

# STUDY

Nr. 327 · Mai 2016

## BRANCHENANALYSE ÖFFENTLICHER DIENST DER LÄNDER

Eine Untersuchung zur Arbeitssituation  
aus Sicht der Beschäftigten

Ulf Berlinger, Corinna Funke, Anna Niesing und Anna Biechele

Dieser Band erscheint als 327. Band der Reihe Study der Hans-Böckler-Stiftung. Die Reihe Study führt mit fortlaufender Zählung die Buchreihe „edition Hans-Böckler-Stiftung“ in elektronischer Form weiter.

# STUDY

---

Nr. 327 · Mai 2016

## BRANCHENANALYSE ÖFFENTLICHER DIENST DER LÄNDER

Eine Untersuchung zur Arbeitssituation  
aus Sicht der Beschäftigten

Ulf Berlinger, Corinna Funke, Anna Niesing und Anna Biechele

---

© Copyright 2016 by Hans-Böckler-Stiftung  
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf  
[www.boeckler.de](http://www.boeckler.de)

ISBN: 978-3-86593-235-8

Satz: DOPPELPUNKT, Stuttgart

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich  
aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.

# INHALT

---

<b>1 Einleitung</b>	<b>7</b>
<b>2 Zusammenfassung</b>	<b>8</b>
<b>3 Forschungsinteresse</b>	<b>12</b>
<b>4 Methodisches Vorgehen</b>	<b>14</b>
<b>Ergebnisse</b>	<b>20</b>
<b>5 Beschäftigung</b>	<b>21</b>
<b>6 Ökonomische Lage</b>	<b>47</b>
<b>7 Einkommen</b>	<b>51</b>
<b>8 Arbeitsbeziehungen und Mitbestimmung</b>	<b>59</b>
<b>9 Veränderungsvorhaben und Strukturwandel</b>	<b>65</b>
<b>10 Gewerkschaftliche Rahmenbedingungen</b>	<b>82</b>
<b>Literatur</b>	<b>87</b>



# 1 EINLEITUNG

---

Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse unserer Untersuchung der Beschäftigungssituation im öffentlichen Dienst der Länder in Deutschland zusammen. Der Ergebnisbericht soll Akteuren aus der Praxis ebenso eine umfassende wie übersichtliche Informationsgrundlage hinsichtlich der Situation der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in Deutschland bieten.

[Kapitel 2](#) vermittelt einen Überblick über die wichtigsten Erkenntnisse der Studie. [Kapitel 3](#) erläutert das Forschungsinteresse, [Kapitel 4](#) die Methodik.

Es folgen die gesammelten Ergebnisse, gegliedert nach diesen Themen:

- Beschäftigung ([Kapitel 5](#))
- Ökonomische Lage ([Kapitel 6](#))
- Einkommen ([Kapitel 7](#))
- Arbeitsbeziehungen und Mitbestimmung ([Kapitel 8](#))
- Veränderungsvorhaben und Strukturwandel ([Kapitel 9](#))
- Gewerkschaftliche Rahmenbedingungen ([Kapitel 10](#))

Der Grundaufbau jedes Themenabschnitts ist immer identisch: Zu Beginn jedes Abschnitts in Kapitel C werden die zentralen Ergebnisse des Abschnitts in einem tabellarischen Überblick zusammengefasst. Anschließend werden im nächsten Unterabschnitt die Ergebnisse der Primärdatenerhebung aus den qualitativen Interviews dargestellt. Die Ergebnisse der Primärerhebung werden im darauffolgenden zweiten Unterabschnitt mit Sekundärdaten aus Daten und Dokumenten der öffentlichen Statistik sowie aus wissenschaftlichen Studien und Arbeitspapieren von Behörden sowie Gewerkschaften abgeglichen. Durch diese Vorgehensweise wird deutlich, welche Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den Primär- und Sekundärdaten existieren. Daraus lassen sich Hypothesen über den Status quo und die weitere Entwicklung der Situation der Beschäftigten ableiten. Am Ende jedes Abschnitts sind mögliche Strategische Anregungen für ver.di zusammengefasst.

Bei einem Abschnitt weicht der Grundaufbau von diesem Schema ab: Der Abschnitt zum Thema „1. Grundinformation“ basiert nicht auf Primärdaten.

## 2 ZUSAMMENFASSUNG

---

Die Landesregierungen haben in den letzten 25 Jahren angesichts Sparzwang und knapper öffentlicher Finanzen massive Personalreduzierungen und Organisationsveränderungen vorgenommen, welche die Handlungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes mehr und mehr infrage stellen. Die Beschäftigtenzahl im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik hat sich seit dem Mauerfall insgesamt um rund ein Drittel reduziert (Statistisches Bundesamt II). Die Personalkürzungen wurden zum Teil durch Effizienzsteigerungen, Arbeitsverdichtung, Ausgliederung und Privatisierung kompensiert. An vielen Stellen haben öffentliche Arbeitgeber ihre Sonderrolle abgelegt und Beschäftigungsstrategien des Privatsektors aufgegriffen (Ellguth/Kohaut 2011, S.11–38). Seitens der Beschäftigten sind diese Veränderungen nicht spurlos vorbeigezogen, was sich an der subjektiven Arbeitsbelastung und an vergleichsweise hohen Krankenständen ablesen lässt (Brandl/Stelzl 2013). Gleichzeitig erschwert der traditionell geringe und zudem schrumpfende gewerkschaftliche Organisationsgrad, diesen Tendenzen Einhalt zu gebieten (Ebbinghaus/Göbel 2014, S. 207–239).

Die vorliegende Studie untersucht, wie sich die zuvor genannten Trends konkret auf die Situation der Beschäftigten auswirken. Im Zentrum der Studie stehen 21 leitfadengestützte Tiefeninterviews mit insgesamt 32 Beschäftigten aus den Branchen Justizgerichtsbarkeit, Justizvollzug, Straßenbauverwaltung, Ministerialverwaltung und Statistische Ämter. Die Landesverwaltung ist eine bewusste Wahl, da sie sowohl Elemente der bürgernahen Leistungsverwaltung als auch der regulierenden politischen Ministerialverwaltung vereint. Vertreten sind sowohl kleine als auch große Flächenländer aus West- und Ostdeutschland. Die Ergebnisse aus den Interviews haben wir den Ergebnissen aus Sekundäranalysen statistischer Daten und Literatur gegenübergestellt. Interviewpartner(innen) sollten Meinungsführer(innen) bzw. Expert(inn)en mit langjähriger Erfahrung in ihrer jeweiligen Behörde sein, damit ein möglichst weiter Blickwinkel auf die Entwicklung in der jeweiligen Behörde möglich ist. Da die Interviews keine Repräsentativität im statistischen Sinne besitzen, wird der explorative Charakter der Interviews mit Elementen aus repräsentativen Erhebungen und Studien ergänzt und abgeglichen.

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass die Attraktivität des öffentlichen Dienstes für Beschäftigte und Bewerber(innen) abnimmt. Die zentrale Ursu-

che hierfür besteht darin, dass die Vorteile des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber immer geringer werden. Das Paket aus stabilem, verlässlichem Beschäftigungsverhältnis, guten Arbeitsbedingungen sowie fairer und auskömmlicher Vergütung beginnt an verschiedenen Stellen aufzuweichen. Arbeitsverdichtung und zunehmende Belastung sind über alle betrachteten Branchen zu beobachtende Phänomene. Gleichzeitig sinkt die Leistungsfähigkeit der Behörden durch Überalterung und Nachwuchsprobleme. Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen.

### **Beschäftigung**

Die Zahl der Stellen ist über die letzten beiden Jahrzehnte immer weiter gesunken. Seit 2010 kommt es zu einer Stabilisierung und in manchen Bereichen der Verwaltung sogar zu einer Zunahme an Stellen. In allen untersuchten Behörden hat die empfundene Aufgabenlast hingegen zugenommen. Dies resultiert einerseits aus einer gleichbleibenden Anzahl an Aufgaben bei weniger Personal und andererseits daraus, dass neue Aufgaben hinzugekommen sind, z. B. zusätzliche Dokumentationspflichten in IT-Anwendungen neben der weiterhin zu führenden Handakte. Gleichzeitig ist die Personaldecke so spitz geplant, dass die Beschäftigten Ausfälle wegen Vorruhestand, längerer Krankheit oder Elternzeit oft dauerhaft zusätzlich vertreten müssen. Ausfälle werden in einigen Branchen lediglich langsam kompensiert. Die zunehmende Arbeitsverdichtung und geringere Bezahlung gegenüber der Privatwirtschaft erschwert in einigen Berufsgruppen, wie Ärzten und Ärztinnen sowie Ingenieur(innen), bereits die Rekrutierung von Nachwuchs, was die Arbeitsverdichtung bei der Belegschaft durch unbesetzte Stellen zusätzlich verstärkt. Daneben sind Befristungen und flache Entwicklungsmöglichkeiten weitere Faktoren, welche den öffentlichen Dienst für Bewerber(innen) unattraktiver gegenüber der Privatwirtschaft erscheinen lassen. Außerdem führen Telearbeit und Teilzeit aufgrund der höheren Verteilzeiten und Koordinationsaufwände ebenfalls zu einer höheren Belastung für die Beschäftigten.

### **Ökonomische Lage**

Die ökonomische Lage ist geprägt von Einsparungen aufgrund der Schuldenbremse sowie einer starken Unsicherheit bezüglich der Finanzentwicklung durch Reformen im Länderfinanzausgleich. In einigen Bundesländern entwickelt sich die Finanzlage positiv – gemessen an Haushaltsüberschüssen bzw. ausbleibender Neuverschuldung. Dennoch machen sich bei den Beschäftigten die bisherigen Einsparungen der letzten Jahre in Form gestiegener Fallschlüssel bemerkbar. An der Ausstattung der Behörden und der Ausstattung

der Arbeitsplätze ändert sich im Alltag der Beschäftigten wenig. Gerade in Bundesländern mit ungünstiger Finanzentwicklung sind die Beschäftigten zusätzlichen Belastungen durch Organisationsveränderungen ausgesetzt. Die Mitwirkung an diesen Organisationsveränderungsprozessen und die dafür nötige Zulieferung von Daten erhöhen wiederum die Arbeitsverdichtung für die Beschäftigten. Im Arbeitsalltag sind die Folgen von Organisationsveränderungen auch durch weniger Handlungsspielräume, nicht eingespielte Prozesse und mehr Dokumentationspflichten spürbar.

### **Einkommen**

Ihr Einkommen empfinden die Beschäftigten überwiegend als auskömmlich. In einigen Fällen ist es sogar höher als in vergleichbaren Berufen der Privatwirtschaft. Aber insgesamt liegt es im Mittelfeld der Einkommensverteilung nach Branchen. Überwiegend verzichten die Beschäftigten bewusst auf höhere Gehälter in der Privatwirtschaft im Tausch für stabile Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst. Allerdings werden Nacht-, Schicht- und Hauptstadtzulagen als zu gering empfunden und die geringeren Entwicklungsmöglichkeiten bemängelt. Leistungsorientierte Bezahlung ist überwiegend eine Randerscheinung. Wenn diese eingesetzt wird, kritisieren die Beschäftigten die Leistungsbewertung als subjektiv und intransparent. Grundsätzlich stehen die Beschäftigten einer leistungsgerechten Vergütung jedoch überwiegend positiv gegenüber.

### **Arbeitsbeziehungen und Mitbestimmung**

Die Beschäftigten bewerten die Personalvertretungen als zu arbeitgebernah und zu zahm. Außerdem agieren sie in der Bewertung der Beschäftigten nicht auf Augenhöhe mit der Behördenleitung und sind deswegen nicht durchsetzungssstark. Die Beziehung zu den Führungskräften der Behörden selbst beschreiben die Befragten als hierarchisch und von oben herab. Führungsaufgaben zur Entlastung der Beschäftigung finden nicht im richtigen Maß statt, insbesondere Koordination von Aufgaben und Arbeitslast sowie Weiterentwicklung und Motivation der Beschäftigten.

### **Veränderungsvorhaben und Strukturwandel**

Die wichtigsten Veränderungen der Branchen lassen sich anhand von Organisation, Technik sowie Personal- und Kund(inn)en-Struktur beschreiben. Bei der Organisation sind zwei Phänomene zu beobachten: Einerseits kommt es in vielen Bereichen zu einer Zentralisierung durch Shared-Service-Center. Das führt zwar überwiegend zu erhöhter Kosteneffizienz bei der Verwaltung,

die Beschäftigten empfinden die Lösungen aber als starr, langsam und teilweise ineffektiv. Public-Private-Partnership, also die Verlagerung von Bau oder Betrieb staatlicher Aufgaben an private Anbieter(innen), sind insbesondere in der Straßenbauverwaltung und im Justizvollzug zu beobachten. Allerdings zeigen zahlreiche Studien, dass die privaten Anbieter(inne)n weder wirtschaftlicher noch zweckmäßiger arbeiten als die öffentliche Verwaltung. Bei der Technik erhoffen sich Landesregierungen und Behördenleitungen ebenfalls eine höhere Effizienz durch zunehmende Digitalisierung. Weder in Studien noch im Arbeitsalltag macht sich dieser Effizienzgewinn momentan weitreichend bemerkbar. Vielmehr mangelt es bei der Digitalisierung an einem guten Zusammenspiel aus Organisation, Steuerung, Technik und Personalentwicklung. Damit bleiben die erhofften Effizienzgewinne aus oder werden negiert, zum Beispiel durch Mehraufwand bei der Dokumentation oder durch mehr Dateneingaben bei Steuerungsinformationen. Bei der Personal- und Kundenstruktur machen sich zunehmende Überalterung und Feminisierung bemerkbar. Die Beschäftigten nehmen auch hier eine Arbeitsverdichtung wahr, da die Aufwände für Vertretungssituationen (häufigere Krankheitszeiten Älterer) und Koordination (häufigere Teilzeit bei Frauen) steigen. Die Insassenstruktur ist vor allem in den Justizvollzugsanstalten problematisch, da sie die Belastung für Beschäftigte erhöht: Drogenprobleme, mangelnde Sprachkenntnisse und soziale Desintegration der Häftlinge erschweren die Arbeit mit den Insassen.

### **Gewerkschaftliche Rahmenbedingungen**

Die Gewerkschaften genießen insgesamt einen guten Ruf unter den Beschäftigten. Ihre Arbeit wird als wichtig und positiv wahrgenommen. Allerdings: Was sich außerhalb von Tarifarbeit und Arbeitskampf hinter gewerkschaftlichem Handeln verbirgt, ist vielen Beschäftigten nicht bekannt. Die Beschäftigten sind signifikant durch ihren berufsständischen Blick auf Gewerkschaften geprägt, d.h., das Verständnis für die individuelle Situation im Betrieb ist ausschlaggebend für die positive Bewertung der Gewerkschaft und die empfundene Augenhöhe. Insgesamt sind Gewerkschaften aus Sicht der Beschäftigten zu wenig präsent in den Betrieben. Außerdem gibt es einen Kulturwandel weg von der Gewerkschaftszugehörigkeit aus weltanschaulicher, familiärer oder politischer Motivation hin zu einer Kosten-Nutzen-Motivation. Dazu trägt auch bei, dass die tariflichen Vereinbarungen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern gleichermaßen zugutekommen.

### 3 FORSCHUNGINTERESSE

---

Ziel der Untersuchung ist es, den Ist-Stand der Beschäftigungssituation im öffentlichen Dienst auf Länderebene zu erheben, Entwicklungstendenzen auszumachen und strukturelle Herausforderungen zu benennen. Damit verbunden ist das übergeordnete Ziel – einerseits die Forschungslücke zur Beschäftigungssituation im öffentlichen Dienst insgesamt zu füllen und andererseits Entscheider(inne)n die Informationen zur Verfügung zu stellen, die benötigt werden, um die zukünftige Arbeitssituation angemessen zu gestalten.

Die Besonderheit dieses Projekts ist ein exploratives Verfahren, das darauf abzielt, die Perspektive der Beschäftigten in den Mittelpunkt zu rücken. Das Vorhaben schließt eine Lücke in der Forschungslandschaft, denn bis heute beschäftigen sich Untersuchungen zur Situation von Beschäftigten in überwiegendem Maße mit Arbeitnehmer(inne)n in der Privatwirtschaft. Was die besonderen Rahmenbedingungen des öffentlichen Dienstes für die Arbeitssituation der dort Beschäftigten bedeutet, ist weitgehend unbekannt. Dieser Fragestellung will sich das Forschungsvorhaben widmen.

Basierend auf einer Gesamtschau der aktuellen Forschungsliteratur zum Stand der Beschäftigungssituation im öffentlichen Dienst konnten wir unser exploratives Vorgehen durch einige konkrete Hypothesen ergänzen. Diese lauten:

- Es gibt Grenzen der Arbeitsverdichtung.
- Beschäftigte reagieren auf (zu) hohe Arbeitsverdichtung mit der eigenständigen Priorisierung von Aufgaben.
- Die Arbeitsverdichtung schafft einen Zielkonflikt zwischen Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der gesetzlichen Aufgabenerledigung.
- Arbeit im öffentlichen Dienst ist oft keine „Gute Arbeit“ (Deutscher Gewerkschaftsbund 2014) mehr.

Die Ergebnisse des Forschungsvorhabens wenden sich vor allem an drei Adressaten: an die Politik und den Gesetzgeber, an die Personal- und Betriebsräte und -rätinnen im öffentlichen Dienst sowie an die involvierten Gewerkschaften. Die Ergebnisse sollen den beteiligten politischen Akteur(inne)n aufzeigen, welche Eingriffe nötig sind, um die Vorzüge der Beschäftigung bei öffentlichen Arbeitgebern gegenüber privaten Arbeitgebern auszubauen, zu erhalten und (wieder-)herzustellen. Gute Arbeit und hochqualifizierte Fach-

kräfte sind das Fundament, um auch weiterhin qualitativ hochwertige öffentliche Dienstleistungen anzubieten. Für eine gelungene Interessenvertretung durch Personal- bzw. Betriebsräte und -rättinnen sowie durch Gewerkschaften ist es vonnöten, die Bedürfnisse der durch sie Vertretenen detailliert zu kennen und die Auswirkungen von (geschäfts-)politischen Veränderungen präzise einzuschätzen. Egal, ob es sich dabei um Veränderungen technologischer, personeller oder organisatorischer Art handelt. Es geht darum, die Arbeitnehmervertreter(innen) zu unterstützen sowie individuelle und kollektive Themen frühzeitig zu identifizieren. Ferner sollen pragmatische und praktikable Lösungen aus Sicht der Beschäftigten skizziert und aufgezeigt werden. Davon ausgehend liegt es an den Arbeitnehmervertreter(inne)n, Lösungen im Sinne der Beschäftigten und der Belegschaft finden. Das kann in der Arena des Betriebs vor Ort oder unternehmensweit sein, aber auch in der tariflichen oder politischen Auseinandersetzung. Insbesondere hierfür sind fundierte Kenntnisse, Einschätzungen und Argumente über den Status quo der Beschäftigungssituation sowie über die Auswirkungen erfolgter oder geplanter regulatorischer Eingriffe nötig, um angemessene Positionen zu entwickeln und zielgerichtet überzeugend eingreifen zu können. Die Grenzen der Studie sind damit präzise gezogen: Sie stellt die Beschäftigungssituation dar, schildert Themen mit Handlungsbedarf und Lösungsmöglichkeiten aus Sicht der Beschäftigten. Ob und wie daraus betriebliches, tarifliches und politisches Handeln erfolgt, liegt in den Händen der Adressat(inn)en dieser Studie und ihrer Ziele.

## 4 METHODISCHES VORGEHEN

---

Angesichts des breiten Untersuchungsfelds haben wir ein Case-Design entlang fünf besonders repräsentativer Bereiche des öffentlichen Dienstes der Länder gewählt: Straßenbau, Statistik, Ministerialverwaltung, Justiz (Vollzug) und Justiz (Gerichtsbarkeit). Unser Fokus auf Landesverwaltungen erklärt sich dadurch, dass die Verwaltung der Länder sowohl typische Elemente eher bürgernaher, kommunaler Verwaltung als auch Elemente der überwiegend ministeriellen und regulatorischen Tätigkeit der Bundesbehörden in sich vereint. Sie bietet mit diesem Mix daher am ehesten das Potenzial, Aufschluss hinsichtlich der Beschäftigungssituation auf den differenten Hierarchiestufen der deutschen Verwaltungslandschaft zu gewähren.

Um im Sinne einer Methoden-Triangulation eine ganzheitliche Perspektive auf die Arbeitssituation der Beschäftigten im öffentlichen Dienst zu richten, stützt sich die Branchenanalyse auf zwei Elemente (Flick 2011):

- Qualitative Erhebungen (Fokusgruppengespräch und Interviews)
- Daten- und Dokumentenanalyse: statistische Auswertungen von Sekundärdaten sowie Literatur-/Dokumentenanalyse

Unter die ausgewerteten Sekundärdaten fallen amtliche Statistiken und wissenschaftliche Datenbanken. Eigene quantitative Daten wurden nicht erhoben. Die ausgewerteten Dokumente umfassen u. a. amtliche Veröffentlichungen, Gesetzesänderungen, öffentliche Haushaltspläne, Stellungnahmen und Strategiepapiere mit Blick auf die Beschäftigungssituation im öffentlichen Dienst. Zudem haben wir einen ausführlichen Review des aktuellen Forschungsstands zur Beschäftigungssituation im öffentlichen Dienst vorgenommen.

Den Schwerpunkt unserer Untersuchung bildet die Erhebung qualitativer Informationen direkt bei den Beschäftigten vor Ort. Hierfür wurden in einem ersten Schritt in einem Fokusgruppengespräch mit ausgewählten Vertreter(innen) der zuvor genannten Branchen der Landesverwaltung (Straßenbau, Statistik, Landesministerien, Justiz (Vollzug) und Justiz (Gerichtsbarkeit) relevante Themen definiert, welche die Situation der Beschäftigten maßgeblich prägen. Die Teilnehmenden der Fokusgruppengespräche bestanden aus Haupt- und Ehrenamtlichen des ver.di-Fachbereichs 6.

Die Auswahl der Interviewpartner(innen) erfolgte über die Kontakte der Teilnehmenden aus dem Fokusgruppengespräch. Ziel der Auswahl war es,

möglichst Meinungsführer(innen) für die Interviews zu finden. Dies sind Personen, die ihre Bewertung zu etwas abgeben, eine hohe berufliche Handlungskompetenz besitzen und gut vernetzt sind (Katz/Lazarsfeld 1955). Durch den Überblick und ihr Netzwerk können die Teilnehmenden die Fragen zur Beschäftigungssituation im öffentlichen Dienst besser einschätzen und Angaben zur Veränderung der Situation im öffentlichen Dienst machen. Allerdings sollten sie auch durch ihre Stellung valide Hinweise zur Meinung anderer Beschäftigter geben können und wie sich deren Einschätzungen von der Einschätzung Dritter unterscheidet. Die Stichprobe beruht also auf einer bewussten Auswahl und nicht auf einer einfachen Zufallsstichprobe. Der bewusste Auswahlprozess ist anfällig für Verzerrungen: Um die Kriterien als Meinungsführer(in) zu erfüllen, ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass man beruflich erfahren ist, Vollzeit arbeitet oder sich im Betrieb engagiert. Durch die Auswahl über Haupt- und Ehrenamtliche von ver.di ist außerdem mit einer Verzerrung zugunsten von Gewerkschaftsmitgliedern zu rechnen.

Tabelle 1

#### Verteilung der Interviews nach Bundesländern und Branchen

	Justiz (Ge-richtsbarkeit)	Justiz (Vollzug)	Ministerial-verwaltung	Statistik	Straßenbau	Summe
Baden-Württemberg	1	2	3	1	-	7
Bayern	2	3	-	-	1	6
Nordrhein-Westfalen	1	-	-	-	-	1
Saarland			3	1		4
Thüringen	2	-	-	-	1	3
Summe	6	5	6	2	2	21

Quelle: Eigene Erhebungen

Die aus den Fokusgruppeninterviews ermittelten Themen wurden zuerst in einen Interviewleitfaden überführt und getestet. Anschließend wurden die 21 teilstrukturierten, leitfadengestützten Tiefeninterviews mit Beschäftigten und Führungskräften durchgeführt (Bortz/Döring 2005). Insgesamt führten wir Gespräche mit 32 Personen in 17 Einzel- und vier Gruppeninterviews. Die Interviews erfolgten in fünf Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Thüringen) und deckten die fünf Branchen innerhalb der Landesverwaltung ab, welche in dieser Branchenanalyse fokussiert werden. [Tabelle 1](#) listet einen Überblick über die Verteilung der Interviews nach Bundesländern und Branchen auf.

[Tabelle 2](#) bildet einen weiteren Überblick zur Stichprobe ab: Fast 50 Prozent der Teilnehmenden stammen aus der Laufbahn des gehobenen oder höheren Dienstes. Damit sind im Vergleich zur tatsächlichen Beschäftigung in der Landesverwaltung der mittlere Dienst und der einfache Dienst in der Studie überrepräsentiert, wie aus [Tabelle 2](#) ersichtlich wird. Es ist sehr positiv zu bewerten, dass ungeachtet der geringen Größe der Stichprobe die Studie Rückmeldungen aus allen Laufbahnguppen erhalten hat. 75 Prozent der Teilnehmenden haben mindestens 20 Jahre im öffentlichen Dienst gearbeitet. Eine entsprechende Vergleichsgröße für die Landesverwaltung in Bezug

Tabelle 2

#### Verteilung der Interviews nach Laufbahn und Dienstjahren

Laufbahn	einfacher Dienst	mittlerer Dienst	gehobener Dienst	höherer Dienst	gesamt
Interviews absolut	2	15	10	5	32
Interviews relativ	6%	47%	31%	16%	32
Landesverwaltung	3%	21%	40%	36%	2179415*

Dienstjahre	<10	<20	<30	≥30	gesamt
relativ	13%	13%	28%	47%	32
absolut	4	4	9	15	32

\*ohne Auszubildende und sonstige Beschäftigungsverhältnisse

Quellen: Eigene Erhebungen; Destatis (2015): Finanzen und Steuern – Personal des öffentlichen Dienstes. Fachserie 14 Reihe 6, Wiesbaden.

auf die Dienstjahre ist nicht in der offiziellen Statistik erhältlich. Anhand der Altersverteilung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst ist eine ähnliche Verteilung nach Dienstjahren zu erwarten.

Die Stichprobe lässt sich anhand der fünf Merkmale, „Geschlecht“, „Beschäftigung“, „Stelle“, „Gewerkschaftlich organisiert“ und „Standort“, dargestellt in [Tabelle 3](#), noch weiter beschreiben: Die Interviewpartner(innen) waren in der Mehrzahl weiblich (59 Prozent), damit sind Frauen in der Studie im Vergleich zur gesamten Landesverwaltung (55 Prozent) etwas überrepräsentiert. Die Mehrzahl der Teilnehmenden sind außerdem angestellte Beschäftigte (59 Prozent). Das Verhältnis ist in der Grundgesamtheit der Landesverwaltung umgekehrt, da Beamte und Beamtinnen die Mehrheit der Angehörigen des öffentlichen Dienstes auf Landesebene bilden. Gerade bei der Bewertung von Gewerkschaften und der Bewertung des Arbeitgebers bzw. Dienstherren und der Bezahlung sollten Unterschiede zwischen den Gruppen der Beamten und Beamtinnen sowie der Angestellten zum Tragen kommen. Die Verzerrung beim Merkmal „Beschäftigung“ lässt sich auf das zuvor genannte Auswahlverfahren über ver.di-Kontakte zurückführen. Das ist auch bei dem Merkmal „Stelle“ der Fall: Hier entspricht zwar das Mehrheitsverhältnis unserer Studie zwischen Voll- und Teilzeit dem der Grundgesamtheit, da mehr Stellen auf Voll- als auf Teilzeit entfallen. Allerdings sind Teilzeitstellen deutlich geringer in der Stichprobe (16 Prozent) vertreten als in der Grundgesamtheit (32 Prozent). Speziell beim Thema Beschäftigung ist es wichtig, dass auch Beschäftigte in Teilzeit bei den Interviews vertreten sind – insbesondere, wenn es um die Bewertung von Telearbeit, Vertretungssituationen oder das Verhältnis Arbeit/Freizeit geht. Die Auswahl der Teilnehmenden hat auch eine Verzerrung hinsichtlich des Merkmals „Gewerkschaftlich organisiert“ mit sich gebracht. Insgesamt beziffert sich der gewerkschaftliche Organisationsgrad in Deutschland 2013 laut OECD auf rund 18 Prozent ([s.u. Tabelle 20](#)). Zahlen für die Landesverwaltung oder den öffentlichen Dienst liegen nicht vor, allerdings müsste der Organisationsgrad im Vergleich zu den gesamten Beschäftigten etwas höher liegen. In der Stichprobe sind Gewerkschaftsmitglieder mit 78 Prozent deutlich überrepräsentiert. Trotz des Auswahlverfahrens konnten immerhin rund ein Fünftel der Interviewpartner(innen) ohne Gewerkschaftsmitgliedschaft gewonnen werden. Vor allem bei den Themen Arbeitsbeziehungen und Mitbestimmung, Veränderungsvorhaben und Strukturwandel sowie gewerkschaftliche Handlungsmöglichkeiten sind Unterschiede zwischen den beiden Gruppen zu erwarten. Eine weitere Unterscheidung in der Stichprobe haben wir unter dem Merkmal

Tabelle 3

**Verteilung der Interviews nach Geschlecht, Beschäftigungsgrad, Stellenanteil,  
Gewerkschaftsmitgliedschaft, Standort**

	männlich	weiblich	Summe
Interviews absolut	13	19	32
Interviews relativ	41 %	59 %	32
Landesverwaltung	43 %	55 %	2 356 565
Beschäftigung	angestellt	verbeamtet	Summe
Interviews absolut	19	13	32
Interviews relativ	59 %	41 %	32
Landesverwaltung	46 %	54 %	2 356 567
Stelle	Vollzeit	Teilzeit	Summe
Interviews absolut	27	5	32
Interviews relativ	84 %	16 %	32
öffentlicher Dienst	68 %	32 %	2 356 565
gewerkschaftlich organisiert	Ja	Nein	Summe
Interviews absolut	25	7	32
Interviews relativ	78 %	22 %	32
Standort	Zentrum	Peripherie	Summe
Interviews absolut	18	14	32
Interviews relativ	56 %	44 %	32

Quellen: Eigene Erhebungen; Destatis (2015): Finanzen und Steuern – Personal des öffentlichen Dienstes.  
Fachserie 14 Reihe 6, Wiesbaden.

„Standort“ zwischen Zentrum und Peripherie vorgenommen. Als Zentrum ist in dieser Studie eine der fünf größten Städte eines Bundeslands definiert, als Peripherie alle anderen Standorte. Die Unterscheidung beruht auf der Überlegung aus den Fokusgruppengesprächen, dass sich bei der Bezahlung und beim Thema Präsenz von Gewerkschaften Unterschiede zwischen diesen Gruppen ergeben sollten.

Nach Abschluss aller Interviews wurde das Datenmaterial in einem offenen, induktiven Verfahren codiert (Mayring 2006). Nach der Codierung des Datenmaterials entlang eines detaillierten Codebuchs wurden die Rohdaten in schriftlichen Zusammenfassungen zusammengeführt und interpretiert sowie mithilfe der statistischen Auswertungen und der Literatur- und Dokumentenanalyse validiert bzw. um Kontextinformationen ergänzt.

## ERGEBNISSE

---

Es folgen die Ergebnisse der Erhebung zur Situation der Beschäftigten im öffentlichen Dienst, gegliedert nach diesen Themen:

- Beschäftigung ([Kapitel 5](#))
- Ökonomische Lage ([Kapitel 6](#))
- Einkommen ([Kapitel 7](#))
- Arbeitsbeziehungen und Mitbestimmung ([Kapitel 8](#))
- Veränderungsvorhaben und Strukturwandel ([Kapitel 9](#))
- Gewerkschaftliche Rahmenbedingungen ([Kapitel 10](#))

Der Aufbau ist stets identisch: Zunächst werden die in den Interviews geäußerten Meinungen und Beobachtungen beschrieben und jeweils anschließend um Daten und Fakten sowie zu erwartende Trends ergänzt, um ein umfassendes Bild der Ist-Situation der verschiedenen Branchen zu ermöglichen.

# 5 BESCHÄFTIGUNG

## Übersicht

Tabelle 4: Ergebnisübersicht Beschäftigung

	Personal-ausstattung	Nachwuchs-gewinnung	Beschäftigungs-formen	Berufliche Entwicklungs-möglichkeiten
Insgesamt	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insgesamt weniger Stellen seit 2000 bei gleichbleibender Aufgabenlast; in einigen Teilbranchen gibt es Ausnahmen</li> <li>- Stabilisierung der Stellenzahl seit 2010</li> <li>- In einigen Branchen lange Dauer bis zur Wiederbesetzung einer Stelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zunehmende Konkurrenz zur Privatwirtschaft erschwert Nachwuchsgewinnung in einigen Berufen</li> <li>- Bessere Arbeit-Freizeit-Balance im ÖD ggü. der Privatwirtschaft</li> <li>- wachsender Frauenanteil</li> <li>- Überalterung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Teilzeit und Teilarbeit weit verbreitet mit positiven Effekten für die individuelle Zufriedenheit aber negativen Effekten für Arbeitsorganisation und Koordination</li> <li>- Saison- und Leiharbeitskräfte nur in Straßenmeistereien relevant</li> <li>- Befristung von Verträgen in einigen Branchen problematisch</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Starre Strukturen der Laufbahnguppen erschweren Entwicklungs-möglichkeiten</li> <li>- Weiterbildungssquote höher als in Privatwirtschaft, aber ohne Auswirkungen auf den Arbeitsalltag</li> </ul>
Interviews Justiz/Gerichtsbareit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insgesamt angespannt, insb. bei Rechts-pfleger(innen)</li> <li>- Einige Bereiche mit normaler Situation durch den Aufbau von Stellen, z. B. Bewährungshelfer</li> <li>- Kritik an Personalbedarfs-bemessung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nachwuchs bei Top-Juristen-(innen) und Rechts-pfleger(innen) schwieriger zu finden, v. a. aus Gründen der Bezahlung und Befristungen</li> <li>- Frauenanteil wächst</li> <li>- Überalterung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Befristungen bis zu drei Jahren</li> <li>- Hoher Anteil Teilzeit und Teilarbeit in einigen Bundesländern</li> <li>- Gemischte Be-wertung: Positiv wegen besserer Balance Arbeit-Freizeit, Negativ wegen hohen Vertretungs- und Koordina-tionsaufwand</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Klare, aber starre Struk-turen der Laufbahnguppen</li> <li>- Übergänge zwischen Laufbahngruppen trotz guter Leistungen ohne formale Qualifikation sehr schwierig</li> </ul>

	Personal-ausstattung	Nachwuchs-gewinnung	Beschäftigungs-formen	Berufliche Entwicklungs-möglichkeiten
Interviews Justiz/Vollzug	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kritik an Personalbedarfsbemessung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Teilweise schwierig, falls Privatwirtschaft vor Ort um Arbeitskräfte konkurriert</li> <li>- Qualität der Bewerber/innen nicht sehr hoch</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Teilzeit spielt nur im Verwaltungsbereich eine größere Rolle, nicht bei Uniformierten</li> <li>- Teilzeit und Telearbeit schwierig wegen Schichtplänen</li> <li>- Schicht- und Nacharbeit ist mit zunehmenden Alter problematisch</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Begrenzte Entwicklung durch begrenzte Zahl der Führungspositionen</li> <li>- Bewertungssysteme werden als sehr subjektiv empfunden</li> </ul>
Interviews Straßenbauverwaltung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Drastische Verkleinerung der Größe des Personals</li> <li>- Gleichzeitig Aufgabenverdichtung, insb. bei den Straßenmeistereien durch höhere Zahl an betreuten Kilometern und Bereitschaftsdienst</li> <li>- Teilweise Probleme bei Gewährung von Zulagen und Dokumentation der Arbeitsstunden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nachlassende Qualität der Bewerber/innen</li> <li>- Kaum Ausbildung in Bauämtern</li> <li>- Überalterung der Belegschaften</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Teilzeit und Telearbeit wenig üblich</li> <li>- In Straßenmeistereien Saison- und Leiharbeitskräfte im Einsatz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kaum Aufstiegsmöglichkeiten zwischen Entgeltgruppen</li> <li>- Teilweise überalterte Stellenbeschreibungen durch Aufgabenzuwachs in den Meistereien</li> </ul>

	Personal-ausstattung	Nachwuchs-gewinnung	Beschäftigungs-formen	Berufliche Entwicklungs-möglichkeiten
Interviews Ministerialverwaltung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Personalausstattung überwiegend auskömmlich in den obersten Behörden, aber nicht in den nachgeordneten Behörden</li> <li>- Aber auch Eindruck, dass Überlastungsanzeigen, Krankenstände und Vorruhestand wachsen würden</li> <li>- Verzögerte Nachbesetzung von Stellen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schwierigkeiten bei bestimmten Qualifikationen, z. B. Ärzte(innen), Ingenieure(innen)</li> <li>- Hoher Frauenanteil bei Neu-einstellungen durch flexible Arbeitsbedingungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Teilzeit und Telearbeit ist die Regel</li> <li>- Dadurch erhöhte Koordination</li> <li>- Teilweise befristete Arbeitsverträge in Kette</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relativ gute Entwicklungsmöglichkeiten</li> <li>- Arbeitsortflexibilität und hoher Einsatz als Voraussetzung</li> <li>- Starre Entgeltgruppen bremsen</li> </ul>
Interviews Statistische Ämter	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Personalausstattung überwiegend auskömmlich, aber auch höhere Fülle von Aufgaben</li> <li>- Arbeitsverdichtung führt zu weniger Gründlichkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sehr problematisch, insb. bei IT-Fachkräften</li> <li>- Nicht konkurrenzfähig mit privater Wirtschaft wegen niedrigerer Bezahlung und trotzdem hoher Arbeitsverdichtung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Teilzeit und Telearbeit üblich</li> <li>- Teilweise befristete Verträge bei Großprojekten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Begrenzte Möglichkeiten, außer im Bereich IT</li> </ul>

	Personal-ausstattung	Nachwuchs-gewinnung	Beschäftigungs-formen	Berufliche Entwicklungs-möglichkeiten
Analyse der Forschungsliteratur	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Von 2000 bis 2010 Verkleinerung der Zahl der Stellen</li> <li>– Ab 2010 Stabilisierung und teilweise Wachstum der Stellenzahl</li> <li>– Gleichbleibende Aufgabenlast und teilweise Verdichtung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bessere Verdienstmöglichkeiten für Frauen im ÖD ggü. Privatwirtschaft</li> <li>– Bessere Vereinbarkeit Arbeit und Freizeit im ÖD ggü. Privatwirtschaft</li> <li>– Fachkräfte-mangel im ÖD bei Ärzt(inn)en, Top-Jurist(inn)en, Inge-nieur(inn)en, IT-Fachkräften</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Hoher Anteil Teilzeit</li> <li>– Kaum gering-fügige Beschäftigung</li> <li>– Kaum prekäre Beschäftigung, Ausnahme: Befristung von Verträgen</li> <li>– Telearbeit: Individualisierung von Arbeitszeit führt zu Vortei- len für Balance Arbeit/Freizeit aber auch zu mehr Koordina-tionsaufwand</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Laufbahnsys-tem durch formale Quali-fikation be-stimmt und dadurch starr</li> <li>– Weiterbildun-gen sind häu-figer als in der Privatwirt-schaft, ver-ändern den Arbeitsalltag aber nicht</li> </ul>
Analyse statistischer Daten	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zahl der Stellen in Deutschland: 4,03 Mio. (2005) auf 4,08 Mio. (2014)</li> <li>– Zahl der Stellen in der Landes-verwaltung: 2,01 Mio. (2010) auf 2,07 Mio. (2014)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Brutto-Jahres-verdienst Voll-zeitstellen (2014):</li> <li>– Insgesamt: 45.228 Euro (Privat)</li> <li>– 42.280 Euro (ÖD)</li> <li>– Frauen: 36.564 Euro (Privat)</li> <li>– 40.680 Euro (ÖD)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Teilzeitquoten: Insgesamt:</li> <li>– 32% (Landes-verwaltung)</li> <li>– 26% (Privat)</li> <li>– Frauen: 80% (Landes-verwaltung)</li> <li>– 80% (Privat)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Weiterbildungs-quoten:</li> <li>2003:</li> <li>– 50% (ÖD)</li> <li>– 29% (Privat)</li> <li>2014:</li> <li>– 64% (ÖD)</li> <li>– 44% (Privat)</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung

## Interviewergebnisse

### Justizgerichtsbarkeit

Befragt nach der **Personalausstattung** formulieren im Bereich Justizgerichtsbarkeit fast alle Befragten die gleiche Aussage: Die Personaldecke sei über alle Stellentypen hinweg, von Richter(inne)n bis zu Sachbearbeiter(inne)n, zunehmend angespannt. Man ist sich einig, dass die Rechtspfleger(innen) am stärksten betroffen seien. Ältere Mitarbeiter berichten gehäuft, dass diese Tendenz Mitte der 1990er-Jahre einsetzte, als mit der Stellenreduzierung begonnen wurde. Der Rückbau wird für alle Beschäftigten unmittelbar deutlich. So gäbe es keine „Springer“ mehr, Mittagspausen seien gekürzt worden, die Arbeit sei nicht mehr so problemlos in der Arbeitszeit zu bewältigen wie früher, Stressemfinden sowie Krankheitsausfälle nähmen zu. Noch sei die Arbeit zwar im Durchschnitt „gerade so machbar“, aber jede unregelmäßige Zusatzbelastung, z. B. durch neue Beschäftigte, Krankheitsausfälle, Verzögerungen bei der Stellennachbesetzung oder Klagewellen, schaffe eine krisenhafte Situation. Regelmäßig treten solche Krisen zu Beginn neuer Semester wegen der Numerus-Clausus-Klagen ein. Aber auch im Bereich der Asylverfahren habe die Fallbelastung in den letzten Jahren wegen ausbleibender Stellenkompensation deutlich zugenommen. Effizienzsteigerungen, z. B. durch straffe Prozesse, kurze Laufwege, schnelle Computer und bessere Software, die anfangs geholfen haben, seien mittlerweile ausgeschöpft. Von der Einführung der E-Akte und vor allem von der Einführung des E-Grundbuchs erwarteten die Beschäftigten zunächst eher Zusatzbelastungen durch die Umstellung und zeitweilige parallele Führung beider Systeme. Die mittlerweile viel deutlichere Angewiesenheit auf Fachanwendungen stelle bei der Einarbeitung höhere Anforderungen an die Beschäftigten, als dies früher der Fall war, insbesondere bei Älteren. Dies müsse dann teilweise von jüngeren Beschäftigten mit höherer IT-Kompetenz kompensiert werden. Dass die starke Auslastung nicht ein rein subjektives Phänomen ist, lässt sich daran ableiten, dass mehrere Interviewte von in ihren Behörden durchgeführten Personalbedarfsberechnungen berichten (PEBBSY). Im Rahmen der Berechnungen wurden Personallücken identifiziert, oft seien Ergebnisse aber wegen mangelhafter Durchführung der Berechnungen nicht nutzbar gewesen oder seien aus Opportunitätsgründen nicht veröffentlicht worden. Der Bereich Bewährungshilfe stelle eine Ausnahme davon dar. Hier sei zuletzt neues Personal aufgebaut worden, sodass Fallschlüssel deutlich gesenkt worden seien. Beschäftigte in der Bewährungshilfe erleben laut Aussage der Interviewten ihre Personalausstattung als vergleichsweise entspannt.

Viele Befragte geben an, dass die Justizgerichtsbarkeit vor rund 25 Jahren die letzte große Welle der **Nachwuchsgewinnung** erlebt habe. Seitdem seien kaum neue Beschäftigte hinzugekommen. Eine Ausnahme bilde der Bereich der Rechtspfleger(innen), in dem auch in den letzten Jahren neues Personal eingestellt wurde. Die Befragten wünschen sich „frischen Wind“ und vermissen bei der älteren Belegschaft die IT-Affinität, die jüngere Leute in ihrer Erfahrung häufiger mitbrächten. Besonders mit Blick auf die Einführung der E-Akte wird befürchtet, dass die ältere Belegschaft in Schwierigkeiten geraten könnte. Die drohende Überalterung wird von vielen Befragten mit Sorge betrachtet, da befürchtet wird, dass die Nachbesetzung und Wissensübergabe nicht reibungslos verlaufen werden. Gerade Letzteres könnte schwierig werden, da die Zeit für Ausbildung neuer Kolleg(inn)en sehr knapp bemessen sei. Der Wissenstransfer sei eine weitere Aufgabe, welche neben der Regelarbeit und den Vertretungsaufgaben für die erfahrenen Beschäftigten anfällt. Vertretungsaufgaben aufgrund unbesetzter Stellen, Krankheiten oder Abwesenheiten durch Telearbeit oder Teilzeitbeschäftigung fielen aus Sicht der Befragten sehr häufig an. Die Nachbesetzung von Stellen werde durch zweierlei erschwert: Einerseits hat die Qualität der Bewerbungen in der Wahrnehmung der Befragten deutlich abgenommen, außerdem habe die Gehaltsdifferenz zur Privatwirtschaft bei Top-Jurist(inn)en mittlerweile einen unüberbrückbaren Abstand erreicht. Aber ebenfalls bei Rechtspfleger(inne)n, an welche geringere Qualifikationserfordernisse gestellt werden, bereite die niedrige Entgeltstufe Probleme bei der Nachwuchsgewinnung. Auch Befristungen hätten eine abschreckende Wirkung gehabt. Im Ausbildungsbereich der Fachangestellten hingegen gebe es keine Probleme. Hier bestehe eher die Schwierigkeit, dass Ausgebildete nicht übernommen werden. Zudem fällt den Befragten in mehreren Interviews auf, dass die Belegschaften weiblicher geworden sind. Dies liege u. a. daran, dass der Trade-Off zwischen niedrigem Gehalt und familienfreundlicherem Arbeiten für Frauen attraktiver sei und dadurch ihre Rekrutierung erleichtere.

Besondere **Beschäftigungsformen** spielen in der Justizgerichtsbarkeit unterschiedlich wichtige Rollen und werden auch unterschiedlich von den Interviewten bewertet. Zeitarbeit habe keine Bedeutung und von Befristungen kann nur rund die Hälfte der Befragten berichten. Befristungen spielen außerhalb von Vertretungssituationen lediglich eine begrenzte Rolle, z. B. im Service-Bereich. In einem Fall seien Befristungen eine Zeit lang ausgenutzt worden, mittlerweile werde seltener darauf zurückgegriffen. An einzelnen Gerichten sei es jedoch in Einzelfällen zu langen Befristungsketten von bis zu zehn Jahren gekommen, gegen die gewerkschaftlich mit Erfolg vorgegangen

worden sei. Befristungen über drei Jahre kämen zum Teil immer noch vor. Eine herausragende Rolle spiele die Teilzeit. Mehrere Befragte geben an, dass Teilzeit sehr häufig genutzt werde, insbesondere von Frauen und Angestellten im mittleren Dienst. In einem Interview wird von rund 40 Prozent der Beschäftigten in Teilzeit in der dortigen Organisationseinheit berichtet. Teilzeit werde von den meisten als positiv eingeschätzt und sei mittlerweile Teil der Arbeitskultur. Bei Homeoffice bzw. Telearbeit<sup>1</sup> ist das Bild gemischter. Während manche Befragte Homeoffice wegen der höheren Flexibilität und Arbeit-Freizeit-Balance schätzen, beklagen mehrere andere, dass Homeoffice bzw. Telearbeit durch die ständige Abwesenheit von Kolleg(inn)en Arbeitsprozesse sowie das Betriebsklima verschlechterte. Insbesondere die Kombination von Teilzeit und Homeoffice, so wird von einem Teil Befragten berichtet, sorge für Koordinationsschwierigkeiten bei der Verteilung von Aufgaben und bei den Sprechzeiten mit Bürger(inne)n. Die Bewertung dieses Arbeitsmodells durch die Befragten fällt daher negativ aus. Auch bei Vorgesetzten stößt die Verbindung aus Homeoffice und Teilzeit aus den oben genannten Gründen auf Vorbehalte.

Die **beruflischen Entwicklungsmöglichkeiten** im öffentlichen Dienst werden von der Mehrheit der Befragten als ausgesprochen schlecht bewertet. Für Beamte und Beamtinnen seien die Entwicklungsmöglichkeiten finanzieller Art besser als bei Angestellten, die nur geringfügige Entgelststeigerungen erreichen könnten. Ein Hindernis für die berufliche Entwicklung bestünde darin, dass Laufbahnwechsel extrem schwierig zu bewerkstelligen seien. Motivierte und leistungsstarke Beschäftigte könnten daher nicht in adäquater Weise gefördert werden. Dies betreffe alle Laufbahngruppen gleichermaßen. Die Klarheit bei der Abgrenzung der Laufbahnen und deren Struktur loben die Befragten genauso wie die Fairness einheitlicher Auswahlverfahren. Je doch fördern Arbeitgeber die Weiterentwicklung nur in seltenen Fällen aktiv mit Fortbildungen. Falls andere öffentliche Arbeitgeber vor Ort attraktivere Bedingungen böten, führe die mangelnde Unterstützung und Durchlässigkeit nach oben oftmals zu einem Wechsel des Dienstherrn, z. B. in die Kommunalverwaltung.

### Justizvollzug

Von allen Befragten beschreiben die Beschäftigten aus dem Bereich Justizvollzug ihre Personalausstattung im Vergleich zu den anderen Branchen am

---

1 Eine genauere Erläuterung zu Homeoffice bzw. Telearbeit ist unter Daten und Literatur zu finden.

kritischsten. Die Befragten geben an, dass das Personal im mittleren Dienst des Justizvollzugs seit Jahren dauerhaft am Anschlag arbeite. Im Gegensatz zu anderen Behörden seien Überstunden hier die Regel. Aus einer JVA wird berichtet, dass pro Beschäftigtem und Jahr 15 Tage Überstunden anfielen. Die Vollzugsanstalten hätten daher mit Arbeitszeitkonten reagiert, auf denen die Überstunden zum Zweck des späteren „Abbummelns“ gutgeschrieben werden. Dazu biete sich jedoch oft nicht die Gelegenheit. In den Bundesländern mit wachsender Zahl an JVA-Plätzen fehlen in großem Maße Stellen. Dies liege an drei Gründen: Erstens würden die Stellen nicht automatisch an die wachsende Zahl der Haftplätze angepasst. Zweitens erfolge die Stellenbesetzung mit bis zu einem Jahr Verzögerung oftmals wegen Wiederbesetzungs sperren oder festem Stichtag zur Einstellung. Drittens sei der Krankenstand im Bereich Justizvollzug überproportional hoch. Es würden jedoch, so berichtet ein(e) Befragte(r), im uniformierten Dienst keine Krankheitsvertretungen eingestellt, da sich die Beschäftigten in diesem Bereich gegenseitig vertreten sollen. Im Bürodienst würde dies anders gehandhabt. Mehrere Vollzugsanstalten begegnen dem überdurchschnittlichen Krankenstand mit umfangreichem Gesundheitsmanagement. Dies werde von den Beschäftigten positiv bewertet, auch wenn es nur „ein Tropfen auf dem heißen Stein“ sei. Kern des Problems blieben die harten Arbeitsbedingungen aufgrund der zunehmend schwierigeren Klientel, der Schicht- und Nachtdienste, der Überstunden und des Personalmangels. Auch die räumliche Situation der oftmals alten Gebäude trage nicht zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen bei. Ein(e) Befragte(r) berichtet beispielsweise, dass im Sommer in seiner JVA enorme Hitze herrsche, da die Stromkosten für eine Klimaanlage nicht getragen werden könnten. Für Investitionen in räumliche Verbesserungen sei das Budget stets sehr knapp.

Es wird geschätzt, dass rund ein Drittel der Justizvollzugsanstalten keine Schwierigkeiten bei der **Nachwuchsgewinnung** habe, die übrigen zwei Drittel hingegen schon. Sowohl die Zahl als auch die Qualität der Bewerbungen sei zuletzt zurückgegangen. Dies hinge zum Teil von der wirtschaftlichen Lage vor Ort ab. Ist diese gut, bevorzugten die jungen Leute Stellen in der freien Wirtschaft, die teilweise besser vergütet sind und keinen Schichtdienst voraussetzen. Die örtliche Lage der JVA sei ein entscheidender Punkt bei der Personalgewinnung. Bei Justizvollzugsanstalten in ländlichen Regionen spiele z. B. die Anbindung an den ÖPNV eine Rolle. Zuverlässiges Personal sei jedoch vor allem in Hochsicherheitsgefängnissen von Bedeutung. Aus diesem Grund wurde in mehreren Vollzugsanstalten bereits ein Anwärterzuschlag gefordert.

Im Gegensatz zu anderen Behördentypen spielen **besondere Beschäftigungsformen** im Justizvollzug kaum eine Rolle. Befristungen gebe es ausschließlich bei Schwangerschaftsvertretungen. In der Vergangenheit sei es in einem Bundesland jedoch zu missbräuchlicher Nutzung von befristeten Verträgen gekommen, die bis zu 10 Jahre verlängert worden seien. Homeoffice bzw. Telearbeit sei für den uniformierten Dienst ausgeschlossen, habe aber auch im Verwaltungsbereich des Justizvollzugs keine Bedeutung. Die Inanspruchnahme von Teilzeit nehme laut mehreren Befragten zu. Dies hinge vor allem mit dem zunehmenden Anteil weiblicher Beschäftigter zusammen. Im Moment erfolge Teilzeitarbeit hauptsächlich in der Verwaltung des Justizvollzugs. Aber auch im uniformierten Dienst werde Teilzeit zusehends populär. Dies treffe aber auf Widerstand in den Belegschaften und wird auch von den Befragten selbst kritisiert, da die fehlenden Arbeitsstunden nicht unmittelbar ausgeglichen würden, sondern von den Kolleg(inn)en aufgefangen werden müssen. Hintergrund dafür sei, dass die Ausbildung für den uniformierten Dienst zwei Jahre in Anspruch nimmt, weshalb auf einen kurzfristigen Wechsel in die Teilzeit oft nur mit zweijähriger Verzögerung reagiert werden könne. Eine Besonderheit im Justizvollzug sind Nacht- und Schichtarbeit. Beide Arbeitsformen werden von den Befragten als sozial und gesundheitlich sehr belastend beschrieben. Aus diesem Grund würden Beschäftigte über 55 zumindest von den Nachdiensten befreit. Aber auch die jüngeren Beschäftigten erleben bereits die gesundheitlichen Folgen, wie der hohe Krankenstand zeige: Ab 45 Jahren lasse die Kraft spürbar nach und gerade der Wechselschichtdienst verursache Probleme bei Schlaf, Verdauung, Immunsystem und der Psyche. Ferner können die gesetzlichen Erholungszeiten während der sommerlichen Urlaubsmonate gelegentlich nicht eingehalten werden.

Die **beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten** werden als durchwachsen beschrieben. Einige Befragte sind bedingt zufrieden mit ihren beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten, die anderen eher unzufrieden. Gründe dafür sind einerseits, dass es nur sehr wenige Positionen gebe, in die man aufsteigen könne, andererseits dass der Entwicklungsräum nach oben begrenzt sei. Die Spurze der eigenen Entwicklungsmöglichkeiten sei schnell erreicht, danach stagnierten Besoldung und Aufgaben für den Rest der Dienstjahre. Von beinahe allen Befragten wird das Beurteilungssystem, an das die Beförderungen geknüpft sind, als sehr subjektiv beschrieben. Es hinge von einer einzigen Person ab, weshalb persönliche Sympathie für die Bewertung eine große Rolle spielt. Ein Kritikpunkt in diesem Zusammenhang sei weiterhin, dass der Übertritt in eine höhere Laufbahnguppe automatisch zu einer schlechteren Bewertung führen könne. Ein weiteres Problem sei, dass Beförderungs-

möglichkeiten davon abhingen, dass Vorgesetzte in Rente gingen. Hat man Pech, könne man trotz guter Leistungen nicht vorankommen, weil „keine Plätze frei würden“.

### **Straßenbauverwaltung**

Im Bereich Straßenbau berichten die Befragten, dass sich die Personalausstattung seit dem Jahr 2000 drastisch verändert habe. Die Beschäftigtenzahlen wurden einerseits durch Privatisierung der Autobahnmeistereien sowie durch ausbleibende Nachbesetzung von Stellen um bis zu rund 40 Prozent reduziert. Dies traf die Straßenmeistereien und in noch stärkerem Maße die Straßenbauämter. Trotz des Personalrückbaus seien neue Aufgaben hinzugekommen.

In den Straßenmeistereien habe die Arbeitsverdichtung um das Jahr 2000 eingesetzt und wird von den Beschäftigten auch als solche wahrgenommen. Es müsse heutzutage mehr Schreibarbeit erledigt werden; auch durch die Digitalisierung der Arbeit seien neue Aufgaben hinzugekommen. Dies liege daran, dass die Straßenbauämter, die ihrerseits mit Personalrückbau umgehen mussten, Aufgaben an die Straßenmeistereien weiterreichten, z. B. die Dokumentation von Unfallschäden. Gleichzeitig wurde die Zahl der betreuten Straßenkilometer der Beschäftigten in den Meistereien angehoben und ein Bereitschaftsdienst eingerichtet. Dort fielen regelmäßig Überstunden an, insbesondere im Winterdienst. An einem Standort wurde von Unregelmäßigkeiten bei der Dokumentation der Bereitschaftsdienste und der geleisteten Arbeitszeit berichtet. Das betreffe das dokumentierte Arbeitsvolumen, da die Kolonnenführer, nicht die Beschäftigten selbst, ihre Stunden aufschrieben. Trotz Schichtdienst und Überstunden gingen daher Beschäftigte mit einem Minus aus dem Monat. Zugleich würden mit der Einführung von Schicht- und Bereitschaftsdienst die entsprechenden Zulagen nicht automatisch gezahlt. Dies sei ein strukturelles Problem im gesamten Bundesland: In allen dem/der Interviewpartner(in) bekannten Meistereien werde so verfahren, wenn man sich nicht wehren würde.

In den Straßenbauämtern werde auf die Arbeitsverdichtung nicht mit Überstunden, sondern mit Priorisierung reagiert. Auch hier werde die gestiegene Arbeitsmenge wahrgenommen. So mache heutzutage an einem Standort ein(e) Schadenssachbearbeiter(in) die gleiche Arbeit, welche früher von zwei Beschäftigten erledigt wurde. Subjektiv fühlen sich die Beschäftigten noch nicht überlastet. Sie geben jedoch an, die Normalauslastung dadurch herzustellen, dass sie eigenmächtig Aufgaben priorisieren. Wozu keine Zeit sei, das bleibe liegen.

Für die Straßenbauämter ist die Nachwuchsgewinnung laut den Aussagen der Beschäftigten ein nachrangiges Thema. An einem Standort habe es seit fast einem Jahrzehnt keine eigenen Lehrlinge mehr gegeben, da kaum neues Personal benötigt werde. Dies habe die Überalterung der Belegschaft zur Folge. Bei der Ausschreibung neuer Stellen wurde beobachtet, dass die Anzahl der Bewerbungen deutlich nachgelassen habe. Für den einfachen Dienst der Straßenmeistereien wird berichtet, dass es zwar nach wie vor hohe Bewerberzahlen gebe, die Qualität der Bewerbungen aber zu wünschen übrig ließe.

Die Befragten geben an, dass in den Straßenbauämtern Teilzeit die einzige besondere Beschäftigungsform sei, die in ihren Behörden vorkäme. In der Regel sei dies wegen des hohen Altersdurchschnitts in der Belegschaft Altersteilzeit. Vermutlich aufgrund der negativen Einstellung der Behördenleitung, aber auch wegen langer Anfahrtswege würde Teilzeit verhältnismäßig wenig in Anspruch genommen. Die Teilzeit-Anteile liegen mit ca. 15 Prozent nur etwa halb so hoch wie in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes. Telearbeit sei nicht möglich und werde von der obersten Führungsebene abgelehnt. Es sei, so die Befragten, bereits schwierig gewesen, Gleitzeit und Teilzeit durchzusetzen. An Telearbeit sei das Interesse der Belegschaft aber auch nicht besonders hoch.

In den Straßenmeistereien werde Teilzeit ebenfalls von den Beschäftigten nicht erwünscht, da dies die Koordinationsfähigkeit beim Schichtdienst behindere. Wechselschichtdienst und ständige Rufbereitschaft im Sommer seien die Regel. Hierfür seien Zuschläge fällig, die an einem Standort jedoch erst auf Druck der Beschäftigten hin ausgezahlt wurden. Untypisch für den öffentlichen Dienst sei außerdem die Nutzung von Leiharbeitnehmer(inne)n. An einem Standort, so wird berichtet, wurde in der Vergangenheit auf Leiharbeitnehmer(innen) zurückgegriffen, bis dies von der Straßenbaubehörde untersagt wurde. Im Sommer und Winter würden stattdessen nun Saisonarbeitskräfte genutzt. Der Umgang mit Arbeitsspitzen sei den jeweiligen Ämtern überlassen und werde nicht auf Landesebene reguliert.

Befristungen wurden weder von den Befragten in den Straßenmeistereien noch in den Straßenbauämtern thematisiert.

Die befragten Beschäftigten aus dem einfachen und mittleren Dienst konstatieren, dass es für sie keine „wirklichen“ beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten gebe. Aufstiegschancen seien innerhalb der Straßenbauämter nicht vorhanden. Dies werde von den Beschäftigten aber so hingenommen, da nichts Anderes erwartet würde. Das Problem sei, dass offene Stellen in einer höheren Entgeltgruppe bevorzugt mit Kandidat(inn)en besetzt würden,

die sich bereits in dieser Entgeltgruppe befinden. Diese müssten zuerst „versorgt“ werden. Dadurch verschlössen sich die Aufstiegsmöglichkeiten für Motivierte und Begabte, selbst wenn sie sich für eine höherwertige Stelle qualifizieren. Auch die Beschäftigten in den Straßenmeistereien verstehen unter Entwicklungsmöglichkeiten vor allem die fairere Entlohnung ihrer Arbeit (u. a. Wechselschichtzulagen, Rufbereitschaftszulage, korrekte Stundennotierung). Die Befragten berichten, dass Beschäftigungskonzepte nicht umgesetzt worden seien. Außerdem spiegele sich der Aufgabenzuwachs nicht in der Bezahlung wider. Die übernommenen Aufgaben entsprächen nicht mehr der eigenen Stellenbeschreibung, sondern der nächsthöheren Entgeltgruppe. Das wisse nur niemand aus den Aufsichtsbehörden, da die Leitungskräfte die Arbeit vor Ort gar nicht mehr kennen würden.

### **Ministerialverwaltung**

Die Personalausstattung wird von den Befragten der Ministerialverwaltung unterschiedlich bewertet. Zwar berichten alle von Stellenabbau, aber viele halten die Personalausstattung nach wie vor für auskömmlich. Allerdings blicken mehrere Befragte mit Sorge in die Zukunft, da der Personalabbau weitergehe und neue gesetzliche Regelungen mit daraus erwachsenden Aufgaben hinzukämen. Wo kritisch über die Ausstattung gesprochen wird, wird in der Regel bemängelt, dass bei dauerhafter Krankheit oder bei verzögterer Stellennachbesetzung die Personaldecke zu dünn ausfalle. Mehrere Befragte geben an, dass die Personalausstattung auf ministerieller Ebene nach wie vor ausreiche, es aber in den nachgeordneten Behörden knapper sei, weil neue Verwaltungsaufgaben, z. B. wegen EU-Regulierung, in der Regel dort anfielen. Aufgrund der hohen Spezialisierung der Ministerialbeamten(inn)en seien die Belastungen sehr unterschiedlich verteilt. Mehreren Beschäftigten fällt auf, dass aus ihrer Sicht die subjektive Belastung zugenommen habe. Sie machen das an mehr Überlastungsanzeigen, höheren Krankenständen und vermehrten Frühverrentungen fest.

Die Nachwuchsgewinnung gelingt in Ministerien je nach Stellentyp und Arbeitsort laut den Befragten unterschiedlich gut. Während es in Ballungsräumen noch immer leicht sei, gutes Personal zu finden, hätte die lokale Verwaltung im ländlichen Raum größere Schwierigkeiten, ein ausreichend großes und qualifiziertes Bewerberangebot zu erzielen. Als Grund wird hierfür genannt, dass junge Nachwuchskräfte heute sehr viel stärker als früher in die Städte strömt. Bei Jurist(inn)en gebe es nach wie vor ein gutes und ausreichendes Arbeitskräfteangebot. Auffällig sei, dass Frauen bei den Bewerbungen mittlerweile sehr deutlich überwiegen und auch den größeren Anteil bei

den Neueinstellungen ausmachten. Die Befragten vermuten, dass dies einerseits an der größeren Vereinbarkeit eines Verwaltungsjobs mit dem Familienleben liege, andererseits an der größeren Akzeptanz seitens der Bewerberinnen, die niedrigeren Gehälter des öffentlichen Dienstes gegenüber anderer Branchen zu akzeptieren. Die im Vergleich zur Privatwirtschaft geringere Entlohnung sei hingegen der Hauptgrund, warum es bei Ärzten und Ärztinnen sowie Ingenieur(inn)en mittlerweile sehr schwierig geworden sei, eine ausreichende Bewerberzahl zu erzielen. Laut einem Befragten sei das geringe Gehalt der Hauptgrund, weshalb Bewerber(innen) eine Stelle im öffentlichen Dienst ausschlagen würden. Aus einer anderen Behörde wird hingegen berichtet, dass es bspw. Gehaltszulagen für Ärzte und Ärztinnen gebe.

Bei besonderen Beschäftigungsformen beschreiben die Befragten aus der Ministerialverwaltung ein fast durchgängig homogenes Bild: Alle berichten, dass Teilzeit eine etablierte Arbeitsform sei und in unterschiedlichsten Varianten von vielen Beschäftigten genutzt werde, vor allem von Frauen. Auch Telearbeit sei, wenngleich in unterschiedlichem Maße, bereits fest etabliert. Diese Arbeitsform werde deutlich seltener genutzt als Teilzeit, oft jedoch in Kombination. Dies wurde nur von einem/r Befragten behutsam kritisiert: Kommunikation und Identifikation mit der Behörde litten darunter, wenn Kolleg(inn)en zu selten im Büro wären. Telearbeit, so wird berichtet, könne von jedem Beschäftigten ohne Notwendigkeit eines Sachgrunds beantragt werden. Vorgesetzte dürften die Erlaubnis nur dann verweigern, wenn die Art der Arbeit Telearbeit verbiete. Die geringe Nutzung scheint laut den Interviews weniger durch eine ablehnende Haltung der Führungskräfte als durch geringe Nachfrage begründet zu sein. Befristungen spielen laut der Mehrheit der Befragten in ihren Ministerien nur untergeordnete Rollen – in der Regel bei Schwangerschaftsvertretungen. Aus unterschiedlichen Ministerien wird hingegen berichtet, dass es dort zu mehrfachen Arbeitsvertragsverlängerungen über viele Jahre hinweg gekommen sei. Ein(e) Befragte(r) berichtet, dass es in ihrer/seiner Behörde Teilzeitstellen mit Zeitarbeitsverträgen gebe.

Von allen Befragten schätzen die Beschäftigten der Ministerialverwaltung ihre beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten am besten ein. Insbesondere die Beschäftigten im höheren Dienst sehen für sich akzeptable Entwicklungsmöglichkeiten. Befragte im mittleren Dienst sehen bei sich sehr viel geringere Entwicklungsmöglichkeiten. Ein(e) Befragte(r) gibt an, dass obwohl sie/er für ihre/seine Stelle formal überqualifiziert sei, es keine offenen höherwertigen Stellen gebe. Sie/er ist zudem der Ansicht, dass Führungskräfte gute Mitarbeiter(innen) lieber bei sich behalten wollen, anstatt ihnen den Auf-

stieg zu ermöglichen. Ein Einwand, der von mehreren Befragten gemacht wird, ist die Verschlechterung der Aufstiegsmöglichkeiten durch den Stellenabbau. Auch teilen viele die Ansicht, dass man um den eigenen Aufstieg aktiv kämpfen müsse. Politische Aspekte und subjektive Beurteilungen durch Vorgesetzte spielten eine überdurchschnittliche Rolle bei der beruflichen Entwicklung im höheren Dienst der Ministerien. Fortbildungsangebote werden zwar von vielen Befragten lobend erwähnt, allerdings müsse man bereit sein, für den Aufstieg die Behörde und den Arbeitsort zu wechseln. Dennoch seien die Entwicklungspfade kürzer als in der freien Wirtschaft, sodass Beschäftigte oft bereits in mittleren Jahren das Ende ihrer Karriereleiter erreichen würden. Dies könne demotivierend für die weitere Arbeit sein und bei sehr ambitionierten Beschäftigten dazu führen, dass sie den öffentlichen Dienst verlassen. Weiterhin wird erwähnt, dass der Wechsel in höherwertige Aufgaben für Angestellte schwieriger sei als für verbeamtete Beschäftigte. Es gelte aber für alle Beschäftigte, ob angestellt oder verbeamtet, dass die Laufbahnen und Entgelt- bzw. Besoldungsgruppen einer flexiblen Beförderungspraxis im Wege stehen. Um aufzusteigen, ist daher oft trickreiches „Investieren“ nötig, indem man höherwertige Aufgaben zunächst ohne offiziellen Statuswechsel übernehme und sich später neu bewerten lasse.

### Statistische Ämter

Alle Befragten der Statistischen Landesämter meinen, dass die **Personalausstattung** ihrer jeweiligen Behörde noch auskömmlich sei. Zwar sei in der Vergangenheit viel Personal, besonders im mittleren Dienst, abgebaut worden, dies habe aber der Arbeitsverringerung entsprochen, die durch die Umstellung von Handarbeit auf Computer erreicht wurde. Die meisten Befragten geben an, dass sich selbst bei Arbeitsspitzen Teams gegenseitig aushelfen könnten, um die Überlastung Einzelner zu vermeiden. Die Arbeitsbelastung sei dadurch unproblematisch. Trotzdem berichten auch hier Beschäftigte von Arbeitsverdichtung durch die Zentralisierungstendenzen auf EU- und Bundesebene. Das schränke die Spielräume entscheidend ein. Der weitere Abbau von Landesbeschäftigen bis 2020 werde jedoch mit Sorge beobachtet. Ein(e) Befragte(r) stellt für ihre/seine Behörde bereits fest, dass die Beschäftigten im Gegensatz zu früher geringere Ansprüche an ihre Leistungen stellen würden. Während man früher noch nach dem „Ehrenkodex genau und gründlich“ gearbeitet habe, könne als Maßstab heute nur noch gelten, im Rahmen der Deadline fertig zu werden. Als Beispiel führt er/sie an, dass früher bei fehlenden Daten hinterhertelefoniert worden sei, heutzutage würde aus Zeitgründen stattdessen geschätzt. Auch die Wahrnehmung freiwilliger Statistiken sei

aus Ressourcenknappheit eingestellt worden; es würden nur noch gesetzliche Statistiken geführt.

Die **Nachwuchsgewinnung** wird von allen Befragten der Statistischen Landesämter als sehr problematisch beschrieben. Man könne in Konkurrenz mit den höheren Gehältern der Privatwirtschaft nicht konkurrieren, weshalb die Behörde nicht mehr an die besten Kandidaten herankomme. Gerade im Bereich IT wird die Nachwuchsgewinnung als besonders schwierig beschrieben, da in diesem Bereich die Gehaltsdifferenz zur freien Wirtschaft besonders groß sei. An einem Standort werde zudem nicht mehr ausgebildet. Es gebe dort nur noch ein duales Studium für die IT-Ausbildung. Von einem Standort wird berichtet, dass selbst eigens ausgebildete Beschäftigte mitunter schnell wieder weg seien, wenn sich eine besser bezahlte Stelle in der freien Wirtschaft finde. Die oberste Landesbehörde erlaube dennoch keine höhere Bezahlung. Auch werde der TV-L für Sondervergütungsformen nicht genutzt. Der Nachwuchs, der ungeachtet niedrigerer Bezahlung gewonnen werden könne, schätze flexible Arbeitsmodelle und das vermeintlich leistbarere Arbeitsvolumen im Vergleich zu anderen Branchen. Da sich letzteres angesichts der Arbeitsverdichtung oft nicht erfülle, verließen jedoch angeblich viele Beschäftigten ihre Stellen wieder.

Ähnlich wie in den Ministerien setzen auch die Statistischen Landesämter bei den **besonderen Beschäftigungsformen** auf Teilzeit und Telearbeit. Mehr noch als in den Ministerien wird Telearbeit laut den Befragten neuerdings sehr stark genutzt. Dies geschehe u. a. vor dem Hintergrund alternder Belegschaften, welche zu Hause Eltern und Schwiegereltern pflegen müssen. Befristungen spielen mittlerweile keine problematische Rolle mehr. Früher sei es jedoch häufiger zu mehrjährigen Kettenbefristungen (berichtete Höchstdauer zehn bis zwölf Jahre) gekommen. Dies geschehe nun kaum noch. Neben Vertretungen bei Schwangerschaft und dauerhafter Krankheit werden Befristungen gemäß den Beschäftigten der Statistischen Landesämter auch bei zeitlich begrenzten Großprojekten, wie z. B. dem Zensus, genutzt.

Ihre **beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten** sehen die Befragten der Statistischen Landesämter eher negativ. Die Entwicklungsmöglichkeiten seien bescheiden und ein Aufstieg in eine höhere Laufbahn kaum möglich. Nur im Bereich IT, so ein(e) Befragte(r), seien die Entwicklungsmöglichkeiten etwas besser.

## Daten und Literatur

### Personalausstattung

Die Betrachtung der Personalsituation im öffentlichen Dienst mithilfe von Daten und Studien stärkt die in den Interviews geäußerten Standpunkte. Seit Mitte der 1990er-Jahre hat die verfügbare Arbeitskraft im öffentlichen Dienst abgenommen (Statistisches Bundesamt II). Laut Statistischem Bundesamt wurde die Zahl der im öffentlichen Dienst Beschäftigten in Deutschland seit 1991 um rund ein Drittel reduziert. Seit 2010 ist jedoch eine Trendwende zu erkennen, da die Zahl der verfügbaren Vollzeitäquivalente erstmals wieder gestiegen ist. Betrug die Zahl aller im öffentlichen Dienst Beschäftigten 1991 noch 6,74 Millionen, lag sie 2000 bei nur noch rund 4,91 Millionen und 2014 bei rund 4,65 Millionen. Dies traf in erster Linie die angestellten Beschäftigten (Statistisches Bundesamt II). In der Konsequenz hat sich das Beschäftigtenverhältnis in den vergangenen 25 Jahren zahlenmäßig zugunsten der Beamt(inn)en verschoben (Czerwick 2011, S. 151–179). Ein Großteil der Personalreduktion während der 1990er-Jahre ging zurück auf die Privatisierung der vormaligen Staatsbetriebe von Post, Bahn und Telekommunikation. Auch der Abbau von Doppelstrukturen in der Verwaltung nach der Wiedervereinigung erklärt einen Teil des Personalrückgangs. In diesen Fällen entsprach der Personalabbau einem äquivalenten Rückbau öffentlicher Aufgaben. Dennoch wird deutlich, dass die Personalreduktion nicht eins zu eins einer Verringerung öffentlicher Aufgaben entsprach. Dies lässt sich an der weiteren Reduzierung von Verwaltungspersonal zwischen den Jahren 2000 und 2010 ablesen ([siehe Tabelle 5](#)). Zu diesem Zeitpunkt war die massenhafte Privatisierungswelle der 1990er-Jahre abgeschlossen. Der Rückgang in der Beschäftigtenzahl um rund 320.000 ist nach 2000 folglich als Verkleinerung des Personalbestands bei gleichbleibendem Aufgabenportfolio zu verstehen (Jann et al. 2007). Gleichzeitig hat zwischen 2000 und 2014 die absolute Zahl der Beschäftigten, die lediglich in Teilzeit arbeiten, zugenommen. Das bedeutet, dass zusätzlich zum Rückbau der Beschäftigtenzahl nach Köpfen weitere Arbeitskraft entfallen ist. Die subjektiv wahrgenommene Personalverringerung und die folglich steigende Aufgabenlast für die verbleibenden Beschäftigten seit Mitte der 1990er-Jahre, die in den Interviews beschrieben worden sind, spiegeln sich dementsprechend in den Daten. Bemerkenswert ist jedoch, dass nach 2010 offenbar eine Trendwende eingesetzt hat. Seitdem hat die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst insgesamt wieder um rund 66.000 Personen zugenommen. Um abzuschätzen, inwiefern Veränderungen bei Beschäftigtenzahlen und Teilzeitarbeit Auswirkungen auf die

verfügbare Arbeitskraft im öffentlichen Dienst haben, hilft ein Blick auf die verfügbaren Vollzeitäquivalente. Während ihre Zahl von 2005 nach 2010 um rund 57.000 abnahm, stieg sie bis 2014 wieder über das Ausgangsniveau hinaus an. Im Abgleich mit den gesammelten Daten der Interviews wird deutlich, dass von diesen Neuzuwachsen nur einzelne Behördentypen, Aufgabenbereiche (vgl. S.21) oder sogar Berufsgruppen (z. B. die Gefängnissozialarbeiter(innen)) profitierten. Personalreduktionen sind also nach wie vor ein Thema, nicht aber für alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes.

Trotz der punktuellen Entspannung bei der Personalausstattung wurden und werden an vielen Stellen gleichbleibende Aufgabenpakete durch weniger Beschäftigte ausgeführt. Das ungünstigere Verhältnis von Aufgaben zu vorhandenem Arbeitskräftepotenzial wird teilweise durch Effizienzsteigerungen, insbesondere durch die Einführung elektronischer Arbeitslösungen, aufgefangen (Scheer/Krippke/Heib 2013). Doch diese Strategie hat ihre Grenzen. Die Effizienzgewinne haben sich nach anfänglichen Erfolgen durch die Umstellung auf Computer und E-Mailverkehr verringert. Zudem bringen elektronische Lösungen Umstellungsprobleme mit sich und schaffen neben Erleichterungen neue Aufgaben (Mertens 2009, S. 42–49). Gerade bei älteren Beschäftigten lassen sich Effizienzgewinne durch elektronische Lösungen lediglich bedingt realisieren (Klietmann/Ehrenreich 2010). Arbeitsverdichtung und zunehmend anspruchsvolle Arbeitsprozesse werden in der wissenschaftlichen Literatur als Treiber der vergleichsweise hohen Krankenstände im öffentlichen Dienst gesehen.

Tabelle 5

### Entwicklung der Beschäftigtenzahlen

#### Beschäftigte im öffentlichen Dienst in Deutschland 2000 bis 2014

	2000	2005	2010	2014
Beschäftigte	4.908.900	4.599.400	4.586.100	4.652.500
darunter Teilzeit	1.211.800	1.361.700	1.479.400	1.490.200
Vollzeitäquivalente	–	4.030.434	3.973.631	4.083.040
darunter Landesverwaltung	–	–	2.006.854	2.069.430

Quelle: Statistisches Bundesamt (2015): Personalstandsstatistik des öffentlichen Dienstes.  
Beschäftigte im öffentlichen Dienst.

fentlichen Dienst interpretiert (Ahlers/Brussig 2004, S. 617–624; Brandl/Stelzl 2013; Marstedt/Müller/Jansen 2002, S. 19–37). Die subjektive Belastung ist also hoch, dennoch stellt eine Auswertung des IAB-Betriebspanels fest, dass die objektiven Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst immer noch besser sind als in der Privatwirtschaft bezüglich Arbeitsplatzsicherheit, Weiterbildung, atypischer Beschäftigung, Gleichstellung und Bedingungen für ältere Beschäftigte (Ellguth/Kohaut 2011, S. 11–38).

### **Nachwuchsgewinnung**

Die Nachwuchsgewinnung wird angesichts der Altersstruktur im öffentlichen Dienst an Relevanz gewinnen, wenn die überproportional große Gruppe der derzeit über 50-Jährigen in Rente bzw. Pension geht. Die Bewerberauswahl wird sich für bestimmte Standorte und Stellenarten weiter verknappen, da das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland in den nächsten Jahren insgesamt abnehmen wird. In Ballungsgebieten wird es hingegen durch die Präferenz für urbanen Wohnraum unter jüngeren Arbeitssuchenden vermutlich auch künftig ausreichend Bewerber(innen) geben. In ländlichen Regionen wird es hingegen zusehends herausfordernder werden, geeignetes Personal vor allem für den gehobenen und höheren Dienst zu finden (Klumpp/Bioly/Abidi 2012).

Bei der Nachwuchsgewinnung ist weiterhin davon auszugehen, dass Frauen einen Großteil der Bewerbungen ausmachen werden. Die besonders von Frauen geschätzten Freiheiten in der Arbeitsgestaltung, die im öffentlichen Dienst

**Tabelle 6**

### **Bruttojahresverdienste im Vergleich**

#### **Durchschnittliche Bruttojahresverdienste von Vollzeitbeschäftigten 2014**

	Privatwirtschaft	öffentlicher Dienst
insgesamt	43.776	42.480
Männer	45.228	44.520
Frauen	36.564	40.680

Anmerkung: inklusive Auszubildender, ohne Sonderzahlungen in der Privatwirtschaft, bei Beamten(innen) ggf. anteilige Sonderzahlungen, 2. Quartal 2014.

Quellen: Statistisches Bundesamt (2015): Personalstandsstatistik des öffentlichen Dienstes: Beschäftigte im öffentlichen Dienst; Bundesagentur für Arbeit (2014): Arbeitsmarkt in Zahlen – Beschäftigungsstatistik, Dezember 2014.

Tabelle 7

**Gender Pay Gap (unbereinigt)****Unbereinigter Verdienstunterschied zwischen Männern und Frauen 2014**

öffentlicher Dienst	6%
Privatwirtschaft	24%

Anmerkung: Der unbereinigte Verdienstunterschied ist die Differenz des durchschnittlichen Brutto-Stundenverdienstes der Männer und Frauen im Verhältnis zum Bruttostundenverdienst der Männer. Quelle: Statistisches Bundesamt. (2015): Zahlen und Fakten: Geschlechtsspezifischer Verdienstunterschied im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft nach Jahren (unbereinigt).

chen Dienst geschaffen worden sind, werden im Kampf um Hochqualifizierte eine wichtige Rolle spielen, da der öffentliche Dienst mit vielen Branchen auf Ebene der Gehälter nicht konkurrenzfähig ist (Statistisches Bundesamt 2015). Es wird dadurch umso wichtiger, potenzielle Bewerber(innen) durch andere Faktoren zu gewinnen. Die Beobachtung vieler Befragter, dass Frauen mittlerweile die Mehrheit der Neuzugänge ausmachen, hängt jedoch neben der guten Vereinbarkeit von Familie und Beruf im öffentlichen Dienst auch mit geschlechterspezifischen Gehaltsstrukturen zusammen. Frauen erleben im öffentlichen Dienst, im Vergleich zur Privatwirtschaft, eine verhältnismäßig bessere Bezahlung als Männer ([siehe Tabelle 7](#)). Während der Durchschnittsverdienst im öffentlichen Dienst für Frauen einen finanziellen Vorteil bedeutet, ist er für Männer im Schnitt mit einer, wenn auch geringfügigen, Einbuße verbunden.

Dementsprechend bedeutet dies für Branchen mit hohem Anteil an Männern und wenig Chancen für besondere Beschäftigungsformen aufgrund von Schicht- oder Bereitschaftsdienst, z. B. bei Straßenmeistereien oder Justizvollzugsanstalten, dass sich in Zukunft die Nachwuchsprobleme vergrößern werden. Die besseren Arbeitsbedingungen gegenüber privaten Arbeitgebern sprechen noch für den öffentlichen Dienst: Aber falls sich diese verschlechtern sollten, z. B. durch weitere Arbeitsverdichtung, werden sich die Nachwuchsprobleme ebenfalls vergrößern.

Beim Thema **Fachkräftemangel** ist die Fachwelt gespalten. Während einige Experten diesen bereits für ein aktuelles Problem halten, gehen andere davon aus, dass es auch langfristig nicht zu einem gravierenden Mangel kommen wird (Brücker et al. 2013; Dietz et al. 2012; Niggemeyer 2011, S. 19–22). Unbestritten ist, dass auch bei konservativen Prognosen das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland abnehmen wird. Es wird nicht vollständig

durch Zuwanderung und steigende Erwerbsquoten ausgeglichen werden können (Fuchs 2013, S.399–405). Beschäftigte werden langfristig folglich in ihrer Gesamtheit eine verhandlungsmächtigere Position gegenüber öffentlichen Arbeitgebern gewinnen. Aktuell übersteigt die Zahl der Arbeitssuchenden die Zahl freier Stellen noch. Auch zukünftig ist davon auszugehen, dass sich dieses Verhältnis nicht völlig umkehren wird. Dennoch gibt es bereits jetzt punktuelle Engpässe bezogen auf Standorte und Qualifikationen (Dietz

**Tabelle 8**

---

### **Mangelberufe**

#### **Mangelberufe in Deutschland, Stand Juni 2015**

---

1	Metallbau und Schweißtechnik
2	Maschinenbau und Betriebstechnik
3	Fahrzeug-, Luft-, Raumfahrt- und Schiffbautechnik
4	Mechatronik und Automatisierungstechnik
5	Energietechnik
6	Elektrotechnik
7	Klempnerei, Sanitär-, Heizungs-, Klimatechnik
8	Ver- und Entsorgung
9	Informatik
10	Softwareentwicklung, Programmierung
11	Techn. Betrieb Eisenbahn, Luft-, Schiffsverkehr
12	Überwachung, Wartung Verkehrsinfrastruktur, Steuerung von Verkehrsbetrieben, Fahrzeugführung im Eisenbahnverkehr
13	Gesundheits-, Krankenpflege
14	Human- und Zahnmedizin
15	Altenpflege
16	Medizin-, Orthopädie- und Reha-Technik

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit. (2015): Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Fachkräfteengpassanalyse, Juni 2015

et al. 2012). Ob der Fachkräftemangel für Beschäftigte eine konkrete Bedeutung gewinnt, hängt davon ab, für welche Berufe sie qualifiziert sind und wo sie bereit sind, zu arbeiten. Aktuell liegen die deutschlandweiten Engpässe, gemessen an einer überlangen Besetzungsdauer offener Stellen, im Bereich ausgewählter technischer Berufe (Ingenieurwesen und Fertigung), bei Klempner(inne)n sowie Installateur(inne)n, bei Informatiker(inne)n, in Pflege und Medizin ([siehe Tabelle 8](#)).

Der von den Befragten wahrgenommene Bewerbermangel bei Ärzten und Ärztinnen sowie Ingenieur(inn)en und im IT-Bereich spiegelt also einen tatsächlichen Engpass wider. Bezogen auf andere Berufsgruppen, z.B. Jurist(inn)en oder Verwaltungsfachangestellte, ist es durchaus möglich, dass der gefühlte Bewerberrückgang einem tatsächlichen entspricht. Einen Engpass, der die Besetzung freier Stellen verzögert, gibt es in all diesen Berufsgruppen jedoch (noch) nicht.

### Besondere Beschäftigungsformen

In den Interviews befragten wir die Beschäftigten zu Teilzeitarbeit, Befristungen, Zeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung. Diese Arbeitsformen werden von der wissenschaftlichen Literatur als sogenannte atypische Beschäftigung zusammengefasst. Telearbeit, bzw. Homeoffice, wird typischerweise nicht hierzu gezählt. Der Anteil atypischer Beschäftigungsverhältnisse betrug im öffentlichen Dienst im Jahr 2012 insgesamt rund 37 Prozent und lag damit knapp über dem Vergleichswert der Privatwirtschaft von 36 Prozent.<sup>2</sup> Zusammenfassend gilt:

Der öffentliche Dienst liegt bei atypischen Beschäftigungsverhältnissen in etwa gleichauf mit der Privatwirtschaft. Bei Teilzeit und Befristung hat er sogar die Nase vorn. Er ist also entgegen landläufigen Vorurteilen kein Ort, an dem das unter Druck geratene Normalarbeitsverhältnis noch die uneingeschränkte Norm ist. Der hohe Anteil atypischer Beschäftigungsverhältnisse bedeutet jedoch nicht, dass Beschäftigung im öffentlichen Dienst gleichermaßen prekär ist.<sup>3</sup> Einerseits entspringt gerade Teilzeitarbeit oftmals den Wünschen der Beschäftigten, andererseits sind die Beschäftigten im öffentlichen

---

<sup>2</sup> Methodischer Hinweis: Daten zur Verbreitung atypischer Beschäftigungsformen liegen für den öffentlichen Dienst nicht zentral vor. Je nach Beschäftigungstyp müssen unterschiedliche Datengrundlagen herangezogen werden, die voneinander abweichende Definitionen von öffentlichem Dienst verwenden. Dadurch sind die Messwerte nur bedingt miteinander gleichzusetzen.

<sup>3</sup> Prekarität ist hier Keller/Seifert 2013 definiert.

Dienst durch die nahezu lückenlose Tarifabdeckung besser vor Prekarität geschützt als Arbeitnehmer(innen) im privaten Sektor. Insgesamt ist der öffentliche Dienst also ein vergleichsweise weniger betroffener Beschäftigungssektor bezüglich Prekariatsrisiken, ist aber gleich auf mit dem privaten Sektor, wenn es um atypische Beschäftigungsformen geht (Keller/Seifert 2014, S. 628–638).

Den größten Anteil an besonderen Beschäftigungsformen macht die **Teilzeitarbeit** aus, die im öffentlichen Dienst eine größere Rolle spielt als in der Privatwirtschaft. Ihr Anteil hat in sich in den letzten zwei Jahrzehnten fast verdoppelt. Im Jahr 2014 betrug die Teilzeitquote bezogen auf die gesamte deutsche Wirtschaft 26 Prozent. Im öffentlichen Dienst belief sie sich auf 32 Prozent. Die Landesebene ist mit 32 Prozent repräsentativ für den gesamten öffentlichen Dienst. Frauen sind unter den in Teilzeit Arbeitenden ebenso wie in der Privatwirtschaft deutlich überrepräsentiert (Keller/Schulz/Seifert 2012).

**Geringfügige Beschäftigung** wird von der offiziellen Statistik nicht gesondert ausgewiesen. Laut dem Sozio-ökonomischen Panel betrug der Anteil geringfügig Beschäftigter im Jahr 2012 bundesweit 11 Prozent. Demgegenüber fiel der Anteil im öffentlichen Dienst insgesamt mit 5 Prozent deutlich geringer aus. Der Frauenanteil liegt hier mit 71 Prozent niedriger als auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene. Geringfügige Beschäftigung konzentriert sich im öffentlichen Dienst auf zwei Bereiche. Knapp zwei Drittel aller gering-

Tabelle 9

### Teilzeit

#### Teilzeit im öffentlichen Dienst 2014

	insgesamt	Teilzeit	Anteil Teilzeit	Anteil Teilzeit Gesamt-wirtschaft
Beschäftigte ÖD	4 652 500	1 490 245	32%	<b>26%</b>
darunter Länder	2 356 565	749 450	32%	

Quellen: Statistisches Bundesamt (2015): Personalstandsstatistik des öffentlichen Dienstes. Beschäftigte im öffentlichen Dienst; Bundesagentur für Arbeit (2014): Arbeitsmarkt in Zahlen – Beschäftigungsstatistik, Dezember 2014.

fügig Beschäftigten des öffentlichen Dienstes arbeiten im Bereich Erziehung und Unterricht beziehungsweise im Gesundheitswesen. Aus diesem Grund erklärt sich, warum geringfügige Beschäftigung in den von uns geführten Interviews nicht thematisiert worden ist: Geringfügige Beschäftigung wird im öffentlichen Dienst nur sehr selektiv eingesetzt und spielt offenbar in vielen Bereichen keine Rolle.

Trotz der Deregulierung **befristeter Beschäftigungsverhältnisse** unter der Regierung Schröder hat der Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse auf „nur“ rund 7 Prozent der Gesamtbeschäftigung bzw. 8 Prozent im öffentlichen Dienst zugenommen (Ellguth/Kohaut 2013). Ursprüngliche Befürchtungen einer umfangreichen Ausweitung befristeter Arbeitsverhältnisse haben sich nicht bestätigt. Allerdings sind jüngere Beschäftigte beim Eintritt in den Arbeitsmarkt weit überdurchschnittlich von Befristung betroffen (Keller/Schulz/Seifert 2012, S. 182). Auch bei Befristungen sind Frauen überrepräsentiert, aber weit weniger als bei Teilzeitarbeit. Von zentraler Bedeutung ist die Frage, ob der Übergang in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis gelingt. Im öffentlichen Dienst haben befristet Beschäftigte jedoch deutlich schlechtere Chancen darauf, in eine Festanstellung zu wechseln als in der Privatwirtschaft (Brülle 2013). Während die Übernahmekoten in der Privatwirtschaft zwischen 50 Prozent und 60 Prozent liegen, erzielt der öffentliche Dienst weit niedrigere Werte mit 36 Prozent (Ellguth/Kohaut 2011, S. 11–38). Eine gängige Interpretation lautet, dass Befristung in der Privatwirtschaft in stärkerem Maße zum Recruiting eingesetzt wird, während sie im öffentlichen Dienst primär als Flexibilisierungsinstrument dient (Hohendanner/Gerner 2010, S. 61).

**Zeitarbeit** spielt im öffentlichen Dienst eine noch geringere Rolle als in der Privatwirtschaft, wo sie überwiegend von größeren Unternehmen im Produktionsbereich sowie in der Serviceindustrie eingesetzt wird. Daten liegen für den öffentlichen Dienst nur auf Bundesebene vor, wo die Zeitarbeit 2013 bei verschwindend geringen 0,01 Prozent lag (Deutscher Bundestag 2013).

Von **Telearbeit** (auch „Homeoffice“) erwarteten sich Befürworter seit der Revolutionierung der Telekommunikation Ende der 1980er-Jahre einen Quantensprung für bessere Arbeitsbedingungen. Nachdem die Privatwirtschaft bereits in den 1990er-Jahren die Arbeit im Homeoffice einzuführen begann, startete der Ausbau im öffentlichen Dienst zaghafter und mit Verzögerung erst in den 2000er-Jahren. Aktuell ist Telearbeit, wenn überhaupt, auf Ebene einzelner Behörden mit Dienstvereinbarungen geregelt. Landesweite Bestimmungen bestehen mit Ausnahme (noch) nicht, sind aber in vielen Bundesländern im Gespräch. Aus diesem Grund ist die Nutzung von Telear-

beit, abhängig von der persönlichen Unterstützung der Führungskräfte vor Ort, behördenspezifisch unterschiedlich weit fortgeschritten. Während in der Ministerialverwaltung Telearbeit schon vielerorts etabliert ist, besteht diese Option in nachgeordneten Behörden oft nicht für die Beschäftigten (Flüter-Hoffmann 2012, S. 71ff.). Daten über den derzeitigen Verbreitungsgrad von Dienstvereinbarungen zur Telearbeit sind nicht verfügbar. Ein kurSORISCHER Blick über veröffentlichte Dienstvereinbarungen lässt vermuten, dass der öffentliche Dienst bei der Nutzung von Telearbeit der Privatwirtschaft nach wie vor hinterherhinkt. Der Anteil der Unternehmen, die ihren Beschäftigten Telearbeit anbieten, ist von 8 Prozent im Jahr 2003 auf 21 Prozent im Jahr 2012 gestiegen (Seyda/Stettes 2013). Die zaghafte Verbreitung im öffentlichen Dienst lässt sich auch damit begründen, dass die noch junge Arbeitsform Telearbeit zu Beginn mit Sorge von Gewerkschaften und Teilen des Wissenschaftsbetriebs betrachtet wurde. Es wurde befürchtet, dass die Nachteile der Telearbeit die Vorteile auf Seiten der Beschäftigten überwiegen würden (Ertel 2001, S. 48–60). Man vermutete, dass von zu Hause arbeitende Beschäftigte die soziale Integration im Kolleg(inn)enkreis verlieren würden, dass mangelnde ergonomische Vorkehrungen im Privathaushalt zu gesundheitlichen Problemen führen könnten und dass die Aufhebung der Trennung zwischen Arbeitsort und privatem Rückzugsort in Stress, Dauerarbeit und Selbstausbeutung enden könnte. Empirische Studien belegen hingegen mehrfach, dass diese Befürchtungen in der Wahrnehmung der Beschäftigten nicht eingetreten sind (Konrad/Schmook 1999, S. 142–150; Flüter-Hoffmann 2012, S. 71ff.). Die Untersuchungen ergaben, dass Beschäftigte ihre Arbeitsweise zu Hause analog zum Büro gestalten, also werktags tagsüber arbeiten und die Nächte und Wochenenden von Arbeit frei halten. Sie geben nicht an, mehr zu arbeiten, empfinden die räumlichen Begebenheiten als angenehmer, genießen die Ungestörtheit und empfinden die Arbeit als stressärmer. Sie bewerten ihre Lebensqualität und die Vereinbarkeit zwischen Arbeit und Privatem höher als Kolleg(inn)en aus der Vergleichsgruppe, die weiterhin vollständig vom Büro aus arbeiten. Aus Perspektive der Telearbeitenden erfüllt das Homeoffice also tatsächlich die Erwartungen. Der einzige negative Aspekt, den die Betroffenen benennen, ist ihre Sorge, in ihren beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten benachteiligt zu sein. Das Bild der Telearbeit wäre ungetrübt, hätten die Befragten in unseren Interviews nicht das Gefühl geäußert, im Homeoffice arbeitende Kolleg(inn)en würden für sie „zu Phantomen werden“. In der Tat berichten die Telearbeitenden von deutlich weniger „Störungen“ durch Kolleg(inn)en und von weniger Kommunikations- und Koordinationsbedarf. Diese Ergebnisse bestätigen die subjektiven Eindrücke,

dass Telearbeit die Kommunikation zwischen den Beschäftigten vermindert; die Bewertung fällt jedoch abhängig von der eigenen Nutzung von Telearbeit positiv beziehungsweise negativ aus (Konradt/Schmoock 1999, S. 149 f.).

### **Berufliche Entwicklungsmöglichkeiten**

Systematische Personalentwicklung, die auf die volle Ausschöpfung der Mitarbeiterressourcen zielt, kommt im öffentlichen Dienst kaum vor (Vaanholt 2013). Die Fixierung auf die Laufbahn sorgt für eine horizontale Denkweise bei der beruflichen Entwicklung. Das Laufbahnwesen ist streng an formalen Qualifikationen ausgerichtet und lässt daher keine Möglichkeit, allein durch Learning-on-the-Job die Karriereleiter emporzuklimmen. Stellenobergrenzen und die geringe Verbreitung leistungsabhängiger Bezahlung auf Landesebene erschweren es, die berufliche Entwicklung bei Beschäftigten auch finanziell zu honorieren. Generell wird dem öffentlichen Dienst attestiert, das Bedürfnis nach Aufstieg und personengerechter beruflicher Entwicklung nicht im Blick zu haben (Reichard 2011). Allerdings haben sich seit der Reform des Beamtendienstrechts in den letzten 20 Jahren sowie mit der Überarbeitung des Tarifsystems der nicht-verbeamteten Beschäftigten einige Dinge verändert. Die Einsicht, dass stärkeres Eingehen auf die Beschäftigungssituation nötig ist, hat sich durchgesetzt. Abweichend von der früher am (Dienst-)Alter festgemachten Bezahlung gelten nun, wenn auch in eingeschränktem Maße, Leistungskriterien. So hat Bayern bspw. sein Laufbahngroupensystem formal aufgehoben (vgl. Bayerische Beteiligungsgesellschaft mbH). Die Frage, inwieweit „vertikale“ Karrieren quer über die Laufbahnguppen hinweg möglich sind und genutzt werden, ist derzeit nicht erforscht. Ebenso wenig kann die Forschung Auskunft über das Interesse an und die Nutzung von Aufgaben- und Arbeitsortwechseln innerhalb der Karriere des öffentlichen Dienstes geben. Sogar das Thema Führungskräfteentwicklung im öffentlichen Dienst, das immerhin als relevant erkannt worden ist, ist derzeit nicht empirisch untersucht.

**Weiterbildungen** wurden mit dem einheitlichen Tarifvertrag der Länder zu einem etablierten Punkt tariflicher Vereinbarung. Sie wurden in § 5 TV-L verankert. Zwar erwächst aus dem TV-L kein Weiterbildungsanspruch für Beschäftigte, aber eine Bedarfsabfrage bei den Beschäftigten in mindestens jährlichem Rhythmus ist vorgegeben. Darüber hinaus delegiert der TV-L die genaue Ausgestaltung von Weiterbildungsvereinbarungen auf die betriebliche Ebene. Eine Befragung unter Personalräten und -rättinnen des öffentlichen Dienstes ergab jedoch, dass § 5 TV-L bzw. § 5 TVöD die Weiterbildungspraxis in nur einer verschwindend geringen Anzahl der Dienststellen verän-

dert habe (Bahnmüller/Hoppe 2012, S. 7–30). Hierfür mag das bereits zuvor hohe Niveau beim Thema Fortbildung verantwortlich sein. Im öffentlichen Dienst kommen Beschäftigte nämlich häufiger als in der Privatwirtschaft in den Genuss von Weiterbildungen. Laut Weiterbildungsbericht des Bundesministeriums für Bildung und Forschung profitierten im Jahr 2014 im öffentlichen Dienst 64 Prozent der Beschäftigten von einer Weiterbildung. In der freien Wirtschaft war die Weiterbildungsquote mit 44 Prozent niedriger (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2014). Trotz Verankerung der Qualifizierung im TV-L hat sich die Weiterbildungsquote allerdings seit ihrem Höchststand im Jahr 1997 rückläufig entwickelt. Während sie von 1991 bis 1997 von 50 Prozent auf 53 Prozent stieg, ist sie seit 2000 rückläufig und spiegelt damit einen branchenübergreifenden Trend.

Die Personalräte und -rättinnen bemängeln, dass das Weiterbildungsangebot besonders für die Beschäftigten im unteren Qualifikationssegment manchmal nicht bedarfsgerecht sei. Für die Vertretungsarbeit der Personalräte und -rättinnen spielt das Thema aber lediglich eine marginale Rolle (Bahnmüller/Hoppe 2012, S. 7–30). Dabei attestiert die Public-Management-Forschung den Beschäftigten im öffentlichen Dienst, mit ihrem üblichen Hintergrund in Rechts- und Verwaltungswissenschaft, ein Defizit bei Führungs-, Kommunikations- und Koordinationsaufgaben. Für problematisch hält sie auch die unterschiedlich anspruchsvollen laufbahnspezifischen Anforderungen, die an Beamte und Beamtinnen bzw. angestellte Beschäftigte gestellt werden (Reichard/Röber 2011).

Tabelle 10

### Berufliche Weiterbildungen

#### Teilnahme an Weiterbildungen bei Erwerbstägigen

Teilnahmehäufigkeit	1991	1994	1997	2000	2003	2007	2014*
öffentlicher Dienst	50 %	60 %	67 %	64 %	62 %	64 %	64 %
Privatwirtschaft	37 %	45 %	53 %	47 %	43 %	45 %	44 %

\*2014 Änderung des Erhebungsinstruments, Trendvergleich dadurch eingeschränkt.  
Quelle: TNS Infratest Sozialforschung 2007, 2014 sowie eigene Berechnung.

# 6 ÖKONOMISCHE LAGE

## Übersicht

Tabelle 11

### Ergebnisübersicht ökonomische Lage

#### Kostendruck

Insgesamt	<ul style="list-style-type: none"><li>– Kostendruck stark von der Situation des Bundeslandes abhängig</li><li>– Positive Finanzentwicklung in einigen Bundesländern</li><li>– Hohe Zahl an Organisationsveränderungen bei Ländern mit schlechter finanzieller Ausstattung</li><li>– Auswirkung meistens auf Personalausstattung und nicht auf Sachmittelausstattung</li><li>– Schuldenbremse, Personalkostenstruktur und Länderfinanzausgleich als Unsicherheiten bei der Finanzausstattung</li><li>– Zentralisierung im Bereich Justizvollzug (Shared-Service-Center) führt teilweise zu höheren Kosten als beim Einkauf vor Ort</li></ul>
Analyse statistischer Daten	<ul style="list-style-type: none"><li>– Schuldenquote der Länder im Mittel: 12.255 € pro Einwohner (2013)</li><li>– Gesamtausgaben Personal: 37% (2008) auf 33,5% (2014)</li><li>– Finanzierungssaldo: -561 Mio. € (2013) auf 1.333 Mio. € (2014)</li></ul>
Quelle: Eigene Darstellung	

### Interviewergebnisse

#### Justizgerichtsbarkeit

Im Bereich Justizgerichtsbarkeit machen sich die Sparauflagen der Länder direkt in der Arbeit bemerkbar. So seien die Fallzahlen gestiegen und Aufgaben würden eigenständig priorisiert. Ein(e) Beschäftigte(r) berichtet, dass mittlerweile selbst an Geräten, wie Aktenwagen, gespart würde; diese seien nur noch mit ärztlichem Attest zu erhalten.

#### Gerichtsvollzug

Im Bereich Gerichtsvollzug wird der Kostendruck für die Beschäftigten am deutlichsten von allen befragten Verwaltungsbereichen spürbar. Da Justizvollzugsanstalten eigene Budgets erhalten, mit denen sie eigenständig haus-

halten dürfen, priorisieren die Anstalten ihre Mittel sehr unterschiedlich und wenden bisweilen Tricks an. Von verschiedenen Interviewten wird jedoch berichtet, dass die Eigenverantwortung eher zu Mehrkosten führe. Für Technik und Sicherheit sei aus politischen Gründen bspw. in Bayern Geld da, an Personal würde eher gespart. Ausgenommen sei die Sozialarbeit, die stattdessen sogar gestärkt worden sei. Renovierungen und Neubauten oder die Beschaffung großer Gerätschaften seien mittlerweile sehr schwierig geworden.

### **Straßenbauverwaltung**

Im Bereich Straßenbau fielen in den Interviews keine weiteren Aussagen zur ökonomischen Situation und ihrer Auswirkung auf die Beschäftigten situation. In den anderen Abschnitten sind hierzu weitere Ausführungen zu finden, insbesondere im Abschnitt C.6 zu Public-Private-Partnership.

### **Ministerialverwaltung und Statistische Ämter**

In Ministerien und Statistischen Landesämtern wird im Vergleich zu den Interviews an anderen Stellen der Landesverwaltung seltener gesagt, dass der Kostendruck für Probleme sorge. Zwar wird auch hier wahrgenommen, dass „dauerhaftes Sparen seit Mitte der 1990er-Jahre“ praktiziert worden sei, aber für die eigene Situation spielt das nur eine untergeordnete Rolle. Spürbarer sei dies eher in den nachgeordneten Behörden. Ein(e) Befragte(r) äußert die Beobachtung, dass für Ministerinteressen immer Geld da sei. Bei Büromöbeln seien ebenso keine Abstriche zu machen, insbesondere für neue IT sei stets Geld da. Hohe Arbeitsverdichtung oder tarifvertragswidrige Bezahlung wurde nur in einer Behörde als direktes Ergebnis von Sparzwängen beklagt.

### **Daten und Literatur**

Die Haushaltslage und der wirtschaftliche Spielraum der einzelnen Bundesländer gestalten sich höchst unterschiedlich. Der Blick auf die **Pro-Kopf-Verschuldung**, die sich von rund 2.000 Euro pro Kopf in Sachsen bis rund 31.000 Euro pro Kopf in Bremen erstreckt, zeigt dies anschaulich ([siehe Tabelle 12](#)), (Statistisches Bundesamt IV 2015).

Die Bund-Länder-Finanzbeziehungen und somit der zukünftige finanzielle Spielraum der Bundesländer wird u. a. von drei politischen Entwicklungen bestimmt, deren Auswirkungen momentan noch nicht in Gänze abzusehen sind: künftige Personalausgaben und Versorgungsleistungen, Schuldenbremse, Neuregelung des Länderfinanzausgleichs.

Tabelle 12

**Pro-Kopf-Verschuldung****Schulden der Länder je Einwohner (€)\* 2013**

Durchschnitt	12.255		
Berlin	17.799	Nordrhein-Westfalen	13.669
Brandenburg	8.526	Rheinland-Pfalz	11.223
Bremen	30.615	Saarland	16.860
Hamburg	14.393	Sachsen	2.086
Hessen	9.683	Sachsen-Anhalt	10.373
Mecklenburg-Vorpommern	7.399	Schleswig-Holstein	11.281
Niedersachsen	8.843	Thüringen	8.819

\* Jährliche Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts, Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich je Einwohner, Stichtag 31.12.2013.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Genesis-Datenbank. [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/FinanzenSteuern/SchuldenGesamthaushalt2013\\_102014.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/FinanzenSteuern/SchuldenGesamthaushalt2013_102014.pdf?__blob=publicationFile), Zugriff: 27.04.2016.

Tabelle 13

**Belastung durch Personalausgaben****Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben der Länder in den Jahren 2008 bis 2014**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anteil Personalausgaben	37%	36%	37%	36%	37%	34%	34%

Quelle: Statistisches Bundesamt (2008 bis 2014): Fachserie 14 Reihe 2. Finanzen und Steuern, 1. bis 4. Quartal.

In Hinblick auf die künftige Konsolidierung werden in der Literatur in Bezug auf Anpassungsspielräume die **Personalausgaben** bezogen auf das sogenannte „aktive Personal“ genannt (Deubel et al. 2015, S. 206). Dazu zählen Gehaltshöhe- und Struktur, die Arbeitszeiten der Beamten und der Tarifbeschäftigte, die Zahl der Neueinstellungen und der Verbeamtungen (Deubel et al. 2015, S. 206). Ein Blick auf die Zahlen zeigt, dass der Anteil der

Personalausgaben an den Gesamtausgaben der Länder von ca. 37 Prozent im Jahr 2008 auf ca. 34 Prozent im Jahr 2014 gefallen ist ([siehe Tabelle 13](#)). Die Personalreduktionen machen sich folglich aus Kostensicht positiv bemerkbar.

Die Bundesländer sind durch die **Schuldenbremse** dazu verpflichtet, bis zum Jahr 2020 ihre Haushalte strukturell auszugleichen (Bundesministerium der Finanzen 2014, S. 14). Zur Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern besteht seit dem Jahr 2010 der Stabilitätsrat, welcher in regelmäßigen Abständen die Haushaltssituation der Länder (und des Bundes) auf drohende Haushaltsnotlagen überprüft. Die Mitglieder des Stabilitätsrates sind die Finanzminister von Bund und Ländern sowie der Bundeswirtschaftsminister. Die föderalen Finanzbeziehungen stehen in den nächsten Jahren allerdings vor Veränderungen.

Die bestehende **Regelung des Länderfinanzausgleichs** läuft 2019 aus und über eine Nachfolgeregelung wird momentan noch politisch verhandelt. Außerdem werden die ostdeutschen Länder ab dem Jahr 2020 nicht mehr mit den Mitteln aus dem Solidarpakt II rechnen können.

Trotz einiger Unwägbarkeiten stellt sich die **Haushaltslage** der Länder nicht derartig negativ dar, wie gemeinhin angenommen wird. Denn die strengen Sparaufgaben werden aktuell von guten finanziellen Rahmenbedingungen, wie steigenden Steueraufkommen und niedrigen Zinsen, abgefedert (Gebhardt 2013, S. 835–840). So konnte im Jahr 2014 über alle Bundesländer hinweg sogar ein positives Finanzierungssaldo verbucht werden (Statistisches Bundesamt V 2015). Und auch in diesem Jahr weisen die Kernhaushalte der Länder schon im ersten Halbjahr einen Überschuss von 3 Milliarden Euro aus (deutsche Bundesbank 2015, S. 75).

Tabelle 14

### Öffentliche Haushalte

#### Eckwerte des öffentlichen Gesamthaushalts im 1. bis 4. Vierteljahr 2014 und 2013 (Millionen €)

	2014	2013
bereinigte Ausgaben	341.413	329.347
bereinigte Einnahmen	342.694	328.753
Finanzierungssaldo	1.333	–561
Schulden	621.912	628.688

Quelle: Statistisches Bundesamt (2015): Fachserie 14 Reihe 2. Finanzen und Steuern, Mai 2015.

# 7 EINKOMMEN

## Übersicht

Tabelle 15

### Ergebnisübersicht Einkommen

	Gehalt und Besoldung	Leistungsorientierte Bezahlung
Insgesamt	<ul style="list-style-type: none"><li>– Gehalt wird bis auf wenige Ausnahmen als angemessen empfunden, teilweise ist es höher als in der Privatwirtschaft</li><li>– Schicht- und Nachtzulagen sind zu gering vergütet</li><li>– Zu geringe Steigerung bei Zulagen in Landeshauptstädten</li><li>– Schwächere Gehaltsentwicklung als beim alten Tarifvertragssystem</li><li>– Bewusstes Abwägung Arbeitsplatzsicherheit gegen geringere Bezahlung und Entwicklung der Vergütung</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Teilweise Akzeptanz und teilweise Kritik</li><li>– Insgesamt negative Sicht auf System der Leistungsbewertung wegen mangelnder Vergleichbarkeit der Leistung und Subjektivität der Bewertung durch Vorgesetzte</li></ul>
Interviews Justiz/ Gerichtsbarkeit	<ul style="list-style-type: none"><li>– Hohe Zufriedenheit außer bei Rechtspfleger(inne)</li><li>– Bessere Bezahlung als in der Privatwirtschaft</li><li>– Schwächere Gehaltsentwicklung als im alten Tarifsystem</li><li>– Bewusste Entscheidung weniger Entwicklung im Gehalt für mehr Sicherheit des Arbeitsplatzes</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Teilweise Akzeptanz, teilweise Kritik</li><li>– Insgesamt Sorge über Konkurrenz und Unruhe im Kollegienkreis</li><li>– Insgesamt Sorge über Gerechtigkeit der Leistungsbewertung</li><li>– Insgesamt größere Akzeptanz bei Prämien für Tätigkeiten als bei Leistungsbewertung</li></ul>
Interviews Justiz/ Vollzug	<ul style="list-style-type: none"><li>– Angemessene Bezahlung insgesamt</li><li>– Zulagen für Schicht- und Nachtdienst entsprechen nicht der Belastung</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– In Gebrauch bei verbeamteten, aber nicht bei angestellten Beschäftigten</li><li>– Geringe Prämien</li><li>– Bewertungssystem wird als subjektiv empfunden</li></ul>
Interviews Straßenbauverwaltung	<ul style="list-style-type: none"><li>– Angemessen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Eher kritische Einstellung, da Einschätzung der individuellen Leistung schwierig ist</li></ul>

	<b>Gehalt und Besoldung</b>	<b>Leistungsorientierte Bezahlung</b>
Interviews Ministerial- verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Angemessen</li> <li>– Steigerung der Lebenshaltungskosten in Landeshauptstädten liegt über den Steigerungen bei der Vergütung</li> <li>– Vergleich mit Privatwirtschaft niedrigere Verdienstmöglichkeiten und -steigerungen</li> <li>– Arbeitsplatzsicherheit kompensiert niedrigere Vergütung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Einsatz unterschiedlich</li> <li>– Kritik, ob Leistungsbewertung gerecht sei</li> </ul>
Interviews Statistische Ämter	<ul style="list-style-type: none"> <li>– s. u. Ministerialverwaltung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– s. u. Ministerialverwaltung</li> </ul>
Analyse der Forschungs- literatur	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Tarifabdeckung fast uneingeschränkt</li> <li>– Angestellte und verbeamtete Beschäftigte mit paralleler Gehaltsentwicklung</li> <li>– Im Branchenvergleich im Mittelfeld beim Bruttojahresverdienst</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ziele: Mehr Performanz, Steuerung, Motivation</li> <li>– Seit 2006/07 im Einsatz</li> <li>– Leistungsbewertung wird kritisiert, sowohl Gespräche als auch Kriterien – trotz guter Einbindung der Personalräte</li> <li>– Evaluation: keine Auswirkung auf die Motivation</li> <li>– Schwache Auswirkung auf Leistung durch niedrige Prämien</li> <li>– Systematische Verzerrung durch positivere Bewertung in höheren Entgeltgruppen</li> </ul>
Analyse statistischer Daten	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Steigerung Bruttoverdienst von 2010 auf 2014: 10% (ÖD), 10% (Privatwirtschaft)</li> <li>– Bruttojahresverdienst nach Branchen (2014): 43.466€ (ÖD), 51.004€ (Durchschnitt über alle Branchen)</li> </ul>	

Quelle: Eigene Darstellung

## Interviewergebnisse

### Justizgerichtsbarkeit

Sowohl angestellte als auch verbeamtete Beschäftigte im Bereich Justizgerichtsbarkeit schätzen ihr **Gehalt bzw. ihre Besoldung** unabhängig von ihren jeweiligen Entgeltgruppen bzw. -stufen in überwiegendem Maß als gleichermaßen angemessen und befriedigend ein. Dies gelte besonders im Vergleich mit der Vergütung sozialer Berufe in der Privatwirtschaft bei Bewährungshelfern. Hier stelle die Vergütung bzw. Besoldung im Bereich Justizgerichtsbarkeit die Spitze dessen dar, was im sozialen Sektor verdient werden könne. Beschäftigte des mittleren Diensts heben hervor, dass sie aktuell gegenüber früheren Anstellungen in der Privatwirtschaft mehr („netto deutlich dreistellig“) verdienten. Die Aussagen von Angestellten bzw. verbeamteten Beschäftigten decken sich damit. Die einzige Ausnahme von der rundweg positiven Einschätzung der Einkommenshöhe bildet die Besoldung der Rechtspfleger(innen). Sie kritisieren, dass die Einstiegs-Einstufung mit A9 im Vergleich zur Einstufung von Grund- und Hauptschullehrkräften mit A11 zu niedrig liege. Ein öfter genannter Kritikpunkt in Bezug auf die Vergütung betrifft die schwachen Steigerungen bei den Bezügen. Seit der Einführung des TV-L 2006 beginne die Gehaltskurve zwar auf höherem Niveau, verlaufe danach aber sehr viel flacher als früher. In Verbindung mit den geringen Aufstiegschancen seien die Einstiegsgehälter folglich attraktiv, im Laufe der Karriere relativiere sich dies jedoch. Viele der Interviewten geben allerdings an, dass die Arbeitsplatzsicherheit für sie die begrenzte Einkommenshöhe kompensierte. Hier wird ein Trade-Off offenbar bewusst gewählt.

**Leistungsorientierte Bezahlung** (LOB) wird von den Befragten teils positiv, teils negativ bewertet. Vor dem Hintergrund von Unterschieden bei der Leistungsbereitschaft und der Übernahme von Sonderaufgaben bewertet ein Teil der Befragten die Möglichkeit positiv, bei der finanziellen Honorierung differenzieren zu können. Die Leistungsprämien für Beamte und Beamteninnen genießen laut den Interviewpartner(inne)n in ihren Behörden Akzeptanz. Vergleichbare LOB für Angestellte wird jedoch kritischer beurteilt. In manchen Bundesländern sei LOB kurzzeitig ausgetestet, dann aber wieder vollständig eingestellt worden. Die überwiegende Mehrheit der Befragten hätten dies begrüßt, da das Bezahlungsmodell als „nicht hilfreich“ empfunden wurde. Fast alle Befragten, die sich zum Thema LOB äußerten, formulierten zwei Sorgen: Erstens sei ein fairer Vergleich zwischen verschiedenen Tätigkeiten nicht herzustellen und zweitens wird befürchtet, dass leistungsbezogene Prämien „Unruhe“ oder „Konkurrenz“ im Kollegenkreis auslösen.

Eine Prämierung nach Tätigkeiten statt nach Leistungsbewertung würde auf mehr Akzeptanz bei den Kollegen(innen) stoßen.

### **Justizvollzug**

Alle Befragten des Justizvollzugs bewerten **Grundgehalt bzw. -besoldung** als angemessen, egal ob angestellt oder verbeamtet. Die Zulagen für Nacht- und Wochenenddienste, die als sehr belastend empfunden werden, seien jedoch „lächerlich vergütet“. Die unangemessene Bezahlung dieser Dienste werde von der Mehrheit der Beschäftigten als demotivierend empfunden.

Die beamteten Befragten berichten, dass **leistungsorientierte Bezahlung** für Angestellte wieder abgeschafft worden sei, alljährliche Leistungsprämien für Beamte und Beamtinnen aber nach wie vor genutzt werden. Allerdings wird dazu eher Kritisches geäußert: Die Prämien seien sehr niedrig, würden abhängig von der Haushaltssituation und nur an wenige Beschäftigte ausbezahlt. Zudem seien die Kriterien intransparent. Auch die Beteiligung des Personalrates, der Vorschläge bei der Prämienauszahlung machen darf, ändere daran nichts. Die Befragten haben geäußert, dass persönliche Sympathie neben der tatsächlichen Leistung eine wichtige Rolle spielt.

### **Straßenbauverwaltung**

Im Bereich Straßenbauverwaltung werden die **Gehälter** von den befragten Beschäftigten durchgängig als für die Tätigkeiten angemessen betrachtet – ungeachtet einer geringen absoluten Verdiensthöhe einzelner Beschäftigter. Denn die Arbeitsbelastung falle entsprechend geringer aus. **Leistungsorientierte Bezahlung** wurde an den Standorten der Befragten entweder gar nicht erst eingeführt oder wieder ausgesetzt. Die Befragten sind sich jedoch einig, dass eine Umsetzung schwierig sei, da vergleichbare Leistungskriterien über alle Beschäftigte hinweg im Bereich Straßenbauverwaltung nicht zu finden wären.

### **Ministerialverwaltung und Statistische Ämter**

Auch die verbeamteten und angestellten Beschäftigten in Ministerialverwaltung und Statistischen Ämtern halten **Gehalt bzw. Besoldung** bezogen auf die Aufgaben bis auf Ausnahmen für angemessen. Problematisch ist jedoch für einige, dass der Sitz von Ministerien in Landeshauptstädten für Beschäftigte vor Ort in den letzten Jahren mit unverhältnismäßig hohen Steigerungen der Lebenshaltungskosten einherging. Auffällig ist, dass von höher qualifizierten Beschäftigten eher ein Abgleich mit der Privatwirtschaft ins Feld

geführt wird. Es wird jedoch betont, dass die Arbeitsplatzsicherheit den geringeren Verdienst kompensierte.

Die Ministerialverwaltung und Statistischen Ämter haben stellen- und landesabhängig unterschiedliche Erfahrungen mit **leistungsorientierter Bezahlung (LOB)** gemacht. In mehreren Behörden wurde LOB laut Aussage der Befragten nie eingesetzt. Die Begründung hierzu lautet, dass ein dazu passendes System der Zielorientierung und -bewertung fehle. In anderen Behörden hingegen wurde ein System Mitte der 2000er-Jahre eingeführt und später wieder abgeschafft. Die Wiederabschaffung wurde damit begründet, dass den Beschäftigten die Leistungsbewertung nicht gefallen hätte oder zweifelhaft erschienen sei. Ein(e) Befragte(r) berichtet zudem, dass LOB teilweise zur sachfremden Kompensation eingesetzt worden sei. Andere Befragte bestätigen hingegen, dass LOB bei ihnen nach wie vor genutzt werde.

## Daten und Literatur

Im öffentlichen Dienst herrscht eine tarifliche Abdeckungsrate von quasi 100 Prozent (Statistisches Bundesamt VI). Gezahlte Gehälter speisen sich folglich eins zu eins aus den Tarifverhandlungen, die zwischen den staatlichen Arbeitgebern sowie den Gewerkschaften geführt werden. Aus diesem Grund herrscht im Verhältnis zu anderen Branchen eine größere Gleichmäßigkeit bei der Vergütung.<sup>4</sup> Auch sind Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Allgemeinen besser vor Niedriglöhnen<sup>5</sup> geschützt, als Beschäftigte in Branchen mit niedrigerer Tarifabdeckung (Ellguth/Kohaut 2011, S.11–38). Die Gehälter sind nach unten begrenzt; in der niedrigsten Entgeltgruppe E1 erhalten Beschäftigte ein Minimum von 1.606,17 Euro brutto pro Monat (ohne Jahressonderzahlung). Sonderzulagen für Nacht- oder Schichtarbeit, Weihnachtsgeld etc. sind ebenfalls tarifvertraglich geregelt. Die Bezüge von Beamten werden nicht per Tarifvertrag, sondern auf gesetzlicher Ebene geregelt. Für die Landesbeamten sind die jeweiligen Landesparlamente zuständig, doch konnte eine Zersplitterung in landesspezifische Besoldungssysteme weitgehend verhindert werden. Die Besoldungsrunden werden nach den eigentlichen Tarifrunden für die Beschäftigten ebenfalls von den Tarif-

---

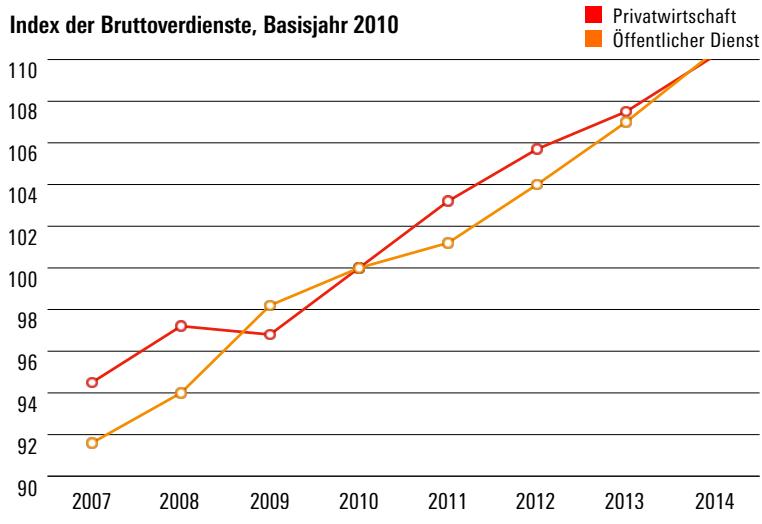
<sup>4</sup> Für die Landesbeschäftigte gilt in der Regel der einheitliche Tarifvertrag der Bundesländer (TV-L). In Berlin und Hessen gelten davon abweichende Tarifverträge.

<sup>5</sup> Als Niedriglohn gilt standardmäßig ein Gehalt von bis zu zwei Dritteln des Mediangehalts.

parteien geführt. Im Ergebnis übernehmen sie in aller Regel die bereits für die Tarifbeschäftigte getroffenen Vereinbarungen. Abweichungen können zum Beispiel eine verzögerte Umsetzung der Solderhöhungen oder eine Umwidmung von Teilen der Solderhöhungen in Versorgungsrückstellungen sein. Im Ergebnis entwickeln sich die Bezüge bzw. die Vergütung von Beamtenchaft und Beschäftigten folglich annähernd parallel. Die regelmäßige Anpassung trägt weiterhin Sorge dafür, dass die Verdienste im öffentlichen Dienst in ihrer Entwicklung mit der Privatwirtschaft Schritt halten, wie **Abbildung 1** illustriert. Die Grafik verdeutlicht, dass die prozentualen Verdienstzuwächse in beiden Sektoren in den letzten Jahren in etwa parallel verliefen. Dies sagt jedoch nichts über die Höhe der absoluten Bezüge aus. Trotz des parallelen Verlaufs ist zu beachten, dass die Besoldungsgruppen in den einzelnen Bundesländern ungleich verteilt sind (Hans-Böckler-Stiftung 2015). Laut des DGB-Besoldungsreportes beträgt die Differenz zwischen den Ländern bis zu 18 Prozent (Deutscher Gewerkschaftsbund 2015).

Für beide Gruppen des öffentlichen Dienstes gelten jedoch ähnliche Beobachtungen: Die Verdienstmöglichkeiten des öffentlichen Dienstes markie-

Abbildung 1



Anmerkung: Vollzeitbeschäftigte ohne Sonderzahlungen (Basisjahr 2010 gleich 100)

Quelle: Statistisches Bundesamt (2015): Verdienste und Arbeitskosten, Arbeitnehmerverdienste. Fachserie 16 Reihe 2.1, 1. Quartal 2015.

ren ungefähr die Mitte der Verteilung nach Branchen. Ohne Bildung und Erziehung liegt der Durchschnittsverdienst im öffentlichen Dienst in etwa gleichauf mit dem Handel. Zählt man Bildung und Erziehung hinzu, „überholt“ der öffentliche Dienst sogar die Sozial- und Gesundheitsbranche. Gegenüber klassischen Geringverdienerbranchen, wie der Baubranche und dem Gastgewerbe, bietet der öffentliche Dienst im Schnitt erheblich bessere Gehälter. Auffällig ist, dass die ehemals zum öffentlichen Dienst gehörigen Teilbranchen der Abfallwirtschaft und Wasserversorgung unterhalb der Durchschnittsverdienste im öffentlichen Dienst liegen. Ein Blick auf die Spitze der Verteilung bestätigt jedoch den Eindruck vieler Befragter, dass der öffentliche Dienst nur bedingt konkurrenzfähig bei der Nachwuchsgewinnung für gewisse Stellen sei. Mit Ausnahme des Baugewerbes bieten die produzierenden Branchen im Schnitt bessere Verdienste, aber auch voraussetzungsreiche Dienstleistungsbranchen, wie Information und Kommunikation, Finanzdienstleistungen und freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen, haben mehr zu offerieren. Hieran wird deutlich, warum es schwer fällt, Ingenieure und Ingenieurinnen oder Informatiker(innen) für den öffentlichen Dienst zu gewinnen.

**Leistungsorientierte Bezahlung (LOB)** für den öffentlichen Dienst wurde zwar seit den 1970er-Jahren diskutiert, aber erst mit der Tarifreform 2005/2006 flächendeckend ermöglicht. Mit einer stärker an individueller Leistung ausgerichteten Vergütung verbanden sich mehrere Erwartungen: Einerseits erhofften sich die Befürworter(innen) eine bessere Steuerbarkeit und höhere Performanz der im öffentlichen Dienst Beschäftigten. Andererseits sollte leistungsorientierte Bezahlung die Beschäftigten motivieren, indem bessere Leistungen Einzelner finanziell honorierbar gemacht wurden. Repräsentative Befragungen unter den im öffentlichen Dienst Beschäftigten, die LOB erhalten<sup>6</sup>, ergaben, dass zwar das Prinzip leistungsabhängiger Bezahlung mehrheitlich begrüßt wird, die Ausgestaltung und Umsetzung der Instrumente zur Leistungseinschätzung jedoch für Unzufriedenheit sorgen. Die meisten Studienteilnehmenden kritisierten Bewertungsinstrumente (80 Prozent) und Durchführungsweise der Mitarbeitergespräche (70 Prozent) (Diericks 2008, S.23–26). Die häufig bemängelte Intransparenz der Leistungsbewertung kommt sicherlich auch dadurch zustande, dass nur wenige

---

<sup>6</sup> Beide hier zitierten Studien wurden auf kommunaler Ebene durchgeführt, wo LOB verbreiteter ist als auf Landesebene. Ähnliche Befragungen von Landesbeschäftigten gibt es leider nicht. Es ist jedoch anzunehmen, dass die Ergebnisse in der Landesverwaltung ähnlich ausfallen würden.

Behörden echte Zielvereinbarungen nutzen. Oftmals wurden stattdessen die umfangreicherer, breit angelegten Regelbewertungen in Leistungsbeurteilungen „umgewidmet“. Im Ergebnis zeigte LOB eher schwache Auswirkungen auf Mitarbeitermotivation. In einer Studie gaben ein Zehntel der Befragten deutliche Motivationseffekte an und weitere 40 Prozent zumindest schwache. Die gefühlten positiven Effekte bei einigen werden jedoch durch negative Effekte bei anderen wieder wettgemacht. Während LOB also kaum zur Motivationssteigerung geeignet ist, werden höhere Leistungsanreize von den Befragten durchaus eingeräumt (Schmidt/Müller/Trittel 2011, S. 78–98). Dies entspricht Erkenntnissen aus der psychologischen Forschung, die besagen, dass Motivation in erster Linie intrinsisch ist. Monetäre Anreize sind dazu geeignet, Motivation sogar abzubauen und sie durch ein rationalistisches Kosten-Nutzen-Kalkül zu ersetzen. Dass dieser Effekt nur begrenzt aufgetreten ist, liegt vermutlich an den, absolut betrachtet, niedrigen Leistungsentgelten und der oft breit und wenig differenzierten Ausschüttung (Matiaske/Weller 2008, S. 283–298). Hinzukommen der Eindruck von mehr Neid und Konkurrenz sowie von einer Beeinträchtigung des Verhältnisses zu Vorgesetzten und zwischen Behörde sowie Beschäftigten insgesamt. Problematisch ist darüber hinaus, dass Beschäftigte höherer Entgeltgruppen tendenziell etwas besser bewertet werden und von höheren Leistungsentgelten profitieren (Jochmann-Döll/Tondorf 2008, S. 283–298). Als positiv wurde bewertet, dass der Abschluss von Dienstvereinbarungen zur LOB Beschäftigte bzw. Personalräte und -rättinnen gut einband und eine Mitbestimmung von behördlichen Leistungszielen gut gelang.

# 8 ARBEITSBEZIEHUNGEN UND MITBESTIMMUNG

## Übersicht

Tabelle 16

### Ergebnisübersicht Arbeitsbeziehung und Mitbestimmung

	<b>Rolle der Personalvertretung</b>	<b>Beziehung Beschäftigte–Führungs Ebene</b>
Insgesamt	<ul style="list-style-type: none"><li>– Insgesamt gute Beziehung zur Führungsebene, daher oft zu zahm und unkritisch</li><li>– Teilweise wird als Ursache die hohe Anzahl an Beamt(inn)en gesehen, die unkritischere Haltung ggü. dem Dienstherren einnehmen</li><li>– Selten aktive Rolle auf Augenhöhe mit der Leitung</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Mitarbeitergespräche tragen zur Vertrauensbildung bei</li><li>– Zusammenarbeit zwischen Beschäftigten und Führung ist von Behörde zu Behörde unterschiedlich, aber meistens sehr hierarchisch und nicht auf Augenhöhe</li><li>– Führungskräfte räumen wenig Zeit für Führungsaufgaben ein, insbesondere bei der Koordination von Aufgaben sowie bei der Motivation und Weiterentwicklung der Beschäftigten</li></ul>
Analyse der Forschungsliteratur	<ul style="list-style-type: none"><li>– Flächendeckend gibt es Personalvertretungen im öffentlichen Dienst</li><li>– Seit Anfang der 1990er gewinnt die betriebliche Mitbestimmung an Bedeutung</li><li>– Entwicklung zu einem Co-Management</li><li>– Defensive Haltung der Personalräte</li><li>– Einschränkung der Rechte der Personalräte in einigen Personalvertretungsgesetzen der Länder</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Ziel Anfang der 1990er mit Neuen Steuerungsmodell: Mehr Vertrauen und Gestaltungsspielräume für Beschäftigte, um kunden- und zielorientiert zu handeln</li><li>– Evaluationen und Befragungen zeigen, dass sich das Ziel nicht verwirklicht hat und darunter die Mitarbeiterzufriedenheit leidet</li></ul>
Analyse statistischer Daten	<ul style="list-style-type: none"><li>– Betriebe mit Personalvertretung (2011): 100% (ÖD), 40% (Privatwirtschaft)</li></ul>	

Quelle: Eigene Darstellung

## Interviewergebnisse

Da die Aussagen der Befragten zu diesem Thema in nur geringem Bezug zum Ressort standen, haben wir auf eine separate Darstellung der Ergebnisse verzichtet.

In allen fünf Verwaltungsbereichen erfolgt die Mitbestimmung über den Personalrat, dessen Rolle und Stellung laut Mehrheit der Befragten stark personenabhängig sei. Bereichsübergreifend geben die Befragten an, dass sich der Personalrat vor allem mit Neueinstellungen, Urlaubszeiten und Umgruppierungen beschäftige und darüber hinaus als offener Ansprechpartner für die Belange der Beschäftigten diene. Das Verhältnis des Personalrates zur Führungsebene sei in den meisten Fällen gut. Auch aus diesem Grund wird der Personalrat von der Mehrheit der Befragten als zu „zahm“ und in seiner Haltung als zu unkritisch gegenüber der Führungsebene gesehen. Nur in Einzelfällen nehme der Personalrat eine sehr aktive Rolle in der Mitbestimmung ein, die der eines Co-Managements nahekomme. In der Ministerialverwaltung und in Statistischen Ämtern spielt der Personalrat gemäß Aussage der dort Beschäftigten eine insgesamt etwas stärkere Rolle als im Justizvollzug, in der Justizgerichtsbarkeit oder in der Straßenbauverwaltung. Laut den Befragten fehlen ihm dort oftmals notwendige Grundlagen, um Mitbestimmungsrechte wahrzunehmen. Die Mitwirkung der Beschäftigten sei dort kaum etabliert und werde von Seiten der Führungsebene auch nicht unterstützt. In der Ministerialverwaltung und in den Statistischen Ämtern fühlen sich die befragten Beschäftigten durch die jeweiligen Personalräte und -rätingen vergleichsweise besser vertreten und in die Entscheidungen der Führungsebene eingebunden. Manche der Befragten kritisieren bereichsübergreifend, dass der Personalrat oftmals zu „beamtenlastig“ sei. Ein hoher Beamtenanteil im Personalrat schränke laut den Befragten die Handlungsfähigkeit ein, da Beamte und Beamtinnen aufgrund ihres Beamtenstatus ihrem Dienstherren gegenüber weniger kritisch seien und über kein Streikrecht verfügen. Die Befragten verweisen in den Interviews auch einige Male auf die differenten Landespersonalvertretungsgesetze der Bundesländer, welche die Mitbestimmung des Personalrates einschränken.

Die Beziehung der Beschäftigten zur Führungsebene divergiere den Befragten zufolge stark innerhalb der jeweiligen Verwaltungsbereiche sowie zwischen den Bereichen und sei abhängig vom jeweiligen Betriebsklima. In der Ministerialverwaltung und in den Statistischen Ämtern wird das Verhältnis zur Führungsebene von Seiten der Beschäftigten insgesamt positiver gesehen als in den Bereichen Justiz und Straßenbauverwaltung. In einem Inter-

view heißt es, dass nur die vorgesetzte Behörde Schwierigkeiten bereite, im Hause selbst seien das Arbeitsklima und die Beziehung zwischen Personal und Führungsebene gut. Bezeichnend für das gute Arbeitsklima sei die erstmalig hohe Anzahl an Überlastungsanzeigen durch die Mitarbeiter(innen) zu nennen. Diese sei auf das hohe Vertrauen der Mitarbeiter(innen) zur Führungsebene zurückzuführen und wären früher trotz Überlastung nicht gemacht worden. Wenn Mitarbeitergespräche geführt werden, empfinden die Befragten diese als positiv und hilfreich für eine gute Beziehung zur Führungsebene. Abgesehen von den Ministerien und der Statistik wird die Beziehung zwischen Beschäftigten und der Führungsebene im öffentlichen Dienst im Allgemeinen eher negativ gesehen. Die Mehrheit der Befragten gibt an, dass die Kommunikation zwischen Personal und Leitung oftmals nicht auf Augenhöhe erfolge und das Verhältnis meist streng hierarchisch sei. Ferner kritisiert branchenübergreifend die Mehrheit der Befragten, dass es kaum einen direkten Zugang zur Leitungsebene gebe und dass die Führungskräfte im Allgemeinen wenig Raum für die persönlichen Belange und Probleme der Beschäftigten einräumten. Befragte aus dem Bereich Justiz (Gerichtsvollzug und Gerichtsbarkeit) sowie Straßenbau üben besonders lautstarke Kritik an ihren Führungskräften. Diese würden ihren Führungsaufgaben nicht nachkommen, insbesondere bei der Koordination der Arbeit sowie bei der Motivierung und Weiterentwicklung der Beschäftigten.

## Daten und Literatur

### Rolle der Personalräte und -rättinnen

Die Mitbestimmung im öffentlichen Dienst folgt einer dualen Logik. Auf Dienststellenebene wird die Interessensvertretung durch die Personalräte und -rättinnen wahrgenommen. Davon getrennt erfolgt sie auf sektoraler (überbetrieblicher) Ebene durch die korporativen Akteure, wie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände (Keller 2008, S. 73-94). Die Mitbestimmung auf Dienststellenebene ist durch die Personalvertretungsgesetze von Bund und Ländern geregelt. Die gewerkschaftliche Interessenvertretung hingegen ist „verfassungsgeboten“ und drückt sich insbesondere durch Tarifverträge zwischen dem öffentlichen Arbeitgeber und den Angehörigen des öffentlichen Dienstes aus (Böhm 2010). In der Praxis gibt es an Dienststellen im öffentlichen Dienst fast flächendeckend Personalräte und -rättinnen, wohingegen nur 40 Prozent der Beschäftigten in der Privatwirtschaft betriebliche Mitbestimmung erleben (Ellguth/Kohaut 2011, S. 11-38). Die Dezentralisierung

im öffentlichen Dienst im Zuge des New Public Managements stärkte die Interessensvertretung auf Dienststellen-Ebene, da der Regulierungsbedarf anstieg. Dienstvereinbarungen als Regelungsinstrumente gewannen an Gewicht und es kam zu einer Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten des Personalrates (Ellguth/Kohaut 2011, S. 11–38; Schneider 2011, S. 357–362). Die betriebliche Mitbestimmung übernahm nach und nach mehr Aufgabenbereiche, für die vorher die sektorale Interessensvertretung zuständig war, wie beispielsweise die Arbeitsgestaltung oder Umstrukturierungsprozesse. In Hinblick auf diesen Entwicklungstrend sind die Anforderungen an die Personalräte und -rättinnen deutlich gestiegen. Beispielsweise muss der Personalrat über eine höhere Fachkompetenz im Bereich Tarif- und Personalvertretungsrecht verfügen (Rehder 2006, S. 227–242). Die von der einschlägigen Literatur häufig beschriebene Entwicklung des Personalrates weg von seiner klassischen Rolle hin zu der eines Co-Managements konnte durch die Befragung nicht bestätigt werden, da dies von lediglich einem Befragten berichtet wurde.

In der Praxis finden sich die Personalräte und -rättinnen in einem permanenten Spannungsfeld zwischen der Belegschaft, den Gewerkschaften und der Arbeitgeberseite, da diese drei Akteure jeweils Ressourcen kontrollieren, die der Personalrat für seine Handlungsfähigkeit benötigt. Die Beschäftigten, als ein kollektiver Akteur, legitimieren den Personalrat durch die Wahl und erwarten im Gegenzug eine sachgerechte Vertretung ihrer Interessen. Die Gewerkschaften, als weiterer Akteur, unterstützen die Personalräte und -rättinnen mit Fachwissen und Leistungen und erhoffen sich dabei Rekrutierung von Mitgliedern und – damit verbunden – Einflussvergrößerung. Der Arbeitgeber, der als dritter Akteur auftritt, gewährt den Personalräten und -rättinnen Mitsprache bei Entscheidungen und erhofft sich durch die Beteiligung eine höhere Mitarbeiterzufriedenheit. Um den oftmals divergierenden Interessen dieser drei Akteure gerecht zu werden, muss der Personalrat „Fingerspitzengefühl“ beweisen und Überzeugungsarbeit leisten. Dies macht deutlich, warum Rolle und Stellung der Personalräte und -rättinnen so stark personenabhängig sind, was viele Befragte in den Interviews anmerkten.

Zu der mehrheitlichen Einschätzung der Befragten, dass „beamtenlastige“ Personalräte und -rättinnen unkritischer seien, konnten keine validen Daten erhoben werden. Vielmehr macht die Literatur auf die Herausforderung für Personalräte und -rättinnen aufmerksam, die unterschiedlichen Interessen der Angestellten sowie der Beamten und Beamtinnen zu berücksichtigen sowie Kompromisse zu finden (Rehder 2006, S. 227–242).

Im Allgemeinen kann festgestellt werden, dass der Personalrat zwar faktisch an Bedeutung gewonnen hat, jedoch die Mehrheit der Befragten den

Personalrat in der Praxis als zu „zahm“ und zu „unkritisch“ sieht. Diese Einschätzung der Befragten wird auch von der Literatur unterstützt, die die Mitbestimmung im öffentlichen Dienst durch den Personalrat als „defensiv, institutionalisiert und verrechtlicht“ bezeichnet und ihr nur eine geringe Schlagkraft bescheinigt. Zudem gilt: Je kleiner die organisatorische Einheit, desto unwahrscheinlicher ist die umfangreiche Einmischung des Personalrates in die Geschicke der Behördenleitungen. Die von einigen Befragten angesprochene Einschränkung vieler Personalvertretungsgesetze in den Bundesländern hat in der Tat Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit der Personalräte und -rättinnen. Beispielsweise hat das Land Nordrhein-Westfalen die Beteiligungsrechte reduziert, sodass die Personalräte und -rättinnen keine Mitsprache mehr bei Versetzungen besitzen. Diese Entwicklung führt dazu, dass Personalräte und -rättinnen noch schlechter „auf Augenhöhe“ mit ihrer Leitung verhandeln können (Schneider 2011, S.357–362). Diese Entwicklung ist in NRW mit der Reform von 2011 rückgängig gemacht worden. Trotzdem bietet das Personalvertretungsrecht genügend Potenzial für Verbesserungen (Schneider 2013).

Angesichts der umfangreichen Mitwirkungsrechte und einer fast flächen-deckenden Personalvertretung im öffentlichen Sektor wird das Thema „Mitbestimmung im öffentlichen Dienst“ in der Forschung stark vernachlässigt. Es fehlen empirische Erkenntnisse über die Auswirkungen gelungener Mitbestimmung auf Effizienzgewinne, Modernisierung und höhere Mitarbeiterzufriedenheit im öffentlichen Dienst. Im privaten Sektor hingegen gibt es bereits eine Auswahl an einschlägigen Untersuchungen zu diesem Thema (Schnabel 2007).

### **Beziehung der Beschäftigten zur Führungsebene**

Empirische Ergebnisse zeigen, dass Beschäftigte Vertrauen und Gestaltungsspielraum benötigen, um flexibel und aktivierend zu handeln. Auf diese Erkenntnisse greifen auch Verwaltungsreformen im Zuge des New Public Management zurück – in Deutschland vor allem die Einführung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) –, das neben Kundenorientierung und Effizienzsteigerungen auch eine stärkere Einbeziehung von Beschäftigten im öffentlichen Dienst vorsieht. Als maßgebliches Instrument wird in diesem Zusammenhang eine aktive Personalentwicklung genannt. Bogumil et al. gelangen in ihrer Evaluation des NSM jedoch zu dem Schluss, dass die verstärkte Einbeziehung der Beschäftigten kaum realisiert worden ist. Die Beteiligung von den Beschäftigten wurde in vielen Fällen von der Führungsebene nicht ernst genommen, was zu einer Verweigerungshaltung bei Reformvorhaben und

anschließend einer niedrigen Mitarbeiterzufriedenheit führte. Eine Mehrheit der Befragten gab in den Interviews an, dass sie sich nicht in Entscheidungen der Führungsebene eingebunden fühle und die Kommunikation nicht auf Augenhöhe erfolge. Durchgeführte Mitarbeiterbefragungen unterstützen diese Einschätzung und zeigen auf, dass die Beschäftigten kaum Raum bei der Gestaltung ihrer Arbeitssituation haben und die Beteiligung der Beschäftigten oft „ins Leere läuft“, was zu Frustration bei den Beschäftigten führt. Der eigene Einfluss auf Reformvorhaben wird niedrig eingeschätzt (Schneider 2011, S.357–362).

# 9 VERÄNDERUNGSVORHABEN UND STRUKTURWANDEL

---

## Übersicht

Tabelle 17

### Ergebnisübersicht Veränderungsvorhaben und Strukturwandel

	Organisationale Veränderungen und Public-Private-Partnership (PPP)	Digitalisierung	Besonderheiten der Personal- und Kundenstruktur
Insgesamt	<ul style="list-style-type: none"><li>– PPP als Trend, der sowohl von Beschäftigten als auch in Studien kritisch gesehen wird, da er keine Vorteile ggü. Leistungen des öffentlichen Diensts bietet</li><li>– Zentralisierung von Leistungen in Shared-Service-Center (Dienstleistungszentren), um Effizienz und Effektivität zu steigern</li><li>– Studien zeigen, dass es Effizienzeffekte gibt, aber in den Interviews wird die mangelnde Flexibilität kritisiert</li><li>– Die Schuldenbremse bzw. knappe Haushalte führen zu Organisationen, die Ziele von mehr Effizienz und Effektivität aber verfehlten, u. a. durch geringere Mitarbeiterzufriedenheit und Überlastung der Belegschaft</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Erwartungen sind u. a. höhere Effizienz und Transparenz bei Verwaltungshandeln</li><li>– Allerdings zeigen die Interviews und Studien keine Belege für höhere Effizienz, sondern eher Mehraufwände, Arbeitsverdichtung und geringere Handlungsspielräume</li><li>– Mehr Steuerungsanforderungen durch Digitalisierung</li><li>– Umstellung für ältere Beschäftigte schwierig</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Überalterung im öffentlichen Dienst führt zu geringerer Effizienz durch geringere Leistungsfähigkeit</li><li>– Feminisierung bringt einen erhöhten Aufwand für die Koordination wegen Vertreungszeiten bei Elternzeit und die Abwesenheit bei Teilzeit mit sich</li><li>– Höhere Belastung im Justizvollzug durch zunehmend schwierigere Insassen</li></ul>

Organisationale Veränderungen und Public-Private-Partnership (PPP)	Digitalisierung	Besonderheiten der Personal- und Kundenstruktur	
Interviews Justiz/ Gerichtsbarkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Einführung der E-Akte als größte Herausforderung</li> <li>– Vor allem Datenschutzgründe, Angst vor Datenverlust und Angst vor Überwachung sind Themen</li> <li>– Zusammenlegung Bewährungs- und Gerichtshilfe</li> <li>– Zentralisierung Rechtspflegebereiche</li> <li>– Heimatstrategie in Bayern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Einführung der digitalen Rechtsverkehrssprache soll Aufwand beim Dokumentieren verringern</li> <li>– Anteil Beschäftigte in IT wächst</li> <li>– Höhere Aufwände bei der Dokumentation führt zu Verlangsamung</li> <li>– Vorgaben in Software schränkt Handlungsspielräume ein und führt zu Monotonie</li> <li>– Höhere Anforderungen, insb. für ältere Beschäftigte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Überalterung führt zu höheren Krankheitszeiten</li> <li>– Feminisierung führt zu mehr Teilzeit, Telearbeit und Erziehungszeiten</li> <li>– Dadurch steigt der Koordinationsaufwand, um die Aufgaben im Vertretungsfall und bei anderen Abwesenheiten zu verteilen</li> </ul>
Interviews Justiz/ Vollzug	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zentralisierung von Querschnittsfunktionen, z. B. Einkauf, führt zu weniger Effizienz und Verlust an Flexibilität</li> <li>– Einführung von Hochleistungsfunkgeräten mit Verdacht auf erhöhte Krebsgefahr durch deren Strahlung</li> <li>– PPP im Betrieb, Bau und in der Versorgung von JVAen hat mehr Nach- als Vorteile</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nur in der Verwaltung EDV-Einsatz möglich</li> <li>– Dort habe das eher Mehraufwand verursacht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Hohe Zahl an Krankheitsfällen durch hohe Belastung im Schichtdienst</li> <li>– Insassen werden zunehmend schwieriger, was zu einer zusätzlichen Belastung der Beschäftigten führt</li> </ul>

Organisationale Veränderungen und Public-Private- Partnership (PPP)	Digitalisierung	Besonderheiten der Personal- und Kundenstruktur
Interviews Straßen- bauver- waltung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abgabe von Aufgaben beim Bau und Betrieb von Straßen an private Gesellschaften</li> <li>– Abgabe von Kompetenzen in die Kommunalverwaltung durch Umwidmung von Land- in Kreisstraßen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Automatisierte Strecken- und Baumkontrolle</li> <li>– Weniger Dokumentationsaufwand, aber auch individuelle Leistungskontrolle durch GPS-Ortung möglich</li> </ul>
Interviews Ministeri- alver- waltung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Hohe Zahl an Organisationsveränderungen, insb. bei Kostendruck</li> <li>– Ergebnis ist oft weniger Effizienz durch unzweckmäßige Empfehlungen und geringe Mitarbeiterzufriedenheit („Veränderungsmüde“)</li> <li>– Shared Services bei Querschnittsfunktionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kritik an Digitalisierung wegen unpassender Software-Lösungen und weniger Spielräume</li> <li>– Positiv: Papierloses Büro spart Dokumentation in Handakten</li> </ul>
Interviews Statisti- sche Ämter	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zentralisierung der IT mit der Furcht, dass Leistungen langsamer werden</li> <li>– Gesundheitsmanagement und Sabbaticals als weitere Angebote für Beschäftigte</li> <li>– zunehmende Zentralisierung der Statistik zum Bundesamt durch Föderalismusreform II</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Beschleunigung in der Vergangenheit durch Automatisierung der Erfassung von Daten</li> <li>– Keine Effizienzgewinne durch Einführung der E-Akte erwartet</li> </ul>

Organisationale Veränderungen und Public-Private-Partnership (PPP)	Digitalisierung	Besonderheiten der Personal- und Kundenstruktur
Analyse der Forschungsliteratur	<ul style="list-style-type: none"> <li>– PPP weit verbreitet im Straßenbau und im Justizvollzug beim Bau und Betrieb</li> <li>– Rechnungshofberichte belegen, dass private Betreiber nicht kostengünstiger sind als Behörden und oft Mehrkosten verursachen</li> <li>– Zentralisierung durch Shared-Service-Center führt zu mehr Effizienz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fokus auf Effizienzsteigerungen und mehr Transparenz für Bürger(innen) und Beschäftigte</li> <li>– Effizienzgewinne durch Digitalisierung schwierig nachzuweisen</li> <li>– Mehraufwände durch doppelte Dokumentation, und langsame Anwendung von PC durch nicht geschulte Beschäftigte</li> <li>– Erhöhte Steuerungsansprüche führen ebenfalls zu mehr Aufwänden bei der Dokumentation</li> </ul>
Analyse statischer Daten		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Frauenquote im ÖD: 47% (1991)</li> <li>– 54% (2011)</li> <li>– Frauenquote (2008): 53% (ÖD)</li> <li>– 39% (Privatwirtschaft)</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung

## Interviewergebnisse

### Justizgerichtsbarkeit

In der Justizgerichtsbarkeit halten die Befragten die Einführung der E-Akte für die größte organisationale Veränderung. Diese wird von der Mehrheit der Befragten eher kritisch gesehen. In einem Interview heißt es dazu, dass Beschäftigte die Papierakte bevorzugen würde, da die IT abstürzen könne, was Risiken berge. Ferner müssten für eine funktionsfähige E-Akte noch viele

Normanpassungen und gemeinsame Maßstäbe gefunden werden. Hierzu sei eine gute Koordination mit verschiedenen Anwält(inn)en und Behörden vonnöten. Einige Befragte äußern ihre Bedenken gegenüber der E-Akte aufgrund von Datenschutzgründen, da die Staatsanwaltschaft und der Vollzug vollen Zugriff auf die gemachten Notizen in der E-Akte haben werden. Weiter wird in einem Interview befürchtet, dass durch die Einführung der E-Akte der Datenschutz generell aufgeweicht werde, da bereits schon jetzt Handys von Bewährungshelfer(inne)n abgehört würden. In einem anderen Interview wird kritisiert, dass die hohe Transparenz der E-Akte zu höherem Arbeits- und Performanzdruck unter den Beschäftigten führen könnte.

Darüber hinaus stehe in vielen Gerichten die Zusammenlegung von Bewährungs- und Gerichtshilfe an. Da die Beschäftigten versuchen, diese Fusion abzuwenden, sei der Zulauf zu Gewerkschaften bei den Bewährungshelfer(inne)n derzeit sehr hoch. Die Befragten geben an, dass dem gesamten Rechtspflegebereich eine Zentralisierung bevorstehe, die bereits eingesetzt habe und in den nächsten Jahren weiterverfolgt werde. Diese werde Handelsregister, Nachlass, Grundbücher und Vereine etc. betreffen. Ferner nennen die Befragten spezifische organisationale Änderungen, die in ihren jeweiligen Ämtern anstehen. Dazu gehören Umzüge, eine Grundbuchumschreibestelle für das elektronische Datenbankgrundbuch, die sogenannte „Heimat-Strategie“ in Bayern, die eine Behördenverlagerung auf das flache Land vorsehe und die Auflösung der Notariate, die im Jahre 2018 in Baden-Württemberg anstehe.

Im Rahmen der Digitalisierung stehe in einigen Gerichten die Einführung einer elektronischen Rechtsverkehrssprache bevor, welche der Kommunikation innerhalb der gesamten Justiz dienen soll. Zudem werde in einigen Gerichten ein Spracherkennungssystem eingeführt, das die direkte Verschriftlichung von gesprochenem Text vorsehe. Dadurch sollen Arbeitsressourcen eingespart werden. Eine Mehrheit der Befragten gibt an, dass ein immer größer werdender Teil der Beschäftigten in der Justizgerichtsbarkeit in den Bereich IT abgezogen werde. Befragt nach der Rolle der Digitalisierung in der Justizgerichtsbarkeit antwortet die Mehrheit der Befragten, sie spiele eine sehr wichtige Rolle. Dabei beurteilen die Befragten die Digitalisierung kritisch. Als Vorteil der Digitalisierung werde die Verringerung der Arbeitsmenge gesehen, als ein Nachteil die oftmalige Verlangsamung der Arbeit. Durch die Digitalisierung sei ein höherer Dokumentationsaufwand entstanden, der mit geringerer Zielgerichtetheit und Effizienz einhergehe. Durch die Arbeit mit der Software fühlt sich eine Mehrheit der befragten Beschäftigten in ihrem Handlungsspielraum eingeschränkt. Außerdem sei die technische

Ausstattung oftmals nicht den Bedürfnissen der Beschäftigten angepasst, was das Arbeiten mit den Programmen erschwere und hohe Anforderungen an die Beschäftigte stelle. Dies bereite gerade älteren Beschäftigten Schwierigkeiten. Ferner kritisieren einzelne Befragte, dass es durch die erleichterten Einsichtsmöglichkeiten zu einem höheren Kontrollgewinn für die Führungsebene komme. Mehrere Befragte geben an, dass die Arbeit aufgrund der Digitalisierung noch einseitiger geworden sei, was sich durch häufigere Krankheitsfälle bemerkbar mache.

Die Justizgerichtsbarkeit erlebt nach Meinung der Beschäftigten eine strukturelle Umwälzung bei der Personalstruktur. Erstens sei die aktuelle Belegschaft überdurchschnittlich alt und werde um 2020 herum in großer Zahl in den Ruhestand eintreten. Bis dahin werde der Altersdurchschnitt weiter zunehmen. Zweitens nimmt der Anteil der weiblichen Beschäftigten zu. Durch die Feminisierung der einst männlich geprägten Gerichtsbarkeit sei die alte Form der Arbeitsorganisation nicht mehr aufrechtzuerhalten. Die weiblichen Beschäftigten nähmen sehr viel häufiger Teilzeit, Mutterschutz, Erziehungsauszeiten und – in geringerem Maße – Telearbeit in Anspruch. Die dünne Personaldecke ohne flexibel einsetzbare „Springer“ erweise sich dadurch als besonders gefährlich.

### **Justizvollzug**

Die derzeit größte organisationale Veränderung im Gerichtsvollzug sei die fortschreitende Zentralisierung bei Beschaffungen (Lebensmittel, Medikamente etc.). Dieser stehen viele der Befragten kritisch gegenüber. Die Befragten befürchten eine Abnahme in der Qualität, da man bspw. nicht mehr auf lokale Zulieferer zurückgreifen könne, sowie eine Abnahme in der Flexibilität, da es kaum mehr möglich sei, auf die jeweiligen Bedarfe in den einzelnen Justizvollzugsanstalten einzugehen. In Hoffnung auf Effizienzgewinne würden Personalstellen gestrichen. Es sei jedoch nicht gewährleistet, dass diese erhofften Effizienzgewinne eintreten werden, weswegen sich die Arbeitsbelastung der verbleibenden Beschäftigten eher erhöhen werde. Darüber hinaus beschäftigt die Befragten die Einführung von neuen Funkgeräten, die über eine Tetra-Wellen-Magnetstrahlung verfügen. Das Tragen dieser Funkgeräte an der Hüfte sei für die Beschäftigten Pflicht, um in einer Gefahrensituation einen Notruf absetzen zu können. Einige Befragte geben an, dass seit der Einführung dieser Funkgeräte die Krebserkrankungen von Knie bis Bauch sprunghaft angestiegen seien. Aufgrund der hohen Strahlenbelastung sei es deshalb bereits schon zu zwei Klagen von Beschäftigten gekommen. Ferner würden die neuen Funkgeräte ein Missbrauchspotenzial bergen, da

diese jederzeit abgehört und geortet werden können, selbst wenn sie ausgeschalten seien.

Auf die Nachfrage nach **Public-Private-Partnership-Projekten** (PPP) geben die Befragten an, dass diese nicht sehr verbreitet seien, es aber vereinzelte PPPs in einigen Bundesländern gebe. Ein Befragter kritisiert die PPP-Projekte, da in diesen Einrichtungen oft eine hohe Fluktuation herrsche und der private Betrieb nicht gut laufe. Zudem würden die Verpflegung und die Wäscherei oftmals ausgelagert, was den Häftlingen Arbeitsgelegenheiten nehme.

Die Befragten sind sich in der Mehrheit einig, dass die **Digitalisierung** keine allzu große Rolle im Gerichtsvollzug spielle, da es im Trakt kein Internet gebe. In der Verwaltung wurde die EDV eingeführt, was laut den Befragten teilweise zu einem Verwaltungsmehraufwand geführt habe. In einem Interview wird konstatiert, dass es nun in fast jedem Büro einen Computer gebe.

Die Mehrheit der Befragten gibt an, dass ein relativ **hoher Krankenstand** herrsche. Es komme öfter zur Frühpensionierung aufgrund von Burn-out, die Scheidungsrate bei den Beschäftigten sei überdurchschnittlich hoch und viele Beschäftigte würden an psychischen und physischen Problemen sowie unter Vereinsamungstendenzen leiden. Laut den Befragten seien viele dieser Probleme auf den Schichtdienst und die harten Arbeitsbedingungen in den Justizvollzugsanstalten zurückzuführen.

Die Befragten im Bereich Justizvollzug äußern den Eindruck, dass sich die **Struktur der Gefangeneklientel** in den vergangenen Jahrzehnten stark verändert habe. Aus ihrer Sicht habe sich der Anteil an Drogensüchtigen, Gefangenen ohne Deutschkenntnisse, Schulabschluss oder Berufsausbildung sowie der Anteil an Ausländern ohne Aufenthaltsgenehmigung erhöht. Besonders die fehlenden Deutschkenntnisse erschweren die Arbeit sehr. Angeichts weniger Dolmetscher sind die Beschäftigten auf die Sprachvermittlung durch zweisprachige Häftlinge angewiesen. Außerdem empfinden einige der Befragten die Gefangenen heute als deutlich ruppiger und charakterlich schwieriger.

## **Straßenbauverwaltung**

In der Straßenbauverwaltung gibt es seit einigen Jahren tiefgreifende **Kompetenzverschiebungen**. Zukünftig fungiert die DEGES, eine Projektmanagementgesellschaft, deren Gründungsgesellschafter der Bund und die fünf neuen Bundesländer sind, oftmals als Bau- und Hausherr für große Straßen- und Autobahnprojekte. Die Straßenbauämter würden dadurch die Kompe-

tenzbereiche des Planens und Bauens verlieren und nur noch als Aufsichts- und Kontrollbehörden tätig werden. Ferner komme es durch die Herabstufung von Landes- zu Kreisstraßen zu weiteren Aufgabenverlusten bei den Straßenbauämtern. Die Kompetenzausdünnung auf Landesebene bereite den Beschäftigten Sorge. Es wird befürchtet, dass die eigene Tätigkeit um die interessanten Aspekte gebracht und auf rein kontrollierende Aufgaben zurückgeschnitten werde.

Die Befragten aus der Straßenbauverwaltung geben an, dass **Privatisierung** im Straßenbau eine große Rolle bei den Autobahnen und Bundesstraßen spiele. Laut den Befragten fungieren meist Banken und Versicherungskonzerne als private Partner, die den DEGES mit der Planung und dem Bau beauftragen. Dieser wiederum engagiere weitere Sub-Unternehmer. Das Straßenbauamt ginge in diesem Prozess lediglich einer Kontrollfunktion nach. Auch **PPP-Projekte** seien bei dem Bau von Autobahnen weit verbreitet. Laut den Befragten würden diese jedoch größten Geheimhaltungen unterliegen.

In der Straßenbauverwaltung spiele die Digitalisierung kaum eine Rolle, in den Straßenmeistereien hingegen schon. So werden bspw. die Baumkontrolle und die Streckenkontrolle digitalisiert. Durch die elektronische Erfassung werden zukünftig Prüfberichte überflüssig, was Arbeitsressourcen spare. Die elektronische Streckenüberwachung stoße jedoch auf Kritik, da die Streckenwarte aufgrund der GPS-Geräte genau geortet und überwacht werden könnten.

### **Ministerialverwaltung**

Die Befragten aus den Ministerien geben an, dass es meist nach Ende jeder Legislaturperiode zu **Umstrukturierungen** und neuen Ressortzuschnitten in den Behörden komme. Zudem gebe es aufgrund des Kostendrucks immer neue Versuche, die Ablauf- und Aufbauorganisation effizienter zu gestalten. Die permanente Umorganisation führe bei den Beschäftigten zu hoher Belastung und erzeuge Unzufriedenheit. Den Befragten zufolge seien viele Beschäftigte relativ resigniert, was die Organisationsveränderungen betreffe. Erstens seien diese meist politisch motiviert. Zweitens würde die Perspektive der Beschäftigten nicht ausreichend berücksichtigt. Und drittens würden sie in der praktischen Umsetzung oft zu falschen Empfehlungen und Ergebnissen führen. Laut einer Mehrheit der Befragten spiele derzeit die Zentralisierung der EDV und die Einführung der E-Akte in den Ministerien eine große Rolle. Ein(e) Befragte(r) kritisiert, dass durch Einsparungen oftmals Bereiche zu sogenannten „Shared Services“ zusammengelegt würden. Das würde jedoch meist in Ineffizienz und in unklaren Verantwortlichkeiten resultieren.

Die **Digitalisierung** spielt nach Einschätzung der Befragten eine große Rolle in den Ministerien. In diesem Zuge geben mehrere Befragte an, dass die Umsetzung eines „papierlosen Büros“ zu einem wichtigen Ziel erklärt worden ist. Die Einführung der E-Akte spielt im Zusammenhang mit der Digitalisierung die größte Rolle. Manche Befragte „freuen“ sich auf die E-Akte, da diese aus ihrer Sicht arbeitsentlastend sei. An der fortschreitenden Digitalisierung wird aber auch kritisiert, dass die Einführung von Software-Programmen das Arbeiten verlangsame. Dies liege daran, dass die Programme oft nicht auf den Kontext zugeschnitten seien und aus Kostengründen nicht die passgenauesten Lösungen eingekauft werden. Die Mehrheit der Befragten sieht die Digitalisierung zwiespältig. So wird bspw. als positiv bewertet, dass man keine Akten mehr schleppen müsse. Hingegen wird die bedingte Einschränkung des Handlungsspielraums kritisch betrachtet.

### Statistische Ämter

Die größten **organisationalen Veränderungen** in der Statistik stellen laut den Befragten Zentralisierungen von Leistungen dar, zum Beispiel das Herauslösen der IT zu einem eigenständigen Amt. Alle Befragten stehen dieser Entwicklung sehr kritisch gegenüber und verweisen auf die eher negativen Erfahrungen aus Bund und einem anderen Bundesland mit der Zentralisierung der IT. Die Leistungen seien nach der Zentralisierung der IT insgesamt langsamer und anonymer. Als positive organisationale Veränderung geben viele Befragte an, dass in ihren Behörden ein betriebliches Gesundheitswesen und Eingliederungsmanagement sowie die Möglichkeit, Sabbaticals zu nehmen, eingeführt worden wären.

Die **Digitalisierung** spielt in der Statistik eine sehr große Rolle und sei laut den Befragten bereits sehr weit fortgeschritten. In den 1980er Jahren wurde in der Statistik die Volkszählung noch per Hand durchgeführt, wohingegen heute alles technisiert sei. Die fortschreitende Technik habe zunächst Personaleinsparungen in der Statistik gut abfangen können, jedoch komme es nun zu einer Ausweitung der Aufgaben, da mehr Statistiken zu pflegen seien. Vor allem durch die EU-Gesetzgebung sei die Arbeitsbelastung gestiegen. Von einzelnen Befragten wird Kritik am Ziel „Papierloses Büro“ in ihren Behörden laut, da dabei kaum Fortschritte erzielt würden. Ferner steht auch in den Teilbereichen der Statistik die Einführung der E-Akte an. Diese wird von den Befragten zwar als Verbesserung betrachtet, da mehr Transparenz möglich sei, jedoch werde keine Beschleunigung bei den Abläufen erwartet.

Auf die Nachfrage nach **Zentralisierung der Statistik im Zuge der Föderalismusreform II (2007)** geben die Befragten an, dass die Statistik allge-

mein immer mehr durch den Bund und durch die EU bestimmt werde, wo bei der Bund aktiv versuche, Kompetenzen an sich zu ziehen.

## Daten und Literatur

### Strukturwandel im öffentlichen Dienst im Zuge des New Public Managements

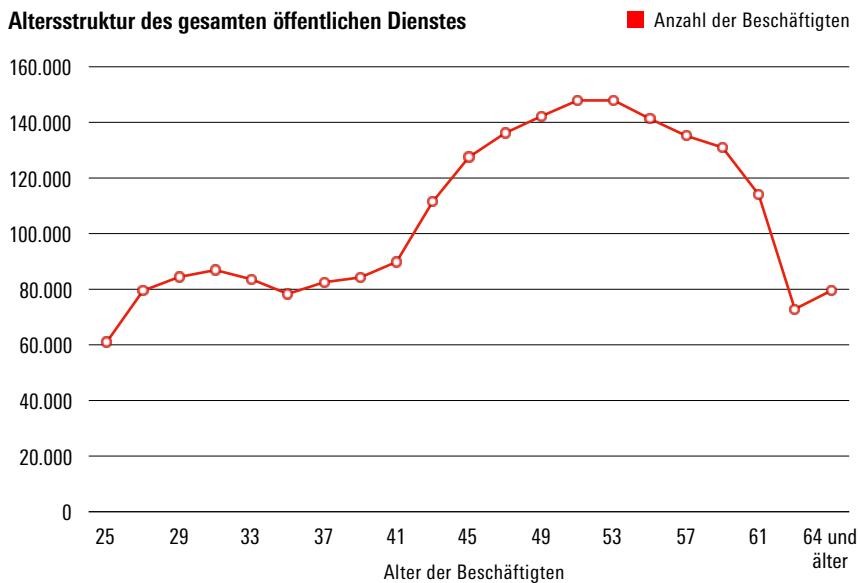
Seit Beginn der 1990er-Jahre erlebt der öffentliche Dienst tiefgreifende strukturelle und organisationale Änderungen. Ein großer Teil dieser Veränderungen ist auf den internationalen Paradigmenwechsel, der vom Konzept des „aktiven Staates“ abrückt, zurückzuführen. Die in diesem Zuge durchgeführten Reformbewegungen können unter dem Schlagwort des New Public Managements zusammengefasst werden. Verallgemeinernd sind darunter verwaltungspolitische Strategien zu verstehen, welche die Verwaltung an betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien ausrichten. Darunter fallen u.a. die Einführung von Marktelementen, dezentrale Führungs- und Organisationsstrukturen, Privatisierung und Deregulierung, ergebnisorientierte Steuerung sowie mehr Bürger(innen)- und Kund(inn)ennähe (Oschmiansky 2010). Das „Neue Steuerungsmodell“ (NSM) ist die deutsche Variante des New Public Managements und wurde zum Sinnbild der Verwaltungmodernisierung im öffentlichen Dienst (Werner 2011). Im Zuge der Reformen des NSM kam es zu tiefgreifenden Veränderungen im Personalwesen, vor allem durch Personalabbau. Dieser erfolgte meist durch Verzicht auf Neueinstellungen, was ein Grund für die Überalterung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst ist. Weiter hatte der Personalabbau weitreichende Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten, die bereits im Kapitel C.2 ausführlich beschrieben wurden. In großen Teilen des öffentlichen Dienstes kam es zu Privatisierungen, wobei die der Bahn und der Post den größten Anteil ausmachten (Tepe/Kroos 2010, S. 3–9). Nachfolgend wird spezifisch auf die großen strukturellen Veränderungen des öffentlichen Dienstes, des demografischen Wandels, der Feminisierung unter den Beschäftigten, der Digitalisierung und der Privatisierung sowie der Zentralisierung eingegangen.

### Demografischer Wandel im öffentlichen Dienst

Der öffentliche Dienst ist vom demografischen Wandel besonders betroffen, da seine Beschäftigungsstruktur im Vergleich zu anderen Sektoren eine hohe Überalterung aufweist, was aus der nachfolgenden Grafik ersichtlich wird. Der öffentliche Dienst muss einerseits mit einem Rückgang potenzieller

Nachwuchskräfte rechnen, anderseits nimmt der Anteil der Beschäftigten, die älter als 50 Jahre sind, stetig zu (Bundeszentrale für politische Bildung 2013). Um auch in Zukunft die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes sicherzustellen, sind vorbeugende Maßnahmen, wie ein Demografie-sicheres Personalmanagement vonnöten, bspw. durch gezielte Nachwuchs-Rekrutierung und einen erleichterten Einstieg von Quereinsteigern. Im Zuge des demografischen Wandels ist die gezielte Fort- und Weiterbildung für die älteren Beschäftigten essenziell, was bisher im öffentlichen Dienst vernachlässigt worden ist. Eine Mehrheit der Befragten macht in den Interviews auf diese Problematik aufmerksam und gibt an, dass häufig ältere Beschäftigte von jüngeren Kollegen aufgefangen werden müssten, da ihnen veränderte Arbeitsprozesse und die Digitalisierung Schwierigkeiten bereiten würden. Eine weitere Folge der Überalterung ist der Wissensverlust. Vor allem im Hinblick auf die anstehende Pensionierungswelle im Jahr 2020 steht der öffentliche Dienst vor Herausforderungen im Bereich der Wissensweitergabe und der Wissenssicherung, denen bisher kaum Beachtung zu Teil wurde. Der Erfah-

Abbildung 2



Quelle: Bundesamt für Statistik (2015): Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes. Fachserie 14. Reihe 6, Wiesbaden.

rungsschatz der älteren Beschäftigten muss durch ein funktionierendes System an die jüngeren Beschäftigten weitergegeben werden. Die verwaltungswissenschaftliche Literatur schlägt hierfür bspw. Tandems aus Jüngeren und Älteren vor, um diese Wissensweitergabe aktiv zu fördern. Ein weiteres Thema, das mit der Überalterung im öffentlichen Dienst einhergeht, ist der tendenziell höhere Krankheitsstand unter den älteren Beschäftigten, der bei langer andauernden Ausfällen oft zu Überlastungen und Arbeitsverdichtungen für die übrigen Beschäftigten führt. Die hohen Krankheitsstände könnten präventiv durch ein betriebliches Gesundheits-Management abgeschwächt werden. Es gibt einige erfolgreiche Einzelbeispiele in der Umsetzung einer betrieblichen Gesundheitsförderung in Behörden, aber noch keine flächen-deckende Implementierung (Clemens 2010).

### **Feminisierung im öffentlichen Dienst**

Im öffentlichen Dienst setzt sich der schon länger zu beobachtende Trend der Feminisierung weiter fort. Die Frauenquote stieg zwischen 1991 und 2011 von 47 Prozent auf 54 Prozent an, sodass sie mittlerweile deutlich höher liegt als im Privatsektor, in welchem sie 39 Prozent beträgt. Der Frauenanteil im öffentlichen Dienst variiert dabei signifikant zwischen Aufgabenbereichen, so sind zum Beispiel im Bereich „Soziale Sicherung“ drei von vier Beschäftigten weiblich. In den Bereichen Verteidigung (17 Prozent), Verkehrs- und Nachrichtenwesen (21 Prozent) sowie bei Bundespolizei und Polizei (25 Prozent) liegt der Frauenanteil hingegen bei weniger als einem Viertel (Bundeszentrale für politische Bildung 2013). Der öffentliche Dienst ist besonders für Frauen attraktiv, da die Möglichkeit der Teilzeitarbeit besteht, welche in den meisten Fällen unproblematisch genehmigt wird. Hinsichtlich der Lohndifferenzen zwischen Frauen und Männern fallen die Einkommensunterschiede im öffentlichen Sektor wesentlich geringer aus. Dabei profitieren insbesondere Frauen im unteren Einkommensbereich von einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst (Ellguth/Kohaut 2011, S. 11–38).

### **Digitalisierung: die Rolle von E-Government im öffentlichen Dienst**

E-Government kann als Oberbegriff für Prozesse in der Verwaltung verstanden werden, welche die Effizienz und Effektivität durch Einsatz von digitalen Informations- und Kommunikationstechnologien verbessern, dabei die Transparenz erhöhen und zu mehr Bürgernähe führen. Von der OECD wird E-Government als „ein Werkzeug, das besseres Regieren/Steuern ermöglicht“ beschrieben (Karger/Rüß/Scheidt 2011, S. 186–198). Deutschland setzt sich

aktiv mit dem Thema E-Government auseinander. Mit dem Programm „Digitale Verwaltung 2020“ setzte sich die Bundesregierung zum Ziel, eine „digitalisierte, einheitliche öffentliche Leistungserbringung“ zu etablieren und weiter auszubauen. Das bedeutet, dass die Digitalisierung auf jeden Fall voranschreiten wird. Unter anderem soll bis 2020 die E-Akte in allen Bundesbehörden im Einsatz sein (Bundesregierung 2014). Der aktuelle Bearbeitungsstand ist anhand wissenschaftlicher Studien untererfasst. Zwei nicht-repräsentativen Befragungsstudien (PWC und IMTB sowie Materna und Hochschule Harz) haben den Umsetzungsstand von E-Government bewerten lassen. Daraus ergibt sich folgendes aber unvollständiges Bild für verschiedene Leistungen (Materna/Hochschule Harz 2015):

Das bedeutet, dass je nach Leistung zwischen 31 Prozent und 51 Prozent der befragten Behörden E-Government-Anwendungen planen. In der gleichen Studie erwartet lediglich rund ein Viertel der Befragten sehr hohen oder hohen Nutzen von E-Government-Anwendungen bei der Kostenersparnis (24 Prozent) und bei der Entlastung der Verwaltung (26 Prozent). Bei Standardisierung (54 Prozent), Prozessoptimierung (53 Prozent) und Transparenzerhöhung (49 Prozent) ist die Nutzenerwartung deutlich höher. Anscheinend besteht auch bei den Befragten der Studie Skepsis, ob sich die höhere Standardisierung letztlich in Entlastung und Kostenersparnis niederschlägt. Für Beschäftigte würde das bedeuten, dass die Arbeitsverdichtung ähnlich

Tabelle 18

#### Einführung E-Government-Leistungen

E-Government-Leistung (n = 117)	vor-handen	geplant in nächsten zwei Jahren	langfristig geplant	nicht geplant	keine Angabe
e-ID (elektronische Identitätsnachweise)	13%	38%	30%	12%	8%
Prozessoptimierung	22%	25%	37%	7%	9%
E-Akte	25%	21%	44%	7%	3%
Bereitstellung von Formularen mit maschinenlesbaren Formaten	20%	21%	35%	12%	13%
Elektronische Nachweise	8%	23%	38%	13%	18%

Quelle: PricewaterhouseCoopers und IMTB (2015)

bliebe und E-Government nur wenig Entlastung böte. Weiterhin antizipieren die befragten Behörden Hindernisse bei der Umsetzung durch ausbleibendes Fachpersonal, Finanzierung, Organisation und Akzeptanz der Beschäftigten.

In der Praxis wurde E-Government bisher wenig umgesetzt. Der Fokus liegt dabei bisher auf der Optimierung von Verwaltungsdienstleistungen. E-Government birgt das Potenzial von Ort- und Zeitunabhängigkeit sowie der Vernetzung unterschiedlicher Ressourcen und Wissensbereiche über die formalen Organisationseinheiten hinweg. Damit von den Chancen, die das E-Government bietet, voll profitiert werden kann, müssen Technologie, Organisation und Personal optimal aufeinander abgestimmt werden (Karger/Rüß/Scheidt 2011). Auch von der EU wird E-Government signifikant gefördert. Die EU-Kommission wird einen neuen Aktionsplan für E-Government Anfang des Jahres 2016 vorstellen (European Commission 2015). Bei dem Thema E-Government sind grundsätzlich zwei Sichtweisen existent. Die Befürworter argumentieren mit Kosteneinsparungen, Effizienzsteigerungen und Bürgernähe, ihre Kritiker verweisen gerne auf das „Productivity Paradox“ von E. Brynjolfsson. Dieses beschreibt das Phänomen, dass steigende Investitionen in Informationstechnologien und Digitalisierung zu keinem höheren Output in der Produktivität führen (Brynjolfsson/Hitt 1998). Diese kritische Einschätzung von E-Government teilt auch eine Mehrheit der Befragten in den Interviews. Die befragten Beschäftigten verweisen auf höheren Dokumentationsaufwand und geringe Zielgerichtetheit sowie Effizienz ihrer Arbeit, die im Zuge von Software-Umstellungen verändert wurde. Das Thema Digitalisierung/E-Government muss aus drei verschiedenen Perspektiven fokussiert werden, um all ihre Vor- und Nachteile zu erkennen: Aus Sicht der Kund(inn)en und Bürger(innen) stellt die Digitalisierung insgesamt eine positive Entwicklung dar, da Vorgänge transparenter werden und der Zugang zu Leistungen vereinfacht wird. Die zweite Sichtweise ist die Steuerungsperspektive, die bei einer passgenauen IT und guter Umsetzung zu höherer Transparenz beiträgt und steuerungserleichternd wirkt. Die dritte Perspektive, die Sichtweise der Beschäftigten, fällt negativ aus, da bei ihnen Mehraufwände anfallen. In einem Brandbrief kritisiert der Personalratsvorsitzende der Bundesagentur für Arbeit (BA) bspw. „dass nicht mehr die Arbeit am Kunden das Kerngeschäft ausmacht, sondern Controlling, Qualitätsmanagement und Steuerung“ (Einsiedler 2009). Die fortschreitende Digitalisierung im öffentlichen Dienst ist nicht mehr aufzuhalten. Sie ist von hoher Relevanz in der Ministerialverwaltung und in der Gerichtsbarkeit, insbesondere durch die Einführung der E-Akte. Durch die Digitalisierung kam es zwar stellenwei-

se zu Arbeitsentlastung, gleichzeitig entstanden jedoch unvorhergesehene Mehraufwände für die Beschäftigten. Die Digitalisierung im öffentlichen Dienst darf nicht zum Selbstzweck werden.

### Privatisierungen im öffentlichen Dienst

Im öffentlichen Dienst gibt es verschiedene Arten und Grade von Privatisierung. Die drei häufigsten Fälle werden im Folgenden näher erörtert. Die **Ver-selbstständigung** bezeichnet die institutionelle Ausgliederung aus der Kernverwaltung, die mit der Übertragung von Entscheidungskompetenzen einhergeht. Nach groben Schätzungen gibt es mehrere Tausende solcher Ausgliederungen. Sie können in öffentlich-rechtlicher und privat-rechtlicher Weise erfolgen und sind meist in Form von Körperschaften, Anstalten und Stiftungen zu finden. Zwei Drittel aller Bundesbediensteten und etwa die Hälfte aller Kommunalbediensteten sind in diesen verselbständigteten Einrichtungen angestellt. Eine weitere Form der Privatisierung stellt die **Auslagerung** dar. Diese wird oftmals als „**Contracting-out**“ oder „**Outsourcing**“ bezeichnet. Dabei wird die Leistungserbringung für einen festgelegten Zeitraum auf Private übertragen, während die öffentliche Hand weiterhin die Gewährleistungsverantwortung behält. Diese Form des „Outsourcing“ findet sich beispielweise oft in Sozialdiensten. Den letzten Schritt stellt die **Privatisierung** dar, welche die dauerhafte Übertragung einer Aufgabe inklusive der Gewährleistung an Private vorsieht. Darunter fallen die Post, Telekommunikation sowie viele Bereich der Ver- und Entsorgung. Bezuglich der letzten und extremsten Form der Privatisierung ist neuerdings ein Roll-Back zu beobachten, da viele Kommunen versuchen, ehemals privatisierte Aufgaben wieder zu re-kommunalisieren. Die Effizienzeinschätzungen dieser verschiedenen institutionellen Formen sind schwierig zu beurteilen, da die Effektivität und der Kostenvorteil derartiger Organisationsformen gegenüber einer vollkommen staatlichen Leistungserbringung erst nach einem Zeithorizont von oft bis zu 30 Jahren erhoben werden können. Generell kann durch die verschiedenen Grade der Privatisierung ein Steuerungs- und Kontrollverlust von Seiten der öffentlichen Hand beobachtet werden (Reichardt/Röber 2011, S. 186–198).

Wenn über Privatisierung im öffentlichen Sektor gesprochen wird, spielen auch **Public-Private-Partnerships** (PPP) bzw. **Öffentlich-Rechtliche Partnerschaften** (ÖPP) eine große Rolle. Die Minimaldefinition einer ÖPP ist eine auf Dauer angelegte Zusammenarbeit öffentlicher und privater Einheiten. In der Bundes- und Landesregierung wird nur bei vertraglichen ÖPP von **Öffentlich-Rechtlichen Partnerschaften** gesprochen. Bei vertraglichen ÖPP

bewahrt die beteiligte Organisation ihre Eigenständigkeit und ist allein für die Leistungserbringung zuständig. Die öffentliche Hand hat lediglich eine Kontrollfunktion. ÖPP sind in nahezu allen Bereichen öffentlicher Leistungserbringung realisiert worden, wobei Schwerpunkte der Verbreitung im Hochbau, im Verkehr und in der Justiz liegen. Ferner finden sich viele ÖPP in der Energie- und Wasserversorgung sowie in der Abfallentsorgung. Im Jahre 2005 wurden 40 Prozent der ÖPP von Bund und Ländern betrieben. Als Motive für die ÖPP werden Effizienzgewinne aufseiten der öffentlichen Hand durch die Leistungserbringung privater Dienstleister genannt. Vor allem im **Straßenbau** erfolgen Privatisierungen bei Autobahnen und Bundesstraßen oft in Form von ÖPP. Der DEGES, eine Projektmanagementgesellschaft, als Bau- und Hausherr von Straßenbauprojekte ist ein Beispiel hierfür (DEGES). Aktuell plant die Bundesregierung eine „Neue Generation ÖPP“, für rund 600 Kilometer Autobahn mit einem Investitionsvolumen von rund 7 Milliarden Euro (Bundesministerium für Finanzen, Pressemitteilung). Damit wird deutlich, dass die Privatisierung im Bereich Straßenbau auch in Zukunft von enormer Relevanz sein wird. Verschiedene Rechnungshöfe der Länder und der Bundesrechnungshof weisen in ihren Berichten darauf hin, dass ÖPP-Projekte im Straßenbau oft teurer sind als eine konventionelle Realisierung. Beispielweise haben Berechnungen des Bundesrechnungshofs zu fünf bereits vergebenen ÖPP-Projekten ergeben, dass diese knapp 2 Milliarden Euro an Mehrkosten verursacht haben (Bundesrechnungshof 2014). Die Privatisierung im Bereich **Justizvollzug** spielte in den letzten Jahren eine große Rolle, da sich die Bundesländer davon deutliche Einsparungen erhofften. Die Prüfung der Landesrechnungshöfe ergab, dass die Einsparungen weit unter dem erhofften Niveau lagen, und in einigen Fällen die privat betriebenen JVAs sogar Mehrkosten verursachten (Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt 2012). Ein Beispiel dafür ist die JVA Hünfeld, Hessen, der erste teilprivatisierte Vollzug in Deutschland. Die damalige hessische Landesregierung bezifferte die Einsparungen, die durch die Privatisierung der JVA Hünfeld gewonnen werden mit 15 Prozent. Die Prüfung durch den hessischen Landesrechnungshof zeigte, dass die Einsparungen deutlich geringer ausfielen (Hessischer Rechnungshof 2012). Die höhere Wirtschaftlichkeit für die PPP im Vollzug konnte in den Berichten der Landesrechnungshöfe nicht nachgewiesen werden (Rechnungshof Baden-Württemberg 2013). Aus diesem Grund stoppte der Haushaltsausschuss in Bayern die Privatisierung für eine Anstalt in Augsburg (Caritas 2014).

## Zentralisierung im öffentlichen Dienst

Ein weiterer zu beobachtender Trend ist eine **Re-Zentralisierung** in den deutschen Kommunen (Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2011, S. 554–562). Dieser Trend kann auch auf Länderebene beobachtet werden und unterstützt die Einschätzung der Befragten, die mehrheitlich von Zentralisierungen im Bereich Einkauf und der EDV berichten. Hintergrund dieser Zentralisierungen ist meist die Hoffnung auf Kosteneinsparungen und Effizienzgewinne. Beispielhaft für die Tendenz der Re-Zentralisierungen ist die interne Aufgabenbündelung in Dienstleistungszentren, sogenannten „Shared Services“. In diesen internen Dienstleistungszentren behalten die Organisationseinheiten die volle Entscheidungs- und Steuerungskompetenz. Der Vorteil in der Einrichtung der Shared Services besteht darin, dass sich positive Effekte sowohl der De- als auch der Zentralisierung kombinieren lassen. Als Vorteile werden eine Professionalisierung durch hohe Spezialisierung, einheitliche Qualitätsstandards und Kundenorientierung sowie eine Kostenreduktion durch standardisierte Prozesse genannt. Unter den Befragten werden die Shared Services hingegen eher negativ gesehen: Ein Befragter kritisierte, dass dadurch organisierte Unverantwortlichkeit sowie Ineffizienz entstehen würden. Durch die weiter knappen Finanzmittel wird die Bereitschaft der Behörden in Zukunft steigen, sich solchen Modellen anzuschließen, so die Prognose des Bundesministeriums des Inneren (Bundesministerium des Innern 2015). Von der Bundesregierung wird der Auf- und Ausbau von Shared Services deutlich gefördert. Auf Landesebene existiert bereits ein Dienstleister für Informationstechnik. Erfahrungen aus schon bestehenden Shared-Service-Centern im Gesundheits- und Justizvollzugsbereich zeigen, dass Einsparungen aufgrund der Anschubfinanzierungen frühestens nach fünf Jahren erwartet werden können. Weiter ist die Einführung von Shared Services auch immer mit operativen Problemen und Akzeptanzschwierigkeiten verbunden (Institut für den öffentlichen Sektor 2008). Aktuelle Zahlen zum Einsatz von Shared-Service-Centern in der Landesverwaltung liegen nicht vor. In der Bundesverwaltung greifen ca. 90 Behörden auf die Leistungen des Dienstleistungszentrums des Bundesverwaltungsamts zurück (BVA 2015). Die Priorität von Dienstleistungszentren ist unter der aktuellen Bundesregierung gesunken: Während der Koalitionsvertrag der 17. Legislaturperiode noch eine „flächendeckende und verbindliche Nutzung und den weiteren Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren“ in der Verwaltung gefordert hatte (Bundesregierung 2010), hat die aktuelle Bundesregierung bei der Einführung der E-Rechnung das Dienstleistungszentrum nur noch am Rande erwähnt (Bundesregierung 2014).

# 10 GEWERKSCHAFTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

## Übersicht

Tabelle 19

### Ergebnisübersicht gewerkschaftliche Rahmenbedingungen

<b>Gewerkschaftliche Handlungsmöglichkeiten</b>	
Insgesamt	<p>Gewerkschaften werden von den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes insgesamt als wichtig und positiv wahrgenommen. Sie fallen hauptsächlich im Zusammenhang mit Tarifverhandlungen und Streikankündigungen auf.</p> <p>Organisationsgrad und Affinität zu spezifischen Gewerkschaften/berufsständischen Vertretungen sind in hohem Maße vom Arbeitsverhältnis (angestellt/verbeamtet) sowie dem Aufgabenbereich der Beschäftigten abhängig.</p> <p>Viele Beschäftigte nehmen die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes als wenig präsent und streitbar wahr. Dadurch sinkt das Wissen über gewerkschaftliche Arbeit und die Notwendigkeit der Unterstützung.</p> <p>Es gibt einen Kulturwandel weg von einer Gewerkschaftszugehörigkeit aus Überzeugung und Solidarität hin zu einer rationalen Kosten-Nutzen-Kalkulation, insbesondere bei jungen Beschäftigten.</p> <p>Die automatische Anwendung der tariflichen Verhandlungsergebnisse auf alle Beschäftigten schwächt die Bereitschaft, einer Gewerkschaft beizutreten.</p>
Analyse der Forschungs-literatur	<p>Organisationsgrad sinkt in Deutschland</p> <p>Beamte sind eher beim DBB heimisch, angestellte Beschäftigte bei ver.di</p> <p>Zunehmendes Interesse an Spartengewerkschaften statt an Multi-branchengewerkschaften</p> <p>Kosten-Nutzen-Kalkül bei Beitritt ist zunehmend bestimmend</p> <p>Je höher der Organisationsgrad und die Sichtbarkeit der Gewerkschaft für Beschäftigte im Alltag, desto höher die Beitrittswahrscheinlichkeit</p>
Analyse statistischer Daten	<p>Gewerkschaftlicher Organisationsgrad in D:</p> <p>25% (2000)</p> <p>18% (2013)</p> <p>Anteil Beamte/Beamtinnen:</p> <p>71,1% (DBB, 2013)</p> <p>7,1% (ver.di, 2014)</p>

Quelle: Eigene Darstellung

## Interviewergebnisse

Insgesamt nehmen die Befragten die Gewerkschaften als positiv und die Gewerkschaftsarbeit als wichtig wahr. Besondere Aufmerksamkeit erfahren Gewerkschaften im Rahmen von Streiks und Tarifverhandlungen. Zudem haben sie für ihre Rolle im Prozess der Schuldenbremse Anerkennung erhalten. Die Befragten schätzen an den Gewerkschaften, dass sie die Möglichkeit bieten, Kritik zu äußern, prekäre Arbeitsverhältnisse zu verhindern sowie sich sozial und politisch zu engagieren. Darüber hinaus sind einige Befragte überzeugt, dass ein starker Organisationsgrad für das politische System wichtig sei.

Sowohl die Bedeutung von Gewerkschaften als auch die Präsenz spezifischer Gewerkschaften variiert signifikant zwischen den untersuchten Ressorts, den unterschiedlichen Behörden sowie den interviewten Berufsgruppen. Die Verteilung der Mitglieder von ver.di und dem Deutschen Beamtenbund (DBB) korreliert mit dem Beamten-Angestelltenverhältnis in den Branchen und Behörden. So ist der DBB den Interviews zufolge sehr präsent im Justizvollzug, in dem die Mehrheit der Beschäftigten verbeamtet ist. ver.di hingegen sei in der Justizgerichtsbarkeit unter den Bewährungshelfer(inne)n stark, aber unter den Richter(inne)n schwach vertreten. Weitere Gewerkschaften, in denen Angehörige einzelner Berufsgruppen und Branchen verstärkt organisiert sind, sind im Straßenbau der Straßenwärter-Verband, in der Statistik die Steuergewerkschaft und in der Justizgerichtsbarkeit der Bund deutscher Rechtspfleger (BDR), die Deutsche Justiz-Gewerkschaft (DJG) sowie die Verwaltungsrichtervereine für Richter(innen). Befragte aus mehreren Branchen sehen verschiedene Gewerkschaften in Konkurrenz zueinander.

In den Interviews wurde wiederholt bedauert, dass die Gewerkschaften weniger kritisch und streitbar geworden seien. Der DBB wird dabei als besonders arbeitgebernahe Gewerkschaft wahrgenommen. Durch seine rein ehrenamtlichen Strukturen sowie das Streikverbot bestünde eine größere Abhängigkeit von der Arbeitgeberseite als bei Gewerkschaften, die mit Hauptamtlichen arbeiten, wie es bei ver.di der Fall ist.

Einen Verlust an Stärke der Gewerkschaften bemerken viele Befragte auch in Hinblick auf ihre abnehmende Präsenz und Mitgliederzahl. Insbesondere junge Leute würden immer seltener einer Gewerkschaft beitreten. Eine Begründung hierfür sehen die Befragten in einem zunehmenden Individualismus und einer abnehmenden Verbindlichkeit. Häufig würde eine rationale „Kosten-Nutzen-Rechnung“ aufgestellt, bei welcher der Mitgliedsbeitrag auf der Kostenseite stark ins Gewicht falle. Die Nutzenseite einer

Mitgliedschaft hingegen leide darunter, dass auch die Beschäftigten von den Tarifverhandlungen profitieren, die nicht gewerkschaftlich organisiert sind. Sie zahlten keinen Mitgliedsbeitrag, könnten sich Streiks und sonstigen Aktionen frei anschließen und bekämen am Ende das Gleiche. Die Befragten sprechen in diesem Zusammenhang von einer „Mitnahmementalität“ und von „Trittbreitfahrern“. Zudem würden einige Beschäftigte die Notwendigkeit von Gewerkschaften nicht sehen, da sie sich im Wissen um ihren sicheren Arbeitsplatz auf den Dienstherren verlassen würden oder der Rechtsschutz durch eine private Versicherung abgedeckt sei. Gewerkschaften hätten ein „Imageproblem“, es fehle einfach an der „Grundeinstellung“ und dem „kollektiven Bewusstsein“ für ein gewerkschaftliches Engagement.

Eine weitere, öfter geäußerte Begründung für die rückläufigen Mitgliederzahlen lautet, dass Sozialisation und Ausbildung wenig Kontaktpunkte zur Gewerkschaftsarbeit bieten. Zum einen werde an den Schulen nicht vermittelt, was Gewerkschaften sind, zum anderen gebe es immer mehr junge Leute mit Studium, die für die Gewerkschaften schwer zu erreichen seien. Damit würden das Wissen und der Bezug zu Gewerkschaften abnehmen. Weil man von den Gewerkschaften nichts mehr mitbekomme, hätte er/sie sich auch nicht mit diesen beschäftigt, so in einem Interview mit einem/r Beschäftigten, der/die kein Gewerkschaftsmitglied ist. Er/Sie wünscht sich mehr Transparenz über die Ziele und Inhalte der Gewerkschaftsarbeit.

Es gebe jedoch auch weiterhin engagierte Gewerkschaftsmitglieder und „Überzeugungstäter“, sind sich viele Befragte einig. Ein positives Bild vermittelt ein Interview, denn in der betroffenen Behörde wachse die Mitgliederzahl bei ver.di. Die Ursache lasse sich mit der aktuellen Unzufriedenheit der Beschäftigten mit ihrer Arbeitssituation klar und direkt benennen. Anstatt zu resignieren, würden die Beschäftigten aktiv.

Das Streikverbot für Beamte und Beamtinnen führe zwar dazu, dass die Gewerkschaftsarbeit für diese eine andere Rolle einnehme, hindere diese aber nicht daran, ihre angestellten Kolleg(inn)en zu Zeiten von Streiks zu unterstützen. Mehrere Befragte wünschen sich eine Lockerung bzw. Abschaffung des Streikverbots für Beamte und Beamtinnen.

Weiterhin geht aus den Interviews hervor, dass insbesondere Personalratsmitglieder gewerkschaftlich organisiert sind. Für einen engagierten Einsatz im Personalrat sei das wichtig und unerlässlich, eine Gewerkschaft hinter sich zu wissen, heißt es in einem Interview. Oft arbeiten Mitglieder unterschiedlicher Gewerkschaften im Personalrat zusammen.

## Daten und Literatur

2013 waren nur noch knapp 18 Prozent aller Beschäftigten in Deutschland Mitglied einer Gewerkschaft. Das entspricht einem Rückgang um etwa 7 Prozentpunkte seit dem Jahr 2000, wie die Zahlen in [Tabelle 20](#) zeigen.

Die abnehmenden Mitgliederzahlen der deutschen Gewerkschaften in den vergangenen Jahren bedeuten eine Schwächung der Arbeitnehmerseite (Birke/Dribusch 2012). Durch einen tendenziell niedrigen gewerkschaftlichen Organisationsgrad sowie durch die Zergliederung in berufsspezifische und Kleinstgewerkschaften wird eine tarifpolitische Gegenwehr erschwert. Die Gewerkschaftsarbeit im öffentlichen Dienst wird weiterhin durch das Streikverbot der Beamten und Beamtinnen sowie die Doppelfunktion der öffentlichen Hand als Tarifpartner und Regulierungsinstitution gekennzeichnet (Keller 2014).

Der DBB zählte 2013 ca. 1.276.407 Mitglieder, darunter 908.137 (ca. 71 Prozent) im Beamtenverhältnis und 368.270 im Angestelltenverhältnis (Deutscher Beamtenbund). Damit ist die Mehrheit der Mitglieder des DBB aufgrund des Beamtenstatus mit den einhergehenden rechtlichen Restriktionen von Tarifverhandlungen und Streikrecht ausgeschlossen. Bei ver.di hingegen sind von den 2.039.931 Mitgliedern, die ver.di 2014 zählte, nur 144.027 verbeamtet (ca. 7 Prozent). Damit stellen 1.837.787 Arbeiter(innen) und Angestellte eine streikfähige Mehrheit (Deutscher Gewerkschaftsbund 2014, Mitgliederzahlen). ver.di und andere DGB-Gewerkschaften lehnen das Streikverbot ab, während der DBB ausdrücklich kein Streikrecht für Beamte wünscht.

Die zunehmenden Kosten-Nutzen-Überlegungen unter den Beschäftigten sowie deren geringes Interesse an Multibranchengewerkschaften erschweren die Bemühungen der Gewerkschaften, ihre Mitglieder zu halten und neue Mitglieder zu rekrutieren (Schnabel 2005, S. 181–196). Viele Beschäftigte treten einer Gewerkschaft bei, um Unterstützung zu erhalten, falls im Rah-

**Tabelle 20**

### Gewerkschaftlicher Organisationsgrad in Deutschland

<b>Jahr</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2013</b>
Organisationsgrad aller Beschäftigten	24,6%	21,7%	18,6%	17,7%

Quelle: OECD Statistik Trade Union Density, Germany 1999 bis 2013. [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=UN\\_DEN](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=UN_DEN), Zugriff: 27.04.2016.

men des Arbeitsverhältnisses Probleme auftreten. Häufig stellt ein Gewerkschaftsbeitritt so etwas wie einen Versicherungsabschluss dar. Die Gewerkschaften bieten ihren Mitgliedern meist eine exklusive Rechtsberatung sowie finanzielle Unterstützung bei Streik und Aussperrung. Von den Gewerkschaftsleistungen, welche die Tarifvereinbarungen betreffen, profitieren hingegen neben den gewerkschaftlich Organisierten auch die nicht organisierten Beschäftigten. Zwar besitzen nur die Gewerkschaftsmitglieder einen Rechtsanspruch auf die ausgehandelten Tarifverträge, allerdings gewähren tarifgebundene Unternehmen diese meist allen Beschäftigten (Birke/Dribusch 2012).

Die Wahrscheinlichkeit, dass Beschäftigte einer Gewerkschaft beitreten, steigt mit dem branchenspezifischen Organisationsgrad. Die Beschäftigten entscheiden sich am häufigsten für eine Mitgliedschaft, wenn bereits eine Gewerkschaft in der Behörde vertreten ist. Das soziale Umfeld und die gewerkschaftlichen Organisationsstrategien scheinen den größten Einfluss darauf zu haben, ob jemand einer Gewerkschaft beitritt (Schnabel 2005, S. 181–196; ver.di 2013).

# LITERATUR

---

**Bahnmüller, R., & Hoppe, M. (2012):** Von den Mühen der Ebene: Wirkungen tariflicher Weiterbildungsregelungen im öffentlichen Dienst und in der Metall- und Elektroindustrie Baden-Württembergs im Vergleich. *Industrielle Beziehungen/The German Journal of Industrial Relations*, S. 7–30.

**Baumgartner, G. (2006):** Ausgliederung und öffentlicher Dienst. Wien.

**Birke, P., Dribusch, H. (2012):** Die Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin.

**Böhm, M. (2010):** Mitbestimmung im öffentlichen Dienst. Arbeitspapier 220, Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.

**Bogumil, J., Jann, W. (2009):** Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Wiesbaden.

**Bogumil J., Grohs S., Kuhlmann S. (2011):** Evaluation des Neuen Steuerungsmodells. In: B. Blanke, F. Nullmeier, C. Reichard, G. Wewer (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, S. 554–562. Berlin.

**Bortz, J., Döring, N. (2005):** Forschungsmethoden und Evaluation: für Human- und Sozialwissenschaftler. Heidelberg.

**Brandl, S., Stelzl, B. (2013):** Arbeitsbedingungen und Belastungen im öffentlichen Dienst. Ein Überblick zum Forschungsstand und Forschungsbedarf. Arbeitspapier 290, Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.

**Briken, K., Gottschall, K., Hils, S., Kittel, B. (2014):** Wandel von Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst in Deutschland – zur Erosion einer sozialstaatlichen Vorbildrolle. *Zeitschrift für Sozialreform*, 60 (2), S. 123–148.

**Brynjolfsson, E., Hitt, L. (1998):** Beyond the productivity Paradox: Computers are the catalyst for bigger changes. *Communications of the ACM*, 41 (8), S. 49–55.

**Bundesministerium für Bildung und Forschung. (2014):** Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2014. AES 2014 Trendbericht. [https://www.bmbf.de/pub/Weiterbildungsverhalten\\_in\\_Deutschland\\_2014.pdf](https://www.bmbf.de/pub/Weiterbildungsverhalten_in_Deutschland_2014.pdf), Zugriff 01.06.2016.

**Bundesministerium des Inneren (2015):** Exkurs: Aufgabenbündelung in Dienstleistungszentren (Shared Service Centern). Organisationshandbuch. [http://www.orghandbuch.de/OHB/DE/Organisationshandbuch/3\\_Aufgabenkritik/32\\_Begriffserkl%C3%A4rung/Exkurs\\_AufgabenbuedelungInDienstleistungszentren\\_SharedServiceCentern.html](http://www.orghandbuch.de/OHB/DE/Organisationshandbuch/3_Aufgabenkritik/32_Begriffserkl%C3%A4rung/Exkurs_AufgabenbuedelungInDienstleistungszentren_SharedServiceCentern.html), Zugriff: 28.08.2015.

**Bundesministerium der Finanzen (2015):** Finanzpolitik. Pressemitteilung. 30.04.2015. <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2015/04/2015-04-30-PM17.html>, Zugriff: 28.08.2015.

**Bundesministerium der Finanzen (2014):** Auf den Punkt: Informationen aus dem Bundesfinanzministerium: Bund/Länder Finanzen. Berlin. S. 14.

**Bundesministerium der Finanzen (2013):** Monatsbericht März 2013. Berlin.

**Bundesverwaltungsamt (2015):** Das Dienstleistungszentrum (DLZ) des Bundesverwaltungsamtes. <https://www.bva.bund.de/DE/Ueberblick/DLZ/dasdlz/node.html>, Zugriff: 09.09.2015.

**Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2014):** Digitale Verwaltung 2020. Regierungsprogramm 18. Legislaturperiode. Berlin.

**Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2008):** Demografischer Wandel und öffentlicher Dienst. Berlin.

**Bundesministerium des Innern (2006):**  
Der öffentliche Dienst in Deutschland. Berlin.

**Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2005):**  
Teilzeit im öffentlichen Dienst. Berlin.

**Bundesrechnungshof (2014):** Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) als Beschaffungsvariante im Bundesfernstraßenbau. Berlin.

**Bundesregierung (2014):** Digitale Verwaltung 2020. Regierungsprogramm 18. Legislaturperiode. Berlin.

**Bundesregierung (2010):** Regierungsprogramm vernetzte und transparente Verwaltung. [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED\\_Verwaltung/ModerneVerwaltung/regierungsprogramm\\_verwaltung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/ModerneVerwaltung/regierungsprogramm_verwaltung.pdf?__blob=publicationFile), Zugriff 09.09.2015.

**Bundeszentrale für politische Bildung (2013a):**  
Beschäftigte des öffentlichen Dienstes. Zahlen und Fakten. Die soziale Situation in Deutschland. <http://www.bpb.de/wissen/68ET1Y>, Zugriff: 28.08.2015.

**Bundeszentrale für politische Bildung (2013b):**  
Beschäftigte des öffentlichen Dienstes. Zahlen und Fakten. Die soziale Situation in Deutschland. <http://www.bpb.de/wissen/68ET1Y>, Zugriff: 28.08.2015.

**BVA (2015):** Das Dienstleistungszentrum (DLZ) des Bundesverwaltungsamtes. <https://www.bva.bund.de/DE/Ueberblick/DLZ/dasdlz/node.html>, Zugriff: 09.09.2015.

**Caritas (2014):** Privater Strafvollzug: kein Beleg für die Wirtschaftlichkeit. Heftarchiv, Jahrgang 2014. <http://www.caritas.de/neue-caritas/heftarchiv/jahrgang2014/artikel/privater-strafvollzug-kein-beleg-fuer-wirtschaftlichkeit>, Zugriff: 28.08.2015.

**Clemens, W. (2010):** Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Beschäftigten-situation und Beschäftigte in öffentlichen Verwaltungen. Abschlussbericht im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. [http://www.boeckler.de/pdf\\_fof/S-2009-289-3-1.pdf](http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2009-289-3-1.pdf), Zugriff: 28.08.2015.

**Czerwick, E. (2011):** Beschäftigungsstrukturen im öffentlichen Dienst – Differenzierung und Individualisierung von Beschäftigungskategorien. In: Conrad, P., Koch, R. (Hrsg.): New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung. S. 151–179. Gabler.

**Czerwick, E. (2007):** Die Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes. Wiesbaden.

**DEGES (ohne Jahr):** DEGES – Dienstleister der Auftragsverwaltung. <http://www.deges.de/Ueber-DEGES/Firmenprofil/DEGES-Moderner-Dienstleister-der-Auftragsverwaltung-K106.html>, Zugriff: 28.08.2015.

**Destatis (2015):** Finanzen und Steuern – Personal des öffentlichen Dienstes. Fachserie 14, Reihe 6. Wiesbaden.

**Destatis (2015):** Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Fachserie 18, Reihe 1,4. Wiesbaden.

**Destatis (2014):** Finanzen und Steuern – Personal des öffentlichen Dienstes. Fachserie 14, Reihe 6. Wiesbaden.

**Destatis (2013):** Finanzen und Steuern – Personal des öffentlichen Dienstes. Fachserie 14, Reihe 6. Wiesbaden.

**Deubel, I., et al. (2015):** Schuldenbremse 2020: große Unterschiede beim Konsolidierungsbedarf der Länder. In: Wirtschaftsdienst 2015 (3), S. 206.

**Deutscher Beamtenbund (ohne Jahr):** DBB Mitglieder. <http://www.dbb.de/themen/themenartikel/d/dbb-mitglieder.html>, Zugriff: 27.08.2015.

**Deutsche Bundesbank (2015):** Monatsbericht August 2015. Frankfurt am Main. S. 75.

**Deutscher Bundestag (2013):** Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage [...] Prekäre Beschäftigung in Bundesministerien, nachgelagerten Ämtern und Behörden. Drucksache 17/12248.

**Deutscher Gewerkschaftsbund (2015):** Besoldungsreport 2015. Berlin.

**Deutscher Gewerkschaftsbund (2014):** DGB-Index Gute Arbeit. <http://index-gute-arbeit.dgb.de/dgb-index-gute-arbeit>, Zugriff: 1.9.2014. Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB). (2011). Index Gute Arbeit. Der Report. Berlin.

**Deutscher Gewerkschaftsbund (ohne Jahr):** Mitgliederzahlen 2014. <http://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/mitgliederzahlen/2010>, Zugriff: 27.08.2015.

**Di Luzio, G. (2000):** Berufsbeamtentum, Geschlechterbeziehungen und Reform des öffentlichen Dienstes. Wandel eines beruflichen Konzepts und Chancen der Frauenförderung. *Soziale Welt*, 51 (3), S. 267–288.

**Diericks, P. (2008):** Analyse zur leistungsorientierten Bezahlung im öffentlichen Dienst. *Innovative Verwaltung*, 12, S. 23–26.

**European Commission (2015):** European eGovernment Action Plan 2011–2015. <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/european-e-government-action-plan-2011-2015>, Zugriff: 28.08.2015.

**Ebbinghaus, B., Göbel, C. (2014):** Mitgliederrückgang und Organisationsstrategien deutscher Gewerkschaften. In: *Handbuch Gewerkschaften in Deutschland*, S. 207–239. Springer Fachmedien Wiesbaden.

**Einsiedler, E. (2009):** Ist die BA noch steuerungsfähig? – wenn ja, wie lange?. Brandbrief an den Vorsitzenden des Vorstandes der Bundesagentur für Arbeit. [http://www.harald-thome.de/media/files/Ist-BA-noch-steuerfhhig\\_2009\\_06\\_05.pdf](http://www.harald-thome.de/media/files/Ist-BA-noch-steuerfhhig_2009_06_05.pdf), Zugriff: 28.08.2015.

**Ellguth, P., Kohaut, S. (2011):** Der Staat als Arbeitgeber: Wie unterscheiden sich die Arbeitsbedingungen zwischen öffentlichem Sektor und der Privatwirtschaft? *Industrielle Beziehungen – Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 18 (1–2), S. 11–38.

**Ellguth, P./Kohaut, S. (2013):** Public employment in Germany before and after the world wide recession. Paper submitted for the 10th European Conference of the International Labour and Employment Relations Association (ILER), Amsterdam.

**Ertel, M. (2001):** Telearbeit als flexible Arbeitsform — Risiken und Chancen für die Gesundheit und Sicherheit der Erwerbstätigen. In: *Fehlzeiten-Report 2000* (S. 48–60). Berlin und Heidelberg.

**Flick, U. (2011):** Triangulation. Wiesbaden.

**Flüter-Hoffmann, C. (2012):** Erfolgsgeschichte Telearbeit–Arbeitsmodell der Zukunft. In: *Fehlzeiten-Report 2012* (S. 71–77). Berlin Heidelberg.

**Franke, I. (2002):** Teilzeitbeschäftigung im Wandel. In: I. Franke, R. Summer, H.-D. Weiß, (Hrsg.): *Öffentliches Dienstrecht im Wandel*, S. 101–120. Berlin.

**Gebhardt, H. (2013):** Steuerschätzung 2013 bis 2018: deutlich steigendes Steueraufkommen. In: *Wirtschaftsdienst* 2013 (12), S. 835–840.

**Hans-Böckler-Stiftung (2015):** Pressemitteilungen: Besoldungsrounde 2015 – eine Bilanz. Düsseldorf.

**Hesse, J., Ellwein, T. (2012):** Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden.

**Hessischer Rechnungshof (2012):** Bemerkungen 2011 zur Haushalt- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen. Darmstadt.

**Hohendanner, C., Gerner, H. D. (2010):** Die Übernahme befristet Beschäftigter im Kontext betrieblicher Personalpolitik. *Soziale Welt*, 61 (1), S. 27–50

**Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.). (2004):** Die neue Verwaltungsorganisation in Baden-Württemberg. Stuttgart.

**Institut für den öffentlichen Sektor (2008):** Shared Service Center in der öffentlichen Verwaltung – ein europäischer Vergleich. [http://www.publicgovernance.de/docs/PG\\_III\\_2008\\_Shared\\_Service\\_Center\\_in\\_der\\_oeffentlichen\\_Verwaltung\\_-\\_ein\\_europaeischer\\_Vergleich.pdf](http://www.publicgovernance.de/docs/PG_III_2008_Shared_Service_Center_in_der_oeffentlichen_Verwaltung_-_ein_europaeischer_Vergleich.pdf), Zugriff: 28.08.2015.

**Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (2014):** Deutschlands Lohn- und Arbeitskostenentwicklung wieder zu schwach. IMK Report November 2014. Düsseldorf.

**Jann, W., et al. (2007):** „Bürokratisierung“ und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – wo steht Deutschland. Berlin.

**Jochmann-Döll, A., Tondorf, K. (2008):** Leistungsabhängige Entgeltdifferenzierung auf dem gleichstellungspolitischen Prüfstand. In: Krell, G. (Hrsg.): Chancengleichheit durch Personalpolitik. Wiesbaden: S. 283–298.

**Karger P., Rüß O., Scheidt N. (2011):** E-Government. In: B. Blanke, F. Nullmeier, C. Reichard, G. Wewer, (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, S. 186–198. Berlin.

**Katz, E., Lazarsfeld, P. (1955):** Personal Influence: the Part Played by People in the Flow of Mass Communications. New York.

**Keller, B. (2014):** Gewerkschaften und Interessenverbände im System der Arbeitsbeziehungen des öffentlichen Dienstes. Wiesbaden.

**Keller, B. (2008):** Wandel der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst: Entwicklungen und Perspektiven. In: R. Sackmann R., B. Jonda, M. Reinhold, (Hrsg.): Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor, S. 73–94. Wiesbaden.

**Keller, B., Schulz, S., Seifert, H. (2012):** Entwicklungen und Strukturmerkmale der atypisch Beschäftigten in Deutschland bis 2010. WSI-Diskussionspapier Nr. 182. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans Böckler Stiftung. Düsseldorf.

**Konradt, U., Schmock, R. (1999):** Telearbeit – Belastungen und Beanspruchungen im Längsschnitt. Zeitschrift für Arbeits- und Organisationspsychologie, 43 (3), S. 142–150.

**König, K. (Hrsg.) (2002):** Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden.

**Kuner, M. (2013):** Leistungsorientierte Bezahlung im öffentlichen Dienst. München.

**Lamnek, S. (2006):** Qualitative Sozialforschung. Weinheim.

**Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt (2012):** Jahresbericht 2012 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2011. Magdeburg.

**Lenhardt, U., Priester, K. (2005):** Flexibilisierung-Intensivierung-Entgrenzung: Wandel der Arbeitsbedingungen und Gesundheit. WSI Mitteilungen, 58, S. 9.

**Lessau, A., Schmitt, S. (Hrsg.) (2015):** Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmobilisierung in den Ländern und beim Bund 2011 bis 2013. Speyer.

**Marshall, M. N. (1996):** Sampling for qualitative research. Family practice, 13 (6), S. 522–526.

**Marstedt, G., Müller, R., Jansen, R. (2002):** Rationalisierung, Arbeitsbelastungen und Arbeitsunfähigkeit im Öffentlichen Dienst. In: Fehlzeiten-Report 2001, S. 19–37. Berlin und Heidelberg.

**Materna GmbH, Hochschule Harz (2015):** Studie zum E-Government-Gesetz. Halberstadt.

**Matiaske, W., Weller, I. (2008):** Leistungsorientierte Vergütung im öffentlichen Sektor. Ein Test der Motivationsverdrängungsthese. Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 78 (1), S. 35–60.

**Mayring, P. (2006):** Einführung in die qualitative Sozialforschung. Weinheim.

**OECD (2014):** Trade Union Density. [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=UN\\_DEN](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=UN_DEN), Zugriff: 27.08.2015.

**Oschmiansky F. (2010):** Neues Steuerungsmodell und Verwaltungsmodernisierung. In: Dossier. Arbeitsmarktpolitik. Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), online. <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitssmarktpolitik/55048/steuerungsmodernisierung?p=all>, Zugriff: 28.08.2015.

**PricewaterhouseCoopers, IMTB (2015):** E-Akte 2015. <https://www.pwc-wissen.de/pwc/de/shop/publikationen/E-Akte+2015/?card=12748>, Zugriff: 3.5.2016.

**Rechnungshof Baden-Württemberg (2013):** Pressemitteilung – Justizvollzugsanstalt Offenburg: Staat oder privat?. Karlsruhe.

**Reichard. C., Röber M. (2011):** Verselbstständigung, Auslagerung und Privatisierung. In: B. Blanke, F. Nullmeier, C. Reichard, G. Wever, (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, S. 186–198. Berlin.

**Rehder, B. (2006):** Legitimitätsdefizite des Co-Managements: Betriebliche Bündnisse für Arbeit als Konfliktfeld zwischen Arbeitnehmern und betrieblicher Interessenvertretung/Missing Legitimacy: Company Pacts for Employment and Competitiveness as an Issue of Conflict among Works Councils and Employees. Zeitschrift für Soziologie, S. 227–242.

**Sackmann, R., Jonda, B., Reinhold, M. (Hrsg.) (2008):** Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Dienst. Wiesbaden.

**Schnabel, C. (2007):** Arbeitnehmervertretungen im öffentlichen Sektor: Bedeutung und (potenzielle) Effizienzwirkungen. Diskussionspapier 52 der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

**Schnabel, C. (2005):** Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände: Organisationsgrade, Tarifbindung und Einflüsse auf Löhne und Beschäftigung. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 38, H. 2/3, S. 181–196.

**Schmidt, W., Müller, A., Trittel, N. (2011):** Leistungsentgelt im öffentlichen Dienst: Intentonen, Wirkungen und Akzeptanz. Industrielle Beziehungen/The German Journal of Industrial Relations, S. 78–98.

**Schneider, K. (2011):** Beschäftigtenbeteiligung und Mitbestimmung. In: B. Blanke, F. Nullmeier, C. Reichard, G. Wever, (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, S. 357–362. Berlin.

**Schneider, K. (2013):** DGB Position: Anforderungen des DGB an eine Modernisierung des Personalvertretungsrechts in Bund und Ländern. [http://www.dgb.de/themen/++co++20efa814-e249-11e2-9534-00188b4dc422?k%3Alist=Mitbeteiligung&k%3Alist=Personalrat&display\\_page=1&tab=Datei](http://www.dgb.de/themen/++co++20efa814-e249-11e2-9534-00188b4dc422?k%3Alist=Mitbeteiligung&k%3Alist=Personalrat&display_page=1&tab=Datei), Zugriff: 28.08.2015.

**Seyda, S., Stettes, O. (2013):** Unternehmensmonitor Familienfreundlichkeit 2013. BMFSFJ

**Siedentopf, H. (2003):** Stand und Entwicklungs-perspektiven einer Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen. In: P. Conrad, R. Koch, (Hrsg.): New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmoder-nisierung, S. 79–91. Gabler.

**Statistisches Bundesamt (2015):** Arbeitnehmer-verdienste. Fachserie 16 Reihe 2.1 – 1. Viertel-jahr 2015. Wiesbaden.

**Statistisches Bundesamt (2015):** Jährliche Schulden d. öffentlichen Gesamthaushalts, Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich je Einwohner (EUR). Wiesbaden.

**Statistisches Bundesamt (2015):** Fachserie 14 Reihe 2. Finanzen und Steuern. Wiesbaden.

**Statistisches Bundesamt VI.** Tarifdatenbank, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VerdiensteArbeitskosten/Tarifverdienste/TDB/Tarifdatenbank.html>, Zugriff: 27.04.2016.

**Statistisches Bundesamt (2014):** Personal des öffentlichen Dienstes. Fachserie 14 Reihe 6. Wiesbaden. <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicherDienst/PersonaloeffentlicherDienst.html>, Zugriff: 27.04.2016.

**Tepe M., Kroos D. (2010):** Lukrativer Staatsdienst? Lohndifferenzen zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft. In: WSI Mitteilungen 1/2010. S. 3–9.

**Vaanholt, S. (2013):** Human Resource Management in der öffentlichen Verwaltung. Heidelberg.

**Vesper, D. (2012):** Finanzpolitische Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Öffentlichen Dienstes in Deutschland. Düsseldorf.

**ver.di. (2013):** Mitstreiter gesucht – Kompass zur Mitgliederwerbung im Fachbereich 6. Berlin.

**Werner J. (2011):** Neues Steuerungsmodell. In: B. Blanke, F. Nullmeier, C. Reichard, G. Wewer, (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, S. 98–107. Berlin.