länder 9,3 Prozent und im kommunalen Bereich 7,5 Prozent der ArbeitnehmerInnen geringfügig beschäftigt, im Bundesbereich betrug die Quote lediglich 0,4 Prozent.



6 Vgl. Hohendanner, Christian/Ostmeier, Esther/Ramos Lobato, Philipp (2015): Befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Entwicklung, Motive und rechtliche Umsetzung, IAB-Forschungsbericht Nr. 12, S. 40.

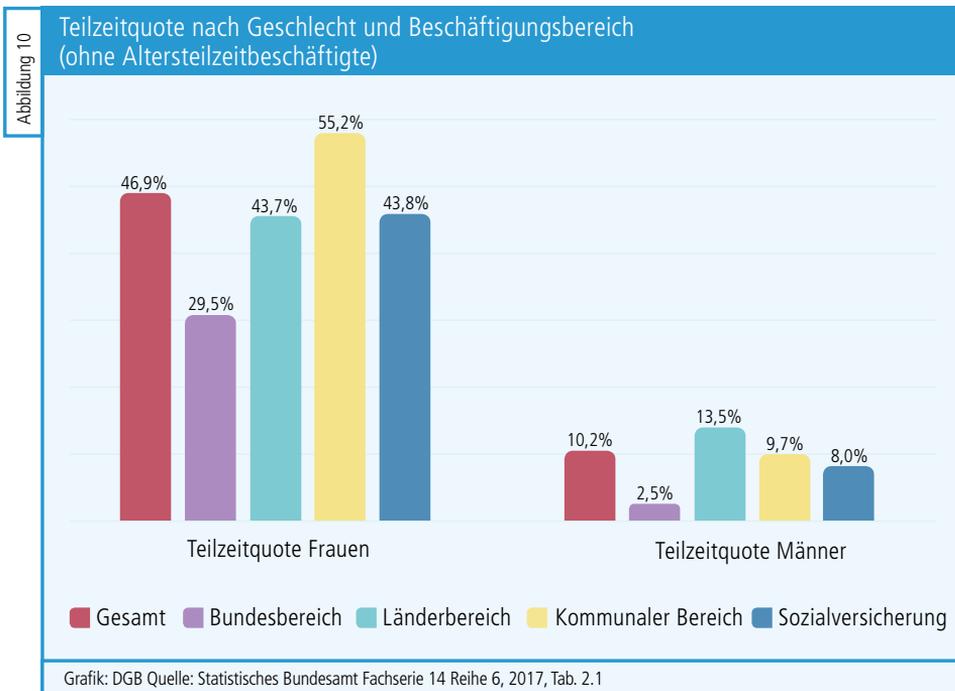
9 Teilzeit im öffentlichen Dienst

Im Jahr 1991 lag die Teilzeitquote im öffentlichen Dienst bei 15,8 Prozent. Bis zum Jahr 2000 stieg sie auf knapp 25 Prozent. Zwischen 2000 und 2010 erhöhte sich die Quote der Teilzeitbeschäftigten noch einmal erheblich auf etwas mehr als 32 Prozent. Im Vergleich zum Vorjahr ist sie leicht gestiegen und lag im Jahr 2017 bei 32,3 Prozent. Die Zahl der Vollzeitbeschäftigten betrug im Juni 2017 3,2 Millionen (plus 20.740 im Vergleich zum Vorjahr). Dagegen hatten 1,5 Millionen Beschäftigte in ihren Arbeits- und Dienstverträgen eine verkürzte Arbeitszeit vereinbart (plus 28.850 im Vergleich zum Vorjahr).



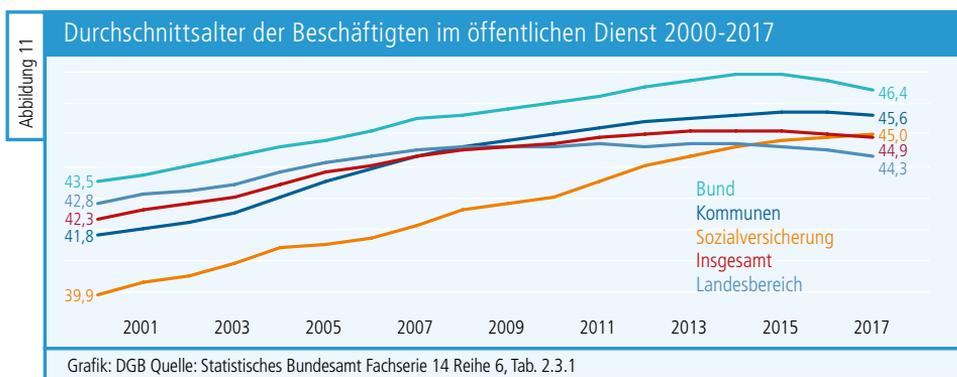
Möglichkeiten der Teilzeitarbeit machen den öffentlichen Dienst für Beschäftigte attraktiv und bieten im Vergleich zur Privatwirtschaft bessere Chancen zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben. Allerdings muss sichergestellt werden, dass Beschäftigte nach Beendigung der Teilzeitphase ihre Arbeitszeit wieder verlängern können.

Im Juni 2017 arbeiteten insgesamt 46,9 Prozent aller weiblichen Beschäftigten im öffentlichen Dienst in Teilzeit. Spitzenreiter ist hier der kommunale Bereich, in dem über die Hälfte (55,2 Prozent) aller Frauen einer Teilzeitbeschäftigung nachgingen. Nur 10,2 Prozent der Männer arbeiteten zum gleichen Stichtag in Teilzeit. Die höchste Teilzeitquote unter männlichen Beschäftigten findet sich im Bereich der Länder: Hier waren 13,5 Prozent der Männer teilzeitbeschäftigt.

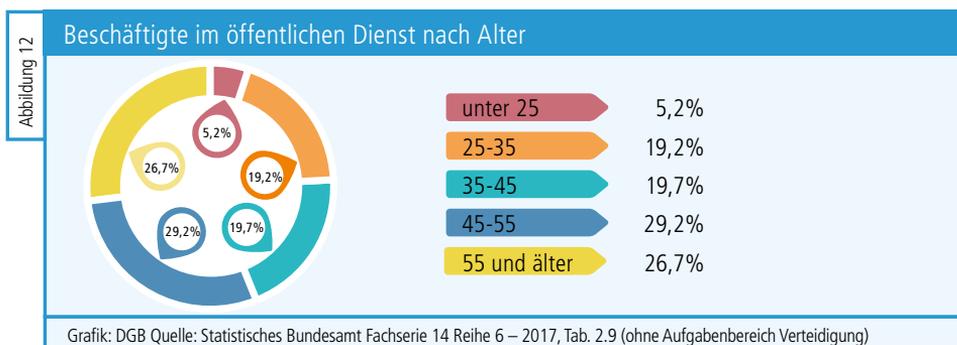


10 Altersstruktur der Beschäftigten im öffentlichen Dienst

In der langen Phase des Personalabbaus wurden im öffentlichen Dienst nur äußerst restriktiv neue Beschäftigte eingestellt. Auch wegen dieser Einstellungspraxis hat sich die Alterszusammensetzung sehr problematisch entwickelt. Am 30.6.2017 lag das Durchschnittsalter der Beschäftigten im öffentlichen Dienst bei 44,9 Jahren, im Jahr 2000 bei 42,3 Jahren. Seit 2015 sank der Altersdurchschnitt leicht (vgl. Abb. 11).

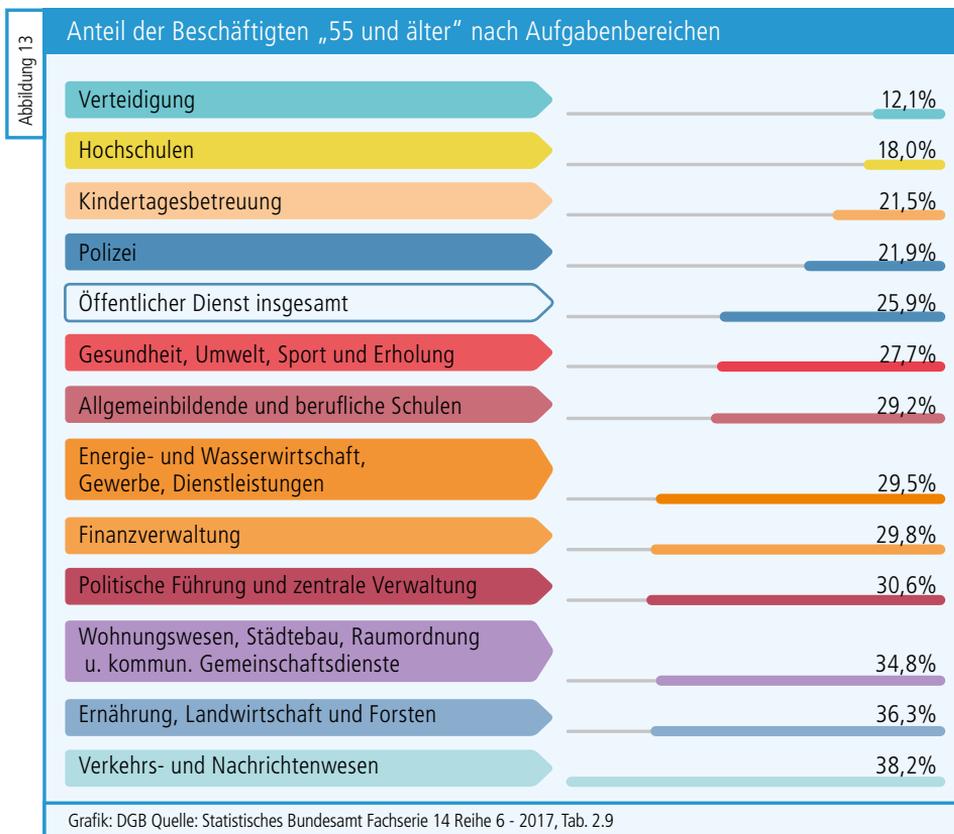


Nur 5,2 Prozent der Beschäftigten im öffentlichen Dienst sind jünger als 25 Jahre.⁷ Auch die Gruppe der in der Gesamtheit der Erwerbstätigen eigentlich stark vertretenen 35- bis unter 45-Jährigen ist in den letzten zehn Jahren geschrumpft und hat 2017 nur noch einen Anteil von 19,7 Prozent. Die Altersklasse der 45- bis unter 55-Jährigen war in 2017 mit einem Anteil von 29,2 Prozent vertreten, zur Altersklasse der 55- bis über 65-Jährigen gehören bereits 26,7 Prozent. Das bedeutet, dass in den nächsten 10 Jahren 26,7 Prozent und in den nächsten 20 Jahren 55,9 Prozent der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes altersbedingt ausscheiden.



⁷ Der Aufgabenbereich Verteidigung bleibt in den Abbildungen 11 und 12 außen vor. Er hat durch die Berufs- und ZeitsoldatInnen eine spezifische und für den öffentlichen Dienst untypische Altersstruktur. Rund 54 Prozent des Personals sind hier jünger als 35 Jahre, im öffentlichen Dienst sind es nur 24 Prozent.

Ein differenzierter Blick auf die Statistik zeigt, dass der Anteil derjenigen, die 55 Jahre und älter sind, in einigen Aufgabenfeldern noch höher liegt.



Es scheiden in den nächsten 10 Jahren aus:

Abbildung 5 Austritte in nächsten 10 Jahren: über 55-Jährige nach Beschäftigungsbereich und Status

	Zusammen	Bund	Länder	Kommunen	Sozialvers.
BeamtenInnen, RichterInnen, SoldatInnen	443 485	59 110	322 260	52 905	9205
Anteil 55 und älter	24,1%	17,0%	25,2%	28,2%	30,4%
ArbeitnehmerInnen	785 880	46 445	290 500	368 460	80 485
Anteil 55 und älter	27,1%	31,8%	26,2%	28,3%	23,7%
Insgesamt	1 229 365	105 555	612 775	421 355	89 690
Anteil 55 und älter insgesamt	25,9%	21,4%	25,7%	28,3%	24,2%

Tabelle: DGB Quelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 14 Reihe 6 - 2017, Tab. 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3

Bezeichnend ist an dieser Stelle der Vergleich mit der Altersstruktur der in Deutschland insgesamt sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Am 31.12.2017 waren das 32,6 Millionen Menschen. Von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten waren zu diesem Zeitpunkt 32,8 Prozent jünger als 35 Jahre. Das waren 8,4 Prozentpunkte mehr als im öffentlichen Dienst, wo diese Altersgruppe einen Anteil von 24,4 Prozent ausmacht. 19,6 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten waren 55 Jahre oder älter, das sind 7,1 Prozentpunkte weniger als im öffentlichen Dienst (vgl. Abb. 14).

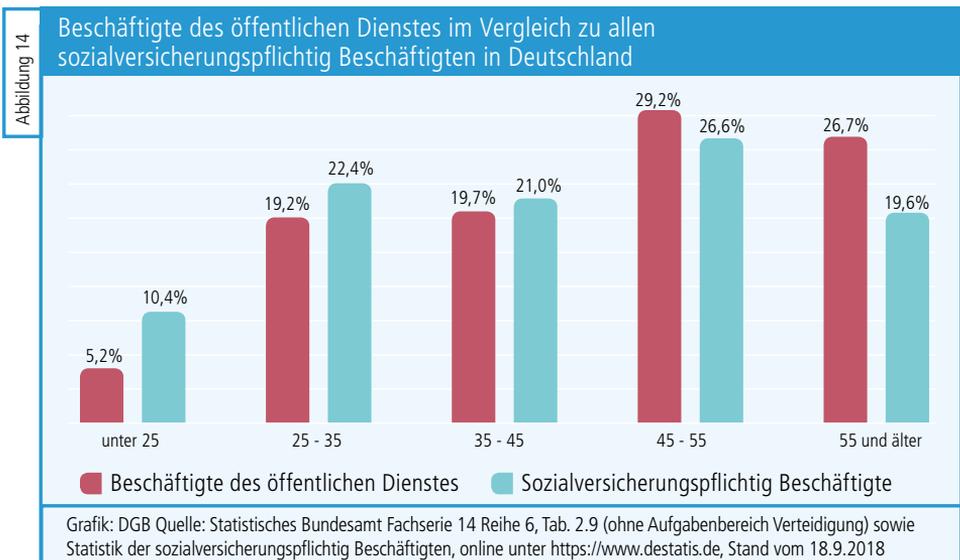
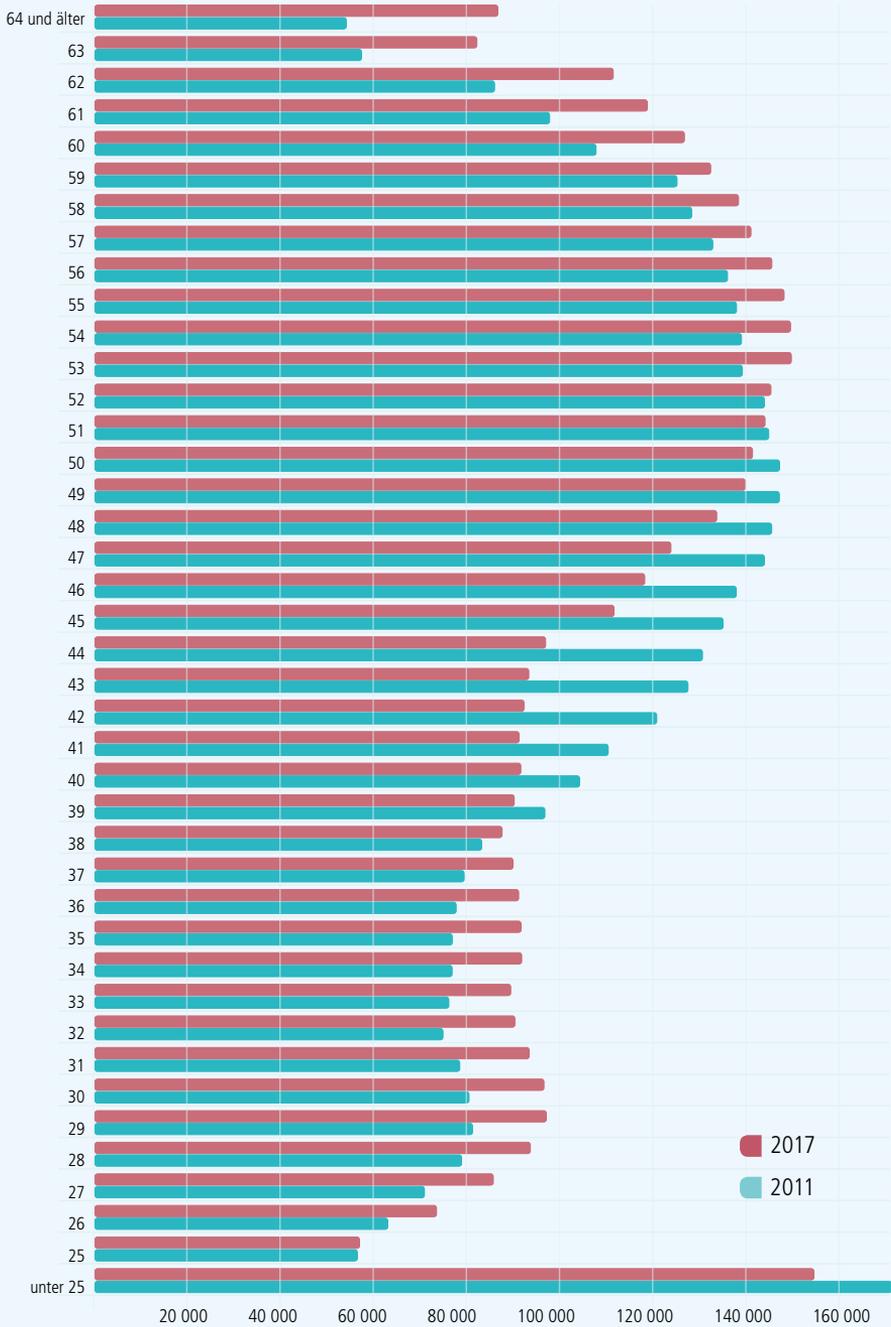


Abbildung 15 zeigt einen Vergleich der Altersverteilung im öffentlichen Dienst in den Jahren 2011 und 2017. Der Altersdurchschnitt lag in beiden Fällen bei 44,9 Jahren. Es ist zu beobachten, dass die jüngeren Jahrgänge, die den unteren Teil der Grafik bilden, deutlich weniger VertreterInnen stellen und die Zahl der Angehörigen eines Jahrgangs mit zunehmendem Alter deutlich steigt. Die Altersverteilung ist nicht ausgewogen. Dennoch gibt es beim Vergleich der beiden Jahre Unterschiede. Es wird zum einen deutlich, dass die Zahl der jüngeren Beschäftigten zugenommen hat. Die Altersgruppe zwischen 25 und 35 Jahren machte 2011 einen Anteil von 16 Prozent aus, im Jahr 2017 sind es wie gezeigt 19,2 Prozent.⁸ Gleichzeitig wuchs der Anteil „55 und älter“ im gleichen Zeitraum von 22,5 auf 26,7 Prozent. Die Abbildung verdeutlicht, dass in den nächsten Jahren eine große Zahl von Beschäftigten altersbedingt ausscheidet.

⁸ Auch hier ohne den Aufgabenbereich Verteidigung berechnet, s.o.

Altersverteilung im öffentlichen Dienst, Vergleich 2011 und 2017



Grafik: DGB Quelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 14 Reihe 6 – 2011 und 2017, Tab. 2.3.1

11 Ausbildung im öffentlichen Dienst

Der öffentliche Dienst bietet spezielle Ausbildungen an, wie BeamtInnen im Vorbereitungsdienst, AnwärterInnen sowie ReferendarInnen. Zudem bilden Einrichtungen des öffentlichen Dienstes auch in Berufen des Gesundheitswesens sowie im dualen System nach Berufsbildungsgesetz und Handwerksordnung aus. Am Stichtag 30.6.2017 waren insgesamt 218.750 Personen in einer Ausbildung im öffentlichen Dienst. Im Jahr 2007 waren es 190.439 (vgl. Abb. 16).

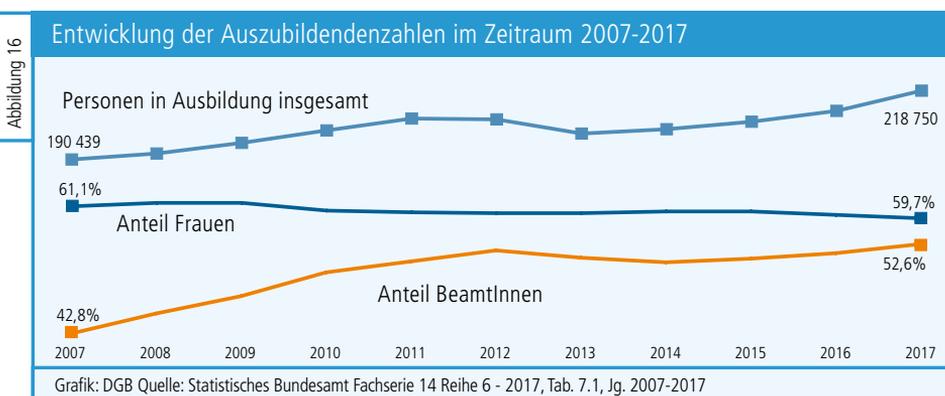
Tabelle 6

Beschäftigte in Ausbildung im öffentlichen Dienst am 30.6.2017 nach Beschäftigungsverhältnis und Beschäftigungsbereichen

Beschäftigungsverhältnis	Insgesamt	Bundesbereich	Landesbereich	Kommunaler Bereich	Sozialversicherung*
Insgesamt					
BeamtInnen	115 035	10 145	95 075	9 205	615
ArbeitnehmerInnen**	103 710	6 755	41 750	43 090	12 120
Insgesamt	218 750	16 895	136 825	52 295	12 735
darunter Frauen					
Beamtinnen	64 610	3 340	56 045	4 795	425
ArbeitnehmerInnen**	65 890	2 720	25 080	29 325	8 765
Insgesamt	130 495	6 060	81 125	34 125	9 190

* Einschließlich Bundesagentur für Arbeit. ** Einschl. Dienstordnungsangestellte in der Sozialversicherung. Das Statistische Bundesamt merkt an, dass es zu Rundungsdifferenzen in den Summen kommen kann.

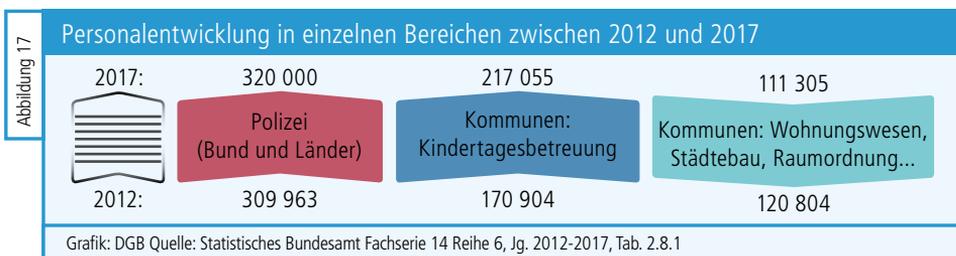
Tabelle: DGB Quelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 14 Reihe 6 - 2017, Tab. 7.1



12 Zusammenschau: Keine Trendwende

Im Jahr 2017 wurde im Vergleich zum Vorjahr in einzelnen Bereichen des öffentlichen Dienstes mehr Personal eingestellt. Damit setzt sich die seit 2008 feststellbare Entwicklung tendenziell fort. Einen Zuwachs gab es etwa im Bereich Sicherheit und Ordnung, bei den Hochschulen und der Kinderbetreuung. Allerdings bedeutet die Tatsache, dass dort verstärkt Personal eingestellt wurde nicht, dass dieses auch ausreicht. Gerade die Situation in den Kindertagesstätten macht das deutlich. Der Grund für den Personalzuwachs von 46.151 Stellen (vgl. Abb. 17) zwischen 2012 und 2017 ist nämlich der seit 2013 bestehende Rechtsanspruch von Eltern auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr, sowie eine steigende Geburtenrate. Die Nachfrage nach Kinderbetreuung ist innerhalb kurzer Zeit stark gewachsen. Viele Kommunen suchen deshalb händeringend ErzieherInnen, oftmals können Stellen wegen fehlender geeigneter BewerberInnen aber nicht besetzt werden. Die Ausbildungskapazitäten sind zu niedrig, der Personalschlüssel in den Einrichtungen unzureichend. Trotz der 8.010 zusätzlichen Stellen im Vergleich zum Vorjahr fehlt den Kommunen für die Kinderbetreuung weiterhin Personal.

weiterhin fehlt Personal



Der Personalzuwachs im öffentlichen Dienst findet partikular statt und ist auch dort kein Garant für eine ausreichende Personalausstattung. Parallel dazu verlieren andere Bereiche weiterhin Personal. So hat der kommunale Aufgabenbereich Bauen zwischen 2012 und 2017 insgesamt 9.499 Stellen eingebüßt. Von einer Trendwende kann also keine Rede sein.

Das Durchschnittsalter im öffentlichen Dienst ist mit 44,9 Jahren auch im Jahr 2017 hoch, die älteren Jahrgänge überwiegen deutlich. Es ist absehbar, dass im öffentlichen Dienst sehr viele Stellen neu besetzt werden müssen. Die Altersstruktur muss bei der Schaffung von gesunderhaltenden Arbeitsbedingungen und dem Weiterbildungsbedarf berücksichtigt werden.

hohes Durchschnittsalter

Der Trend in Richtung prekärer Arbeitsverhältnisse wurde im öffentlichen Dienst auch 2017 nicht gestoppt. Der Anteil befristeter Stellen wächst weiter, mittlerweile beträgt die Befristungsquote 15,6 Prozent. Der Staat stellt gerne befristet ein, wenn er falsch kalkuliert hat oder spontan Personalbedarf hat. Er wälzt die Risiken und Unsicherheiten auf die Beschäftigten ab.

prekäre Arbeitsverhältnisse



13 Wohin steuert der öffentliche Dienst?

Resümee und Forderungen von Elke Hannack,
Stellvertretende DGB-Bundesvorsitzende

Von Beginn der 1990er Jahre an durchlief der öffentliche Dienst eine knapp 20 Jahre andauernde Phase des Stellenabbaus und der Privatisierung. Geleitet vom Grundgedanken des „New Public Management“ und eines „schlanken Staates“, sollte das Verwaltungshandeln betriebswirtschaftlich ausgerichtet werden und sich der Staat auf Kernaufgaben beschränken. Diese einschneidenden Veränderungen waren folgenreich, sowohl für die Beschäftigten als auch für die BürgerInnen und die Wirtschaft. Sie haben zum jetzigen Zustand des öffentlichen Dienstes beigetragen.

Vorbildrolle war einmal...

Für Generationen galt, dass eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst einen sinnstiftenden, sicheren und beschäftigtenfreundlichen Arbeitsplatz bedeutet. Diese Selbstverständlichkeit gilt heute nicht mehr. Mit dem Personalabbau stieg für die vorhandenen Beschäftigten die Arbeitsbelastung. Die zu erledigenden Aufgaben verteilen sich mehr und mehr auf weniger und weniger Schultern. Weitere Umstände kamen hinzu: Umstrukturierungen, Aufgabenzuwachs, Steigerung der Arbeitsintensität, veraltete Technik, vakante Stellen. Für Entlastung zu sorgen ist vielerorts, selbst wenn der Wille besteht, kaum möglich.

Beispiel Bauverwaltung: Mancherorts ist fraglich, ob eine qualifizierte Bauplanung und Bauüberwachung mit der aktuellen Personaldecke eigentlich noch möglich ist. Zum erfolgten Stellenabbau kommt hier die Schwierigkeit hinzu, Fachkräfte in technischen Berufen zu finden um die offenen Stellen besetzen zu können. Die Konkurrenz aus der Bauwirtschaft oder aus anderen Verwaltungsbereichen ist groß und die eigene Attraktivität hat stark abgenommen. In Berlin ergab eine Anfrage bei der Senatsverwaltung zur Situation in den für Hochbau zuständigen Fachbereichen der Bezirksämter, dass von rund 600 vorgesehenen Stellen aktuell jede sechste nicht besetzt ist. Der kommunale Investitionsstau, etwa beim Bau von Schul- oder Kita-Gebäuden, kann wegen des Personalmangels bei der Planung und Durchführung nicht wie vorgesehen abgebaut werden.⁹ Die schlechte Personalausstattung rächt sich und ist eine massive Belastung für die Beschäftigten.

⁹ Vgl. Gornig, Martin/Michelsen, Claus (2017): Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus, DIW Wochenbericht Nr. 11/2017; KfW-Research (2018): KfW-Kommunalpanel 2018, Frankfurt am Main.

Die öffentlichen Arbeitgeber können von ihren Beschäftigten zu Recht ein hohes Maß an Loyalität erwarten. Umso wichtiger, dass deren gute Arbeit entsprechend wertgeschätzt wird. Doch viele Beispiele zeigen das Gegenteil. Nicht zuletzt sei hier an die skandalöse Befristungspraxis in Jobcentern, beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge oder an unzähligen Schulen erinnert, an denen sich Lehrkräfte für die Zeit der Sommerferien, trotz bestehenden Bedarfs im folgenden Schuljahr, arbeitslos melden müssen.

Reicht uns ein Schrumpfstaat?

Bürgerämter mit langen Wartezeiten, geschlossene Schwimmbäder, mit Schlaglöchern gepflasterte Straßen, langwierige Genehmigungs- und Zulassungsverfahren etc. pp. Die Folgen einer unzureichenden Personalausstattung spüren neben den Beschäftigten auch die BürgerInnen und die Wirtschaft. Sie können auch nicht durch die Digitalisierung ausgeglichen werden.

Dabei dürfen die Menschen einen leistungsfähigen und zuverlässigen öffentlichen Dienst erwarten. Zugang zu Kultur und Bildung, öffentliche Sicherheit, hinreichende Gesundheitsversorgung und Sportstätten, eine leistungsfähige Verwaltung – all dies muss ihnen zur Verfügung stehen.

Schrumpft dieses Angebot, schrumpft für die Menschen die Möglichkeit der Teilhabe. Wenn das Leistungsspektrum des öffentlichen Dienstes reduziert wird, hat das vor allem für diejenigen negative Folgen, die sich dieses Angebot nicht einfach am Markt kaufen können.

Mit dem Sozialstaatsgebot wurde Gesetzgebern und staatlichen Organen auferlegt, dass sie gegen soziale Ungleichheit wirken sollen und dafür nicht zuletzt auch eine funktionierende öffentliche Infrastruktur bereitstellen. Aktuell droht das Verschwinden einer wichtigen Basis für eine lebendige Demokratie und Zivilgesellschaft. Zieht sich der öffentliche Dienst zurück, entstehen an diesen Punkten nicht zu akzeptierende Leerstellen.

Das Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland zu schaffen, ist eine Mammutaufgabe und nur mit ausreichend Personal zu schaffen.

Was getan werden muss

Dem Staat fehlen ohnehin mindestens 110.000 Vollzeitkräfte¹⁰, während in den nächsten 10 Jahren knapp 27 Prozent des vorhandenen Personals aus Altersgründen aus dem öffentlichen Dienst ausscheiden. Es ist an der Zeit, konsequent zu handeln! Das fordert der DGB:

Verpflichtende Personalbedarfsplanung: Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern einen gezielten Personalaufbau in Bund, Ländern und Kommunen auf Grundlage von regelmä-

¹⁰ Vgl. Vesper, Dieter (2016): Aktuelle Entwicklungstendenzen und zukünftiger Personalbedarf im öffentlichen Dienst, Hans-Böckler-Stiftung, Study Nr. 51, Düsseldorf.

Big durchgeführten Personalbedarfsanalysen. Basierend auf diesen können gezielte Strategien zur Personalgewinnung und -entwicklung realisiert werden. Das bedeutet auch, dass die dafür zuständigen Stellen mit hinreichend Personal ausgestattet werden müssen. Bedarfsermittlung und Personalaufbau müssen als beteiligungsorientierter Prozess umgesetzt werden.

Wissenstransfer: Für Bund, Länder und Gemeinden ist die Nachwuchssuche zu einer zentralen Aufgabe geworden. Wissen und Erfahrungen dienstälterer KollegInnen dürfen mit deren Ausscheiden nicht verloren gehen. Mittels kurzzeitig überlappender Stellenbesetzung und strukturierter Übergabeverfahren kann ein Wissensverlust verhindert werden.

Befristungspraxis beenden: Befristete Stellen erschweren die Lebensplanung und wirken sich negativ auf die Lebensqualität sowie Zufriedenheit der Betroffenen aus. Die aktuelle Befristungspraxis untergräbt die Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber und steht der dringend nötigen Personalgewinnung entgegen. Die Möglichkeit der sachgrundlosen Befristung wie auch der sogenannten „Haushaltsmittelbefristung“ (§ 14 Abs. 1 Nr. 7 Teilzeit- und Befristungsgesetz) ist abzuschaffen.

Neben der Frage der personellen Ausstattung sind die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten insgesamt zu verbessern: Die Krankenstände im öffentlichen Dienst sind seit Jahren hoch. Um krankmachende Faktoren bei der Arbeit zu identifizieren, muss jeder Dienstherr regelmäßig physische und psychische Gefährdungsbeurteilungen durchführen. Mehrarbeit und Überstunden müssen zeitnah abgebaut werden können. Konzepte für alter(n)sgerechtes Arbeiten und für die Zusammenarbeit in altersgemischten Teams sind zu entwickeln und umzusetzen. Einkommenserhöhungen müssen angemessen sein. Die Beteiligung der Beschäftigten muss gestärkt werden.

Die to-do-Liste ist lang und hat letztlich ein Ziel:

In Zeiten des harten Wettbewerbs um qualifizierte Kräfte können diese nur gehalten bzw. gewonnen werden, wenn ihnen Gute Arbeit geboten wird – im Sinne der Beschäftigten, der BürgerInnen und unserer Wirtschaft.

14 Anhang: Arbeitsorte des öffentlichen Dienstes

Personal des öffentlichen Dienstes nach Arbeitsorten und Beschäftigungsbereichen (Köpfe)

Tabelle 7

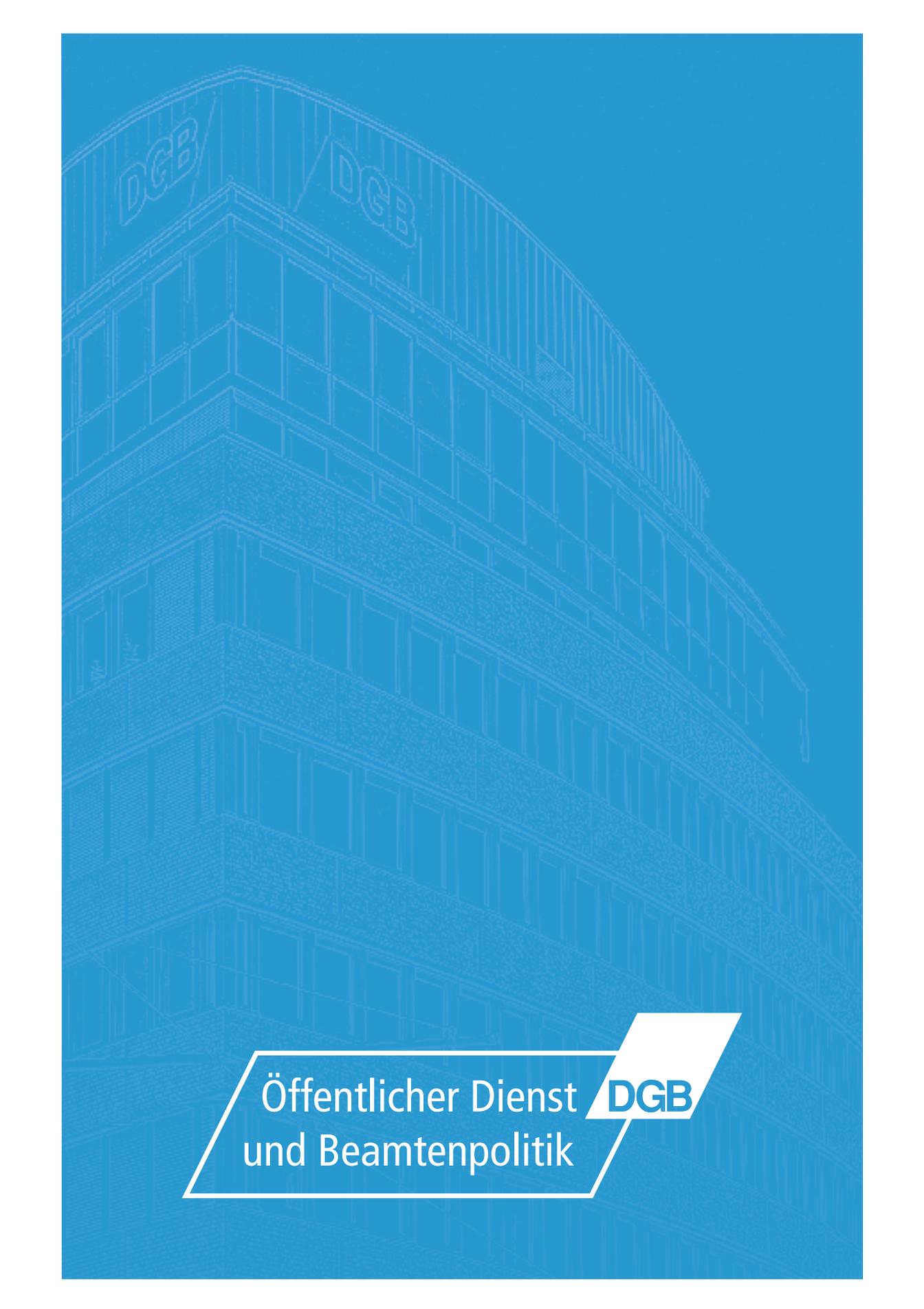
Arbeitsort	Insgesamt	Bundesbereich	Landesbereich	Kommunaler Bereich	Sozialversicherung
Insgesamt					
Baden-Württemberg	628 905	34 975	315 960	236 510	41 465
Bayern	762 480	69 070	353 295	286 885	53 230
Berlin	273 345	41 595	198 870	0	32 875
Brandenburg	134 495	16 970	58 610	48 125	10 790
Bremen	40 730	3 375	32 790	45	4 520
Hamburg	121 455	12 940	92 645	0	15 865
Hessen	338 745	34 310	167 605	114 555	22 270
Mecklenburg-Vorpommern	95 190	17 045	43 735	25 640	8 770
Niedersachsen	448 705	62 970	216 210	137 360	32 165
Nordrhein-Westfalen	956 345	89 735	451 435	338 430	76 745
Rheinland-Pfalz	242 625	31 745	116 355	78 510	16 015
Saarland	55 900	4 725	29 740	16 295	5 135
Sachsen	220 305	13 420	113 775	74 460	18 655
Sachsen-Anhalt	124 110	9 265	59 025	45 800	10 020
Schleswig-Holstein	162 640	28 810	74 550	48 650	10 625
Thüringen	119 220	9 120	62 860	36 320	10 920
Ausland	13 405	13 330	75	0	0
Insgesamt	4 738 605	493 405	2 387 540	1 487 590	370 065
BeamtInnen, RichterInnen, Berufs- und ZeitsoldatInnen					
Baden-Württemberg	245 420	26 470	186 830	28 875	3 245
Bayern	306 735	52 725	215 935	33 235	4 835
Berlin	92 970	21 920	67 295	0	3 755
Brandenburg	47 970	12 265	33 175	1 825	705
Bremen	18 285	2 690	15 255	0	335
Hamburg	53 380	9 635	42 950	0	795

Tabelle: DGB Quelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 14 Reihe 6 - 2017, Tab. 2.7

... Fortsetzung

Hessen	136 675	23 445	98 455	12 865	1 905
Mecklenburg- Vorpommern	31 215	12 655	15 585	2 070	900
Niedersachsen	195 750	45 345	130 665	17 365	2 375
Nordrhein- Westfalen	396 460	62 550	263 050	64 920	5 935
Rheinland-Pfalz	103 265	23 625	68 930	9 390	1 320
Saarland	21 800	3 675	15 755	1 875	500
Sachsen	43 615	9 455	29 465	3 730	965
Sachsen-Anhalt	31 995	6 060	22 160	2 970	805
Schleswig- Holstein	70 645	20 805	43 495	5 320	1 025
Thüringen	40 240	7 140	29 345	2 890	865
Ausland	6 895	6 880	15	0	0
Zusammen	1 843 315	347 340	1 278 370	187 340	30 265
ArbeitnehmerInnen					
Baden- Württemberg	383 485	8 505	129 125	207 635	38 220
Bayern	455 745	16 340	137 360	253 650	48 395
Berlin	180 375	19 675	131 575	0	29 120
Brandenburg	86 530	4 710	25 435	46 300	10 085
Bremen	22 450	685	17 535	45	4 185
Hamburg	68 075	3 305	49 695	0	15 070
Hessen	202 070	10 865	69 150	101 690	20 365
Mecklenburg- Vorpommern	63 975	4 385	28 145	23 570	7 870
Niedersachsen	252 955	17 625	85 545	119 995	29 790
Nordrhein- Westfalen	559 885	27 185	188 385	273 510	70 805
Rheinland-Pfalz	139 360	8 120	47 425	69 120	14 695
Saarland	34 100	1 050	13 985	14 425	4 635
Sachsen	176 690	3 965	84 305	70 730	17 690
Sachsen-Anhalt	92 115	3 205	36 870	42 830	9 215
Schleswig- Holstein	91 995	8 010	31 055	43 330	9 600
Thüringen	78 980	1 980	33 515	33 430	10 055
Ausland	6 505	6 445	60	0	0
Zusammen	2 895 285	146 065	1 109 170	1 300 255	339 800

Tabelle: DGB Quelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 14 Reihe 6 - 2017, Tab. 2.7



Öffentlicher Dienst
und Beamtenpolitik **DGB**