

# Der Öffentliche Dienst als Arbeitgeber

## Eine Strukturanalyse

Moderne Gesellschaften sind ohne effiziente Verwaltung nicht denkbar. Darin sind sich Befürworter wie Kritiker des Öffentlichen Dienstes einig. Freilich wandeln sich die Ansprüche, die die Gesellschaft an ihre Verwaltung stellt, und damit ihr Erscheinungsbild. Fordern die einen Selbstbescheidung und Konzentration auf die Wahrnehmung weniger hoheitlicher Aufgaben, reden die anderen einer Weiterentwicklung hin zur bürgernahen Dienstleistungsverwaltung das Wort. Unabhängig vom Standort der Beobachter, immer prägen zwei Schlagworte die Diskussion: Kostenreduzierung und Effizienzsteigerung. Inzwischen sind vielerorts tiefe organisatorische Einschnitte erfolgt. Weitere stehen bevor. Das kann und wird nicht ohne Folgen auf die Beschäftigungsstruktur für Beamte, Angestellte und Arbeiter des Öffentlichen Dienstes bleiben. Die aktuellen Tarifverhandlungen wie die gegenwärtigen Bestrebungen zur Umgestaltung des Beamtenrechtes sind in diesem Kontext zu sehen. Immer öfter werden Berufs- und Arbeitsberater deshalb gefragt, ob eine Berufs- oder Studienwahl zugunsten des Arbeitgebers Öffentlicher Dienst noch empfehlenswert sei. Die nachfolgende Strukturanalyse liefert dazu Daten, Fakten und deren Interpretation.

### Inhaltsverzeichnis

1. Anstelle einer Einleitung: Die staatliche Verwaltung in der öffentlichen Wahrnehmung
2. Der Verwaltungsaufbau in Deutschland: Eine kleine Staatsbürgerkunde für den Überblick
  - 2.1 Bundesverwaltung
    - 2.1.1 Oberste Bundesbehörden
    - 2.1.2 Nachgeordnete unmittelbare Bundesverwaltungen
  - 2.2 Landesverwaltung

- 2.3 Kommunalverwaltung
- 2.4 Mittelbare öffentliche Verwaltung
- 2.5 Justiz/Rechtssprechung
3. Entwicklung des Personalbestandes im Öffentlichen Dienst: Ein weiterhin interessanter Arbeitgeber mit vielen Möglichkeiten
  - 3.1 Ein Blick auf die Totale
  - 3.2 Verteilung nach Aufgabenbereichen
  - 3.3 Verteilung auf Besoldungs- und Gehaltsgruppen, nach Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung
    - 3.3.1 Exkurs: Altersteilzeit
  - 3.4 Altersstruktur: Altersaufbau nach Dienstverhältnis und Laufbahngruppen
  - 3.5 Zeitverträge bei Tarifbeschäftigten
  - 3.6 Beschäftigungsstruktur nach Geschlecht, Familienstand (Kinder) und Monatseinkommen
  - 3.7 Verwaltungspersonal nach Ländern
  - 3.8 Der mittelbare Öffentliche Dienst
  - 3.9 Zweckverbände
  - 3.10 Nachwuchssituation
4. Ausblick

### 1. Anstelle einer Einleitung: Die staatliche Verwaltung in der öffentlichen Wahrnehmung

Hans-Werner Sinn, Präsident des renommierten „ifo Instituts“, ist des Lobbyismus für die seit vielen Jahren schon in der Kritik stehenden deutschen Staatsdiener völlig unverdächtig. Umso gewichtiger seine kürzliche Wortmeldung<sup>1)</sup> vom

<sup>1)</sup> ifo Standpunkt Nr. 56 „Sieben Wahrheiten über Beamte“

### Prof. Hans-Werner Sinns Daten und Argumente

- Anders als die aktuelle öffentliche Diskussion suggeriere, sei der Anteil der Staatsdiener in der Bundesrepublik, gemessen an der Gesamtzahl aller Arbeitnehmer, mit lediglich 12,5 Prozent extrem niedrig. In Dänemark und Schweden betrage dieser Anteil ein Drittel, in Großbritannien 22 Prozent und den USA immerhin noch immer 16 Prozent. Damit liege Deutschland unter den entwickelten OECD-Ländern auf einem der letzten Plätze, gleichauf mit Staaten wie Luxemburg und Japan. Dennoch arbeiteten deutsche Behörden im internationalen Vergleich nach wie vor vorbildlich.
- Nur jeder dritte Staatsdiener genosse als Beamter oder Richter absoluten Kündigungsschutz. Die übrigen Beschäftigten seien dem normalen Tarifrecht unterworfen. Dessen Kündigungsschutz unterscheide sich kaum noch von dem privat beschäftigter Arbeitnehmer.
- Beamte könnten nicht streiken, seien zur Loyalität verpflichtet, jederzeit versetzbar und im Übrigen ein Garant für gesellschaftliche Stabilität.
- Staatsdiener arbeiteten mit durchschnittlich 1.708 Stunden pro Jahr etwa 3,5 Prozent mehr

als Arbeiter und Angestellte in der Privatwirtschaft (Durchschnitt: 1.649 Stunden). Bei Beamten beträgt diese Differenz sogar plus 12 Prozent.

- Trotz längerer Arbeitszeiten und durchschnittlich höherer Qualifikationen hätten die Bruttolöhne und -gehälter der öffentlich Beschäftigten 2003 5,5 Prozent unter den Einkommen privat beschäftigter Arbeitnehmer gelegen.
- Dass Beamte wegen fehlender Sozialabgaben begünstigt wären, sei ein Märchen. Ausschlaggebend sei ein Vergleich der Netto-Einkommen. Hier sei Tatbestand, was Angestellte und Arbeiter an Sozialabgaben abführen müssten, werde Beamten von vornherein an Gehalt weniger ausbezahlt.
- Zumindest die Gehälter der Beamten im gehobenen Dienst seien in den letzten 30 Jahren viel langsamer gestiegen als die Gehälter in der Privatwirtschaft. Die Steigerungsrate zwischen 1970 und 2000 betrage dort 330 Prozent, die Beamten des gehobenen Dienstes kämen lediglich auf 190 Prozent. Der Stundenlohn eines Industriearbeiters sei in der gleichen Zeit sogar um 350 Prozent gestiegen, der Sozialhilfesatz um 450 Prozent.

11. Oktober 2004. Angesichts der Zwischenergebnisse der in Nordrhein-Westfalen eingesetzten „Bull-Kommission“, die ein einheitliches Dienstrecht und damit die Abschaffung des Berufsbeamtentums fordert, des Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz zur Änderung des Artikels 33 Absatz 5 des Grundgesetzes sowie der Vorschläge der Förderalismuskommission zur Abschaffung beamtenrechtlicher Grundsätze in der Verfassung klingt sie fast wie eine Verteidigung der so oft Gescholtenen. Doch nichts liegt Sinn ferner als das. Der Chef des Münchner Wirtschaftsforschungsinstituts verweist stattdessen auf seine Kompetenz als Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft und darauf, dass man als ein solcher zuallererst in Kosten-Nutzen-Kategorien rechnen können muss. „Ist Deutschland krank, weil es sich Heerscharen von unkündbaren Staatsdienern leistet, die wenig arbeiten, die Bürger anmuffeln und ihre Pfründe einstreichen?“, fragt der streitbare Ökonom. Seine Antwort ist eindeutig und für so manchen wohl auch überras-

chend: „Nein, die Tatsachen sehen bei näherem Hinsehen doch wohl etwas anders aus als dieses Klischee. . . . Die Beamten sind viel fleißiger und billiger als ihr Ruf. Seien wir froh, dass wir sie haben.“

## 2. Der Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik Deutschland: Eine kleine Staatsbürgerkunde für den Überblick

Eine Analyse der Beschäftigungs- und Beschäftigtenstruktur des Öffentlichen Dienstes bedarf zum besseren Verständnis zunächst eines Blickes auf den Staats- und Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik. Die staatliche Grundordnung der Bundesrepublik wird durch das Grundgesetz geregelt. Deren Kern ist das Rechtsstaatsprinzip. Es regelt das Verhältnis des Staates gegenüber den Bürgern. Für den Staats- und Verwaltungsaufbau von besonderer Bedeutung sind die drei folgenden, im Grundgesetz festgeschriebenen Prinzipien:



**Gewaltenteilung:** Den Schutz des Bürgers vor einer Übermacht des Staates garantieren mit der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Rechtsprechung drei Funktionen, die jeweils besonderen Organen zugewiesen sind. Grundgedanke der Gewaltenteilung ist die Begrenzung und Kontrolle der Staatsfunktionen.

**Bundesstaatsprinzip:** Der Bundesstaat ist eine Staatenverbindung von Gesamtstaat (Bund) und Gliedstaaten (Länder). Die Länder sind Staaten mit eigenen Hoheitsrechten und Zuständigkeiten, die nicht vom Bund abgeleitet, sondern ihnen direkt vom Grundgesetz zuerkannt sind. Die Staatsgewalt zwischen Bund und Ländern ist deshalb nach Aufgaben- und Funktionsbereichen verteilt. Während das Schwergewicht der Gesetzgebung beim Bund liegt, fällt den Ländern die Mehrheit der Verwaltungsaufgaben im engeren Verständnis zu. Sowohl im Bund wie in den Ländern werden die Verwaltungsaufgaben weit überwiegend durch die *unmittelbare Staatsverwaltung*, das heißt durch Bundes- oder Landesbehörden, teilweise aber auch durch rechtlich selbstständige Verwaltungsträger, die so genannte *mittelbare öffentliche Verwaltung* wahrgenommen. Diese rechtlich wie organisatorisch selbstständigen Einrichtungen der mittelbaren Verwaltung unterliegen nur einer eingeschränkten, in Ausnahmefällen wie der Bundesbank auch gar keiner Staatsaufsicht.

**Kommunale Selbstverwaltungsgarantie:** Bund und Länder sind nicht die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft werden nach dem Grundgesetz selbstständig durch die Träger der *kommunalen Selbstverwaltung* (Gemeinden/Gemeindeverbänden) wahrgenommen. Daneben nehmen die Kommunen auch staatliche Aufgaben im Auftrag wahr.

So sind beim Verwaltungsaufbau drei voneinander unabhängige Ebenen zu unterscheiden: die *Verwaltung des Bundes*, die *Verwaltung der Länder* und die *Kommunalverwaltung*. Jeder dieser Verwaltungssektoren hat seinen abgegrenzten Aufgabenbereich, weswegen es einen allgemeinen Instanzenzug Gemeinde → Land → Bund nicht gibt. Insgesamt (Zahlenangaben gerundet) sind in der unmittelbaren Staatsverwaltung, den Kommunalverwaltungen sowie in der mittelbaren öffentlichen Verwaltung 4,8 Millionen Personen beschäftigt. Davon entfallen auf den Bundesdienst 491.000 (hiervon 187.000 Soldaten der Bundeswehr), auf den Landesdienst 2,2 Millionen, auf den Kommunalsektor 1,4 Millionen und auf die mittelbare öffentliche Verwaltung 595.000 Beschäftigte.

Eine weitergehende Differenzierung nach Laufbahngruppen und Aufgabenbereichen, Beschäftigungsverhältnissen, Laufbahngruppen u.a.m. erfolgt später. Wie Tabelle 1 zeigt, entspricht der Anteil der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes an der Gesamtbevölkerung in Deutschland im internationalen Vergleich damit gutem Durchschnitt.

**Tabelle 1**

Land	Anteil der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes an der Gesamtbevölkerung (Stand: 1998); gerundet in Prozent
Australien	6,5%
Österreich	5,0%
Kanada	8,5%
Tschechien	7,0%
Dänemark	13,0%
Finnland	10,5%
Frankreich	7,5%
Bundesrepublik Deutschland	6,5%
Ungarn	8,0%
Italien	6,0%
Korea	2,0%
Neuseeland	5,5%
Portugal	6,5%
Spanien	5,0%
Schweden	12,0%
Großbritannien	6,0%
USA	7,0%

*Daten-Quelle: OECD, Publikationen der PUMA/Human Resources Management*

## 2.1 Bundesverwaltung

Die Bundesverwaltung umfasst sowohl die Regierung mit den politisch gestaltenden Tätigkeiten als auch Behörden, die die Aufgaben des Bundes administrativ umsetzen. Damit wird zwischen *obersten Bundesbehörden* und *nachgeordneter Bundesverwaltung* unterschieden.



### 2.1.1 Oberste Bundesbehörden

Zu den obersten Bundesbehörden zählt die Bundesregierung. Die besteht aus dem Bundeskanzler mit drei ihm zugeordneten Bundesbehörden (Bundeskanzleramt, das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung sowie dem Beauftragten der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien) sowie den Bundesministerien. In den Bundesministerien werden in der Regel nur Angelegenheiten von politischer Bedeutung wahrgenommen. Aufsichtsbefugnisse gegenüber Landesbehörden besitzen Bundesministerien grundsätzlich nicht. Eine Ausnahme stellt die Bundesauftragsverwaltung für einzelne Materien, wie zum Beispiel die zivile Nutzung der Kernenergie dar, wo der Bund auch Träger der Sachverantwortung ist. Insgesamt zählt die Bundesregierung rund 23.000 Mitarbeiter.

Neben der Bundesregierung verfügen freilich auch der Bundespräsident, der Deutsche Bundestag, der Bundesrat und das Bundesverfassungsgericht als übrige Verfassungsorgane über eine eigene Verwaltung. Mit 2.100 Mitarbeitern beschäftigt der Deutsche Bundestag die meisten Verwaltungsfachkräfte. Der Mitarbeiterstab der übrigen Verfassungsorgane ist kaum größer als 200 Beschäftigte.

Zu den obersten Bundesorganen zählt auch der, von der Bundesregierung unabhängige Bundesrechnungshof mit knapp 600 Mitarbeitern.

### 2.1.2 Nachgeordnete unmittelbare Bundesverwaltungen

Entsprechend dem Grundgesetz fallen folgende administrative Bereiche unter die Zuständigkeit des Bundes:

- **Auswärtiger Dienst:** Der auswärtige Dienst beschäftigt in der Zentrale und den über 200 Auslandsvertretungen (Botschaften, Konsulaten sowie Ständigen Vertretungen bei internationalen Organisationen) inklusive der so genannten Ortskräfte 7.800 Mitarbeiter.
- **Bundesfinanzverwaltung:** Hierzu zählt die Steuer- und Zollverwaltung. Bei der Finanzverwaltung besteht eine komplizierte Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern unter Einbeziehung der Kommunalverwaltungen. Die Struktur ist mit Mittel- (Oberfinanzdirektionen) und – im Zollwesen – örtlichen Behörden (Zollämtern) dreigliedrig. Die Gesamtbeschäftigtenzahl beträgt 45.000 Mitarbeiter.
- **Bundeswehr- und Verteidigungsverwaltung:** Nicht zur Verwaltung werden die Streitkräfte

(186.000 Berufs- und Zeitsoldaten) gerechnet. Die Bundeswehrverwaltung nimmt Aufgaben im Personalwesen sowie für die Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte wahr. Diese Zivilbeschäftigten zählen 123.000 Mitarbeiter.

- **Bundeswasserstraßen und Schifffahrt:** In der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung besteht ebenfalls eine eigene Bundesverwaltung mit Mittelbehörden (Wasser- und Schifffahrtsdirektionen) und Unterbehörden (Wasser- und Schifffahrtsämter). Insgesamt werden hier 17.000 Mitarbeiter beschäftigt.
- **Bundesgrenzschutzbehörden, Bundeskriminalamt:** BGS (39.000 Mitarbeiter) und BKA (4.800 Mitarbeiter) sind Polizeien des Bundes.
- **Nachrichtendienste:** Nachrichtendienste des Bundes sind der Bundesnachrichtendienst (BND), das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) sowie der Militärische Abschirmdienst (MAD).

Eisenbahn, Post- und Telekommunikationsdienste sowie die Flugsicherung, die früher zur Bundesverwaltung gehörten, sind mit Ausnahme von Regulierungs- und Aufsichtsfunktionen inzwischen privatisiert worden. 1993, also vor der Privatisierung, waren in diesen Bereichen rund 1 Million Personen beschäftigt.

### 2.2 Landesverwaltung

Zusammen mit den Kommunen bilden die Länder (Flächenländer und Stadtstaaten) mit ihren 2,2 Millionen Landesbediensteten die eigentliche Verwaltungsebene. Ähnlich wie bei den unmittelbaren Bundesverwaltungen gilt auch bei den Landesverwaltungen die grundsätzliche Trennung in politisch gestaltende Tätigkeiten (Landesregierung) und den Vollzug von Verwaltungsaufgaben. Im Gegensatz aber zur Bundesverwaltung liegt der Schwerpunkt in den Landesverwaltungen bei den Verwaltungsaufgaben (Aufgabenvollzug). Obwohl die Organisation des Aufbaus der Landesverwaltungen in den Verantwortungsbereich des jeweiligen Landes fällt, ist der Behördenaufbau meist dreistufig: Landesministerium, Regierungspräsidium/Bezirksregierung und untere Verwaltungsbehörden als Schnittstellen bei den Kommunalverwaltungen (Landrats- bzw. Gemeindeämter).

Neben den *allgemeinen Landesbehörden* treten in den Landesverwaltungen noch die *besonderen Landesbehörden* hinzu. Die Sonderbehörden (Landesoberbehörden, höhere und untere Sonderbehörden) sind durch Ausgliederung von Aufgaben



aus den Ministerien und den allgemeinen Landesbehörden entstanden. Die Landesoberbehörden nehmen zentral und ohne eigenen Behördenunterbau spezielle Verwaltungsaufgaben wahr (z.B. Statistische Landesämter, Landeskriminalämter, Landesämter für Verfassungsschutz, Landesämter für Besoldung und Versorgung). Höhere Sonderbehörden haben die Funktion einer Mittelbehörde zwischen Ministerium und unterer Sonderbehörde (z.B. Oberfinanzdirektionen, Oberschulämter, Forstdirektionen). Auf Ortsebene gibt es zahlreiche untere Sonderbehörden mit einer großen Typenvielfalt. Im Einzelfall können diese unteren Sonderbehörden auch Teil der Kommunalverwaltungen sein. Untere Sonderbehörden sind unter anderem die Finanzämter, Forstämter, Bergämter, Gewerbeaufsichtsämter, Schulämter, Gesundheitsämter, Staatshochbauämter, Straßenbauämter, Wasser- und Schifffahrtsämter, Katasterämter, Landwirtschaftsämter und in einigen Bundesländern auch die staatlichen Umweltämter.

Vom Personalumfang her dominieren, wie ein Blick auf die Tabelle 2 zeigt, in allen Bundesländern der Bildungssektor (Schulen und Hochschulen), die Polizei und die Finanzverwaltung.

Im Bereich „Schulen und vorschulische Bildung“ sind 785.800 Lehrer (96 Prozent). Die in den Kultusministerien Beschäftigten tragen ihrerseits Verantwortung für die innere Schulverwaltung, das heißt für die Ausbildung und Anstellung der Lehrkräfte, für die Lehrpläne und Gestaltung des Unter-

richts sowie für die Aufsicht über die Schulen. Für die äußeren Schulangelegenheiten, das heißt den Schulbau, die Ausstattung der Schulen mit Mobiliar und Lehrmitteln sowie für die Verwaltungskräfte sind in der Regel die Kommunen zuständig.

Die Hochschulen sind den Wissenschaftsverwaltungen der einzelnen Bundesländer zugeordnet. Von den an Universitäten, Fachhochschulen und Berufsakademien 488.700 Beschäftigten (Stand: 30.06.2000) sind rund 219.300 im wissenschaftlichen und künstlerischen Bereich tätig, darunter 38.000 Professoren. 269.400 Beschäftigte werden dem verwaltungstechnischen oder sonstigen Personal zugerechnet, weitere 189.200 Mitarbeiter sind in den Universitätskliniken beschäftigt.

### 2.3 Kommunalverwaltung

Die kommunale Verwaltungsstruktur wird durch Landesgesetz geregelt. Die Kommunen unterliegen der Aufsicht und, sofern Staatsaufgaben von ihnen wahrgenommen werden, den Weisungen der Landesbehörden. Örtliche Angelegenheiten erfüllen die Gemeinden in eigener Verantwortung. Der überwiegende Teil der den Staatsbürger betreffenden Verwaltungsangelegenheiten fällt in den Verantwortungsbereich der Kommunalverwaltung. Zu deren Aufgaben gehören insbesondere die Bauverwaltung (z.B. Stadtplanung, Straßenbau, Wohnungsfürsorge), die sozialen Dienste, die Gesundheitsdienste sowie die verschiedensten öffentlichen Einrichtungen wie Bäder, Kindergärten, oder Sportstätten. Darüber hinaus sind die Kommunalverwaltungen zuständig für den öffentlichen Personennahverkehr, die Abfallentsorgung sowie, wenn gleich zumeist privatrechtlich organisierten Unternehmen übertragen, die Versorgung mit Wasser, Gas, Elektrizität und Fernwärme. Insgesamt zählt die Bundesrepublik 440 Kreise/Landkreise und kreisfreie Städte sowie ungefähr 13.800 Gemeinden. In den Kommunalverwaltungen sind insgesamt 1,41 Millionen Arbeitnehmer beschäftigt. Dazu kommen rund 300.000 Beschäftigte in privatrechtlich organisierten kommunalen Unternehmen. Tabelle 3 zeigt die Verteilung auf die einzelnen Aufgabenbereiche.

Vor allem bei den sozialen Diensten und den Gesundheitsdiensten repräsentiert die Zahl der bei öffentlichen Stellen beschäftigten Mitarbeiter nicht die Gesamtzahl der Beschäftigten, da hier ein wesentlicher Teil dieser Dienstleistungen durch nichtöffentliche Einrichtungen erbracht wird. Es handelt sich um kirchliche, gemeinnützige und in geringerem Umfang auch gewerbliche Träger.

Tabelle 2

<b>Beschäftigte im unmittelbaren Landesdienst (Stand: 30.06.2003)</b>		
<i>Aufgabenbereich</i>	<i>Beschäftigte</i>	<i>Anteil (in Prozent)</i>
Schulen und vorschulische Bildung	816.600	37,9
Hochschulen	170.000	7,9
Steuer- und Finanzverwaltung	151.000	7,0
Rechtsschutz	187.600	8,7
Polizei	272.800	12,7
Sonstige	557.300	25,9
<b>Insgesamt</b>	<b>2.155.300</b>	<b>100,0</b>

Daten-Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 3

<b>Beschäftigte bei Gemeinden, Gemeindeverbänden und kommunalen Zweckverbänden (Stand: 30.06.2003)</b>		
<i>Aufgabenbereich</i>	<i>Beschäftigte</i>	<i>Anteil (in Prozent)</i>
Allgemeine Verwaltung	239.000	17,0
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	115.000	8,2
Schulen	112.000	7,9
Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	64.000	4,5
Soziale Sicherung	256.000	18,2
Gesundheit, Sport, Erholung	67.000	4,8
Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	114.000	8,1
Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	95.000	6,7
Krankenhäuser	225.000	16,0
Sonstige	123.000	8,7
<b>Insgesamt</b>	<b>1.410.000</b>	<b>100</b>

*Daten-Quelle: Statistisches Bundesamt*

## 2.4 Mittelbare öffentliche Verwaltung

Zur mittelbaren öffentlichen Verwaltung gehören öffentlich-rechtlich verfasste Einrichtungen mit Sonderaufgaben, die nicht in die unmittelbare Staatsverwaltung oder Kommunalverwaltung eingegliedert sind. Überwiegend handelt es sich dabei um die Institutionen der Sozialversicherung. Sie sind öffentlich-rechtliche Körperschaften oder Anstalten und erbringen ihre Dienste nach Bundesgesetzen. Allerdings sind sie organisatorisch autonom, meist mit Selbstverwaltung. Die ehrenamtlichen Gremien sind in der Regel mit Vertretern der Arbeitgeber und der Versicherten, überwiegend repräsentiert durch die Gewerkschaften, paritätisch besetzt.

Zu den mittelbaren öffentlichen Verwaltungen zählen die Träger der *gesetzlichen Rentenversiche-*

*rung*, also der Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenensicherung, mit (Stand: 30.06.2003) insgesamt 75.000 Beschäftigten, die *Arbeitsverwaltung* (Bundesagentur für Arbeit) mit 96.000 Beschäftigten, die Träger der *gesetzlichen Krankenversicherung* und *Pflegeversicherung* (Ortskrankenkassen, Ersatzkassen, Innungskrankenkassen, Betriebskrankenkassen etc.) mit 136.000 Beschäftigten, die Träger der *gesetzlichen Unfallversicherung* bei Arbeitsunfällen (Berufsgenossenschaften, Unfallkassen) mit 31.000 Beschäftigten sowie schließlich die *Bundesknappschaft* für Bergleute mit 14.000 Beschäftigten. Zur mittelbaren öffentlichen Verwaltung zählen ferner die Deutsche Bundesbank und einige sonstige rechtlich selbständige Einrichtungen. Die Deutsche Bundesbank als Bestandteil des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion beschäftigt 14.900 Mitarbeiter.

## 2.5 Justiz/Rechtssprechung

Nach Artikel 92 Grundgesetz ist die rechtsprechende Gewalt den Richtern anvertraut. Ausgeübt wird die rechtsprechende Gewalt durch das Bundesverfassungsgericht, durch die im Grundgesetz vorgesehenen Bundesgerichte und die Gerichte der Länder. Sie umfasst mit der ordentlichen Gerichtsbarkeit (Zivil- und Straferichtsbarkeit), der Verwaltungsgerichtsbarkeit, der Finanzgerichtsbarkeit, der Arbeitsgerichtsbarkeit und der Sozialgerichtsbarkeit bislang fünf selbstständige Gerichtszweige. Hinzu kommen die Verfassungsgerichte und die besonderen Gerichte für bestimmte Berufe (Richterdienstgerichte für Richter, Truppendienstgerichte für Soldaten, Ehrengerichte für Rechtsanwälte, Ärzte etc.).

Tabelle 4

<b>Richter und Staatsanwälte bei Bund und Ländern (Stand: 30.06.2004)</b>		
<i>Hoheit</i>	<i>Richter</i>	<i>Staatsanwälte</i>
Bund	455	60
Länder	21.863	5.439
<b>Insgesamt</b>	<b>22.318</b>	<b>5.499</b>

*Daten-Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14*



Die Gerichtshoheit zwischen dem Bund und den Ländern ist so verteilt, dass in jedem Gerichtszweig die obersten Gerichtshöfe Bundesgerichte, mit wenigen Ausnahmen aber alle übrigen Gerichte Landesgerichte sind. Der Aufbau innerhalb der Gerichtszweige ist verschieden, umfasst mehrheitlich jedoch drei Instanzen. Die Rechtsprechung wird von Berufsrichtern und ehrenamtlichen Richtern ausgeübt. Richter sind unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Berufsrichter werden auf Lebenszeit – bis zum Eintritt in den gesetzlichen Ruhestand – berufen. Eine Ausnahme bilden die Verfassungsgerichte. Hier werden die Richter für bestimmte Amtsperioden berufen. Beim Bundesverfassungsgericht beträgt die Amtsperiode 12 Jahre, längstens aber bis zur Altersgrenze von 68 Jahren.

### 3. Entwicklung des Personalbestandes im Öffentlichen Dienst: Ein weiterhin interessanter Arbeitgeber mit vielen Möglichkeiten

#### 3.1 Blick auf die Totale

Der Öffentliche Dienst schrumpft. Allein von 1992 bis 2002 hat er im Bereich des unmittelbaren Öffentlichen Dienstes – ohne Einbeziehung von ehemals Bundesbahn und Bundespost und unter Vernachlässigung der mit weniger als der Hälfte der regelmäßigen Wochenarbeitszeit Beschäftigten – über eine Million Mitarbeiter verloren. Das ist ein Aderlass von immerhin mehr als 20 Prozent oder jedem fünften Beschäftigten.

Freilich lohnt sich genaues Hinschauen. Immerhin stellt sich die Entwicklung überaus differenziert

Tabelle 5

Personalstand des unmittelbaren Öffentlichen Dienstes (Vollzeitbeschäftigte und Teilzeitbeschäftigte mit mindestens der Hälfte der regelmäßigen Wochenarbeitszeit) in tausend – ohne ehemals Bundesbahn, Bundespost und Zweckverbände													
Beschäftigungsverhältnis/Laufbahn		1992				1997				2002			
		gesamt	Bund	Länder	Gemeinden	gesamt	Bund	Länder	Gemeinden	gesamt	Bund	Länder	Gemeinden
Beamte und Richter	gesamt	1.422,2 (100%)	124,3 (100%)	1126,0 (100%)	172,0 (100%)	1.570,7 (110%)	134,6 (108%)	1258,8 (112%)	177,4 (103%)	1.539,4 (108%)	129,3 (104%)	1236,0 (110%)	174,1 (101%)
	höh. Dienst	357,6 (100%)	17,9 (100%)	313,6 (100%)	26,2 (100%)	381,6 (107%)	18,8 (105%)	336,2 (107%)	26,7 (102%)	372,8 (104%)	17,9 (100%)	329,4 (105%)	25,6 (98%)
	geh. Dienst	646,3 (100%)	39,3 (100%)	519,2 (100%)	87,8 (100%)	772,0 (119%)	41,8 (106%)	639,5 (123%)	90,8 (103%)	795,8 (123%)	41,3 (105%)	664,6 (128%)	89,9 (102%)
	mittl./einf. Dienst	418,3 (100%)	67,1 (100%)	293,2 (100%)	57,9 (100%)	417,1 (100%)	74,0 (110%)	283,1 (97%)	60,0 (104%)	370,7 (87%)	70,1 (104%)	242,0 (83%)	58,6 (101%)
Angestellte	gesamt	2340,0 (100%)	131,9 (100%)	1.055,7 (100%)	1.152,4 (100%)	1986,7 (85%)	109,8 (83%)	912,2 (86%)	964,6 (84%)	1.720,5 (74%)	97,3 (74%)	744,5 (71%)	878,7 (76%)
	höh. Dienst	222,3 (100%)	7,4 (100%)	147,0 (100%)	68,0 (100%)	230,6 (104%)	6,6 (89%)	167,1 (114%)	56,8 (84%)	232,1 (104%)	6,5 (88%)	176,5 (120%)	49,2 (72%)
	geh. Dienst	585,6 (100%)	19,4 (100%)	354,9 (100%)	211,3 (100%)	515,6 (88%)	17,2 (87%)	292,0 (82%)	206,5 (98%)	442,9 (76%)	15,7 (81%)	227,6 (64%)	199,6 (94%)
	mittl./einf. Dienst	1.532,1 (100%)	105,1 (100%)	553,8 (100%)	873,1 (100%)	1.240,4 (81%)	86,0 (82%)	453,1 (82%)	701,3 (80%)	1.045,5 (68%)	75,1 (71%)	340,4 (61%)	630,0 (72%)
Arbeiter		1.005,4 (100%)	122,0 (100%)	274,3 (100%)	609,0 (100%)	660,7 (66%)	89,5 (73%)	169,6 (62%)	401,7 (66%)	505,1 (50%)	76,5 (63%)	120,7 (44%)	307,9 (51%)
<b>gesamt</b>		<b>4.767,6 (100%)</b>	<b>378,2 (100%)</b>	<b>2.456,0 (100%)</b>	<b>1.933,4 (100%)</b>	<b>4.218,1 (88%)</b>	<b>333,9 (88%)</b>	<b>2.340,6 (95%)</b>	<b>1.543,7 (80%)</b>	<b>3.765,0 (79%)</b>	<b>303,0 (80%)</b>	<b>2.101,2 (86%)</b>	<b>1.360,8 (70%)</b>

Daten-Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14

dar, wie die tabellarische Aufbereitung (Tabelle 5) der Zahlen erkennen lässt. Mit 30 Prozent fiel der Arbeitsplatzabbau am deutlichsten in den Gemeinden und Gemeindeverbänden aus. Es folgt der Bund mit minus 20 Prozent. Im Vergleich dazu sind die Beschäftigungsverluste bei den Länderverwaltungen mit 14 Prozent eher moderat. Noch signifikanter fällt die Analyse aus beschäftigungsstruktureller Perspektive aus. Während von den Arbeitsplätzen für Arbeiter jeder zweite und bei den Angestellten ebenfalls noch jeder vierte Arbeitsplatz verloren gingen, verzeichneten die Beamten im gleichen Zeitraum einen Nettogewinn von 8 Prozent.

Interessant ist schließlich ein Blick auf die verschiedenen Laufbahnen und die Verschiebungen, die es im Zusammenhang mit dem Arbeitsplatzabbau zwischen diesen zu beobachten gibt. Mit einem Plus von 4 Prozentpunkten zwischen 1992 und 2002 ist der Saldo im höheren Dienst positiv, mit im Übrigen gleichem Niveau bei Beamten und Angestellten. Die größten Zuwächse liegen bei den Ländern, die geringsten bei den Gemeinden und dem Bund. Zwar kann sich auch der gehobene Dienst mit neutralem Ergebnis gut behaupten, doch ist das Bild hier sehr uneinheitlich. Können die Beamten im gehobenen Dienst mit plus 23 Prozent enorm zulegen, was vor allem auf einen großen Zugewinn bei den Ländern zurückgeht, müssen die Angestellten des gehobenen Dienstes im gleichen Umfang Verluste hinnehmen, ebenfalls vornehmlich bei den Länderverwaltungen. Die größte Reduzierung von Beschäftigungsmöglichkeiten hat mit minus 27 Prozent im mittleren und einfachen Dienst stattgefunden, bei den Angestellten – absolut und relativ – mit einem doppelt so großen Volumen wie bei den Beamten und am stärksten in den Länderverwaltungen. Eine besondere Brisanz erhält diese Aussage im Zusammenhang mit der bereits oben erwähnten Entwicklung bei den Arbeitern (minus 50 Prozent).

### 3.2 Verteilung nach Aufgabenbereichen

In der Verteilung des Verwaltungspersonals spiegelt sich die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Die einzige Gemeinsamkeit besteht in der Dominanz der so genannten allgemeinen Dienste auf allen drei Ebenen. Während aber personalmäßig die stärksten Bereiche beim Bund die Bundeswehrverwaltung und die Finanzverwaltung sind, beanspruchen bei den Ländern die Sektoren Schule, Polizei und Hochschule den größten Raum, sind bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Aufgabenbereiche Sozia-

le Sicherung, Krankenhäuser sowie erneut die Schulen die gewichtigsten.

Unterschiede gibt es ebenfalls in der Beschäftigungsstruktur. Hier wird die Zweiteilung in die Hoheitsverwaltung einerseits und die Dienstleistungsverwaltung andererseits deutlich sichtbar. Überwiegen in der Bundeswehrverwaltung die Arbeiter, bei den Schulen die Beamten (Länder) und Angestellten (Gemeinden), im Hochschulbereich der Länder, der Sozialen Sicherung und den Krankenhäusern/Universitätskliniken die Angestellten, der Finanzverwaltung, der politischen Führung, Polizei und Bundesgrenzschutz sowie den Gerichten und Staatsanwaltschaften hinwiederum die Beamten.

### 3.3 Verteilung auf Besoldungs- und Gehaltsgruppen, nach Vollzeit- und Teilzeitarbeit

Im Folgenden soll die Verteilung der Beamten und Angestellten nach Besoldungs- und Gehaltsgruppen analysiert werden. Bei den Beamten zeigen sich vom Durchschnitt abweichende größere Konzentrationen insbesondere in den Ländern und Kommunen im gehobenen Dienst, in den Ländern vor allem in den Besoldungsgruppen A13 und A12. Deutlich tiefer, nämlich in den Besoldungsgruppen A12 bis A10 liegt das Niveau bei den Gemeinden. Beim Bund hingegen ist der überwiegende Anteil der Beamten im mittleren Dienst beschäftigt mit einem Schwergewicht auf die Besoldungsgruppen A8 bis A6. Der einfache Dienst hat bis auf den Bund beschäftigungsmäßig praktisch keine Bedeutung mehr.

Ein deutlich anderes Bild bietet sich bei den Angestellten. Mit einer Konzentration in den Gehaltsgruppen BAT Vc bis BAT VII findet sich die Mehrheit der Beschäftigten im mittleren Dienst. Das gilt für Bund, Länder und Gemeinden gleichermaßen. Die Länder haben mit den Gehaltsgruppen BAT II und BAT III einen zusätzlichen zweiten Beschäftigungsschwerpunkt. Hier spiegelt sich vor allem die Gruppe der wissenschaftlichen Angestellten an Hochschulen wieder. Ähnlich wie bei den Beamten ist der einfache Dienst beschäftigungsmäßig inzwischen fast vollständig ausgetrocknet. Die geringe Dichte der Angestellten im höheren Dienst ist zu interpretieren auf dem beschäftigungspolitischen Hintergrund, in der öffentlichen Verwaltung Führungsfunktionen vorrangig und vorwiegend mit beamteten Mitarbeitern zu besetzen, was in gleicher Weise für die oberen Gehaltsgruppen im gehobenen Dienst gilt. Ansonsten aber erklärt sich



Tabelle 6

Personal des unmittelbaren Öffentlichen Dienstes (Stand 30.06.2003) - in tausend (gerundet)												
Aufgabenbereiche	Bund				Länder				Gemeinden			
	gesamt	Beamte	Angestellte	Arbeiter	gesamt	Beamte	Angestellte	Arbeiter	gesamt	Beamte	Angestellte	Arbeiter
Allgemeine Dienste	442,5	69%	17%	14%	740,5	72%	25%	3%	394,0	25%	62%	13%
Politische Führung bzw. Gemeindeorgane	30,6	52%	42%	6%	53,1	53%	43%	4%	25,8	46%	47%	7%
Innere Verwaltung	2,4	56%	41%	3%	42,8	54%	40%	6%	-	-	-	-
Hochbauverwaltung	0,7	27%	68%	5%	13,0	26%	71%	3%	-	-	-	-
Auswärtige Angelegenheiten	7,8	33%	35%	32%	-	-	-	-	-	-	-	-
Bundeswehrverwaltung	123,4	22%	34%	44%	-	-	-	-	-	-	-	-
Bundesgrenzschutz	38,9	83%	11%	6%	-	-	-	-	-	-	-	-
Polizei	4,9	63%	32%	5%	272,8	84%	13%	3%	-	-	-	-
Gerichte und Staatsanwaltschaften	1,1	58%	37%	5%	130,1	60%	38%	2%	-	-	-	-
Finanzverwaltung	45,0	79%	16%	5%	151,0	77%	21%	2%	-	-	-	-
Schulen					816,6	73%	26%	1%	112,2	9%	55%	36%
Hochschulen	0,2	56%	35%	9%	170,0	22%	71%	7%	-	-	-	-
Wissenschaft/ Forschung, Kultur	11,7	20%	64%	16%	9,5	26%	62%	12%	63,6	5%	79%	16%
Soziale Sicherung	3,4	38%	58%	4%	57,7	24%	65%	11%	255,9	11%	80%	9%
Gesundheit, Umwelt, Sport	5,0	21%	71%	8%	25,3	21%	59%	20%	66,8	5%	47%	48%
Wohnungswesen, Raumordnung, komm. Dienste	-	-	-	-	20,5	43%	46%	11%	-	-	-	-
Ernährung, Landwirtschaft	0,4	8%	42%	50%	26,9	33%	56%	11%	-	-	-	-
Energie u. Versorgung	1,0	35%	61%	4%	7,7	36%	49%	15%	-	-	-	-
Verkehr u. Nachrichten	26,1	30%	38%	32%	35,4	11%	37%	52%	-	-	-	-
Krankenhäuser u. Hochschulkliniken	-	-	-	-	92,6	5%	85%	10%	225,0	1%	87%	12%
Wirtschaftsunternehmen	0,2	0%	29%	71%	31,2	29%	24%	47%	34,7	4%	42%	54%

Daten-Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14

der geringe Anteil Angestellter im gehobenen Dienst mit der beschäftigungsspezifischen Ausbildungsstruktur dieser Laufbahn – ausgebildet werden beamtete Inspektorenanwärter. Angestellte werden in der Regel nur in speziellen Fachlaufbahnen eingestellt.

Interessant ist ein Blick auf die Verteilung von Vollzeitbeschäftigten und Teilzeitbeschäftigten in den einzelnen Besoldungs- und Gehaltsgruppen. Die Teilzeitquote bei den Angestellten verteilt sich mit einer geringfügig flacheren Amplitude im höheren Dienst und einer ebenso geringfügig kräftigeren



Tabelle 7

Beamte des unmittelbaren Öffentlichen Dienstes nach Einstufungen (Stand: 30.06.2003)													
Einstufungen		gesamt			Bund			Länder			Gemeinden		
		absolut (in 1000) gerundet	Anteil an allen Beschäftigten	Teilzeit	absolut (in 1000) gerundet	Anteil an allen Beschäftigten	Teilzeit	absolut (in 1000) gerundet	Anteil an allen Beschäftigten	Teilzeit	absolut (in 1000) gerundet	Anteil an allen Beschäftigten	Teilzeit
Höherer Dienst	B11 – B1 R10 u. R3 C4	21,6	1%	4%	3,3	1%	10%	15,0	1%	35%	3,4	2%	1%
	A16, R2, C3	34,1	2%	7%	2,4	1%	7%	28,7	2%	7%	3,0	2%	7%
	A15, R1, C2	81,0	5%	14%	8,9	3%	11%	66,5	6%	14%	5,6	3%	14%
	A14, C1	114,0	7%	23%	11,0	4%	6%	94,4	8%	25%	8,6	5%	20%
	A13	114,0	7%	31%	6,0	2%	4%	102,8	9%	33%	5,2	3%	12%
Gehobener Dienst	A16" L " – A13" L ", A13" S "	170,3	10%	29%	6,8	2%	22%	153,5	13%	31%	9,9	6%	14%
	A12	284,1	17%	39%	11,0	4%	12%	255,4	22%	42%	17,7	10%	10%
	A11	132,1	8%	20%	19,4	6%	9%	86,1	7%	23%	26,6	16%	19%
	A10	129,0	8%	16%	16,4	5%	7%	88,1	7%	16%	24,4	14%	26%
	A9	81,4	5%	8%	8,9	3%	2%	63,5	5%	8%	9,0	5%	10%
Mittlerer Dienst	A9" S " + Z	22,8	1%	11%	8,2	3%	11%	12,0	1%	11%	2,6	2%	12%
	A9" S "	99,5	6%	11%	20,8	7%	5%	65,5	6%	12%	13,2	8%	11%
	A8	135,3	8%	12%	42,8	14%	3%	72,9	6%	15%	19,9	12%	17%
	A7	129,8	8%	8%	59,5	19%	3%	53,4	5%	13%	17,0	10%	14%
	A6	52,7	3%	4%	36,8	12%	0%	12,2	1%	14%	3,6	2%	13%
	A5	13,0	1%	0%	12,4	4%	0%	0,6	0%	2%	0,1	0%	0%
Einfacher Dienst	A6" S "	2,9	0%	12%	0,9	0%	13%	1,9	0%	12%	0,2	0%	6%
	A5" S "	10,1	1%	3%	6,1	2%	1%	3,7	0%	5%	0,2	0%	6%
	A4-A2	35,0	2%	0%	32,1	10%	0%	2,7	0%	3%	0,1	0%	21%
<b>Gesamt</b>		<b>1662,8</b>	<b>100%</b>	<b>25%</b>	<b>313,5</b>	<b>100%</b>	<b>5%</b>	<b>1179,0</b>	<b>100%</b>	<b>33%</b>	<b>170,3</b>	<b>100%</b>	<b>19%</b>

Daten-Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14

Amplitude im mittleren und einfachen Dienst nahezu gleichmäßig auf alle Gehaltsgruppen aller vier Laufbahnen. Zwischen Bund, Ländern und Gemeinden gibt es keine nennenswerten Abweichungen. Anders das Bild bei den Beamten. Hier ist die Teilzeitbeschäftigtenquote sowohl bei Bund, Ländern und Gemeinden in den oberen Besoldungsgruppen des höheren Dienstes (B-Besoldungen und A16) sehr, in den unteren Besoldungsgruppen des mittleren und dem gesamten einfachen Dienst sogar extrem niedrig. Eine signifikante

Abweichung zeigen in den B-Besoldungen lediglich die Länder. Die Mehrzahl der Teilzeit arbeitenden Beamten findet sich mit Ausnahme des Bundes in den Eingangsämtern des höheren Dienstes (A13 und A14) sowie bei allen drei Verwaltungsebenen in den oberen Besoldungsgruppen des gehobenen Dienstes. Vollständig sind diese Daten freilich erst in der Verknüpfung mit der Analyse nach Altersverteilung, der Differenzierung nach Geschlecht, Kinderzahl und Durchschnittseinkommen zu interpretieren.



Tabelle 8

Angestellte des unmittelbaren Öffentlichen Dienstes nach Einstufungen (Stand: 30.06.2003)													
Einstufungen		gesamt			Bund			Länder			Gemeinden		
		absolut (in 1000) gerundet	Anteil an allen Beschäftigten	Teilzeit	absolut (in 1000) gerundet	Anteil an allen Beschäftigten	Teilzeit	absolut (in 1000) gerundet	Anteil an allen Beschäftigten	Teilzeit	absolut (in 1000) gerundet	Anteil an allen Beschäftigten	Teilzeit
Höherer Dienst	BAT I, außertar.	8,3	0%	10%	0,3	0%	7%	3,9	1%	11%	4,1	0%	9%
	BAT Ia	17,8	1%	16%	0,7	1%	15%	8,3	1%	14%	8,7	1%	18%
	BAT Ib	42,8	3%	20%	2,6	3%	19%	25,6	3%	18%	14,6	2%	23%
	BAT II, IIa	144,8	9%	36%	3,3	3%	27%	121,9	16%	38%	19,7	2%	24%
	BAT IIb	3,2	0%	37%	-	-	-	3,0	0%	40%	0,1	0%	100%
Gehobener Dienst	BAT II "S", IIa"S", Kr. XIII	25,6	2%	23%	1,6	2%	21%	17,4	2%	24%	6,6	1%	21%
	BAT III, Kr. XII	121,8	7%	39%	3,6	4%	18%	93,2	13%	45%	24,9	3%	19%
	BAT IVa, Kr. XI, X	80,2	5%	30%	3,0	3%	16%	39,9	5%	38%	37,3	4%	22%
	BAT IVb, Kr. IX	133,9	8%	33%	5,5	6%	21%	47,2	6%	30%	81,2	9%	35%
	BAT Va	0,6	0%	22%	-	-	-	0,5	0%	24%	-	-	-
	BAT Vb, Kr. VIII, VII	84,3	5%	33%	2,1	2%	17%	28,8	4%	33%	53,4	6%	33%
Mittlerer Dienst	BAT Vb"S", Kr. VII"S"	82,8	5%	27%	6,7	7%	21%	33,6	5%	26%	42,5	5%	29%
	BAT Vc, Kr. VI	235,0	14%	40%	8,3	9%	19%	71,1	10%	30%	155,6	18%	46%
	BAT VIa, VIb, Kr. Va, V, IV	345,0	20%	40%	20,6	22%	26%	110,2	15%	36%	216,1	25%	43%
	BAT VII, Kr. III	261,1	15%	47%	30,9	33%	34%	91,6	12%	44%	138,3	16%	52%
	BAT VIII	39,0	2%	47%	2,3	2%	22%	8,4	1%	40%	28,3	3%	51%
Einfacher Dienst	BAT VIII"S"	1,8	0%	50%				0,4	0%	31%	1,3	0%	58%
	BAT IXa, Kr. II	11,5	1%	44%	0,6	1%	38%	4,3	1%	30%	6,6	1%	53%
	BAT IX, IXb Kr. I	9,3	1%	54%	0,5	1%	29%	2,9	0%	34%	5,9	1%	65%
	BAT X	6,3	0%	38%	-	-	-	0,6	0%	55%	5,1	1%	40%
<b>Gesamt</b>	<b>1699,0</b>	<b>100%</b>	<b>39%</b>	<b>94,5</b>	<b>100%</b>	<b>26%</b>	<b>743,8</b>	<b>100%</b>	<b>38%</b>	<b>863,3</b>	<b>100%</b>	<b>41%</b>	
<b>Arbeiter des unmittelbaren Öffentlichen Dienstes nach Einstufungen (Stand: 30.06.2003)</b>													
<b>Gesamt (MTArb/BMT-G 8-1)</b>	<b>505,6</b>	<b>-</b>	<b>32%</b>	<b>72,1</b>	<b>-</b>	<b>14%</b>	<b>112,9</b>	<b>-</b>	<b>21%</b>	<b>320,6</b>	<b>-</b>	<b>40%</b>	

Daten-Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14

Was das absolute Volumen anlangt, wird Teilzeitbeschäftigung vor allem bei Ländern und Gemeinden praktiziert. Anteilig zur Zahl aller beschäftigten Mitarbeiter liegen indessen die Gemeinden vorn. Mit 82 Prozent aller Teilzeitbeschäftigten wird die

Möglichkeit von Teilzeitarbeit auf allen drei Verwaltungsebenen (Bund, Länder, Gemeinden) zum überwiegenden Teil von Frauen genutzt. Beamte entscheiden sich öfter für eine Teilzeitbeschäftigung als Angestellte und Arbeiter. Die Mehrzahl

Tabelle 9

Teilzeitbeschäftigte des unmittelbaren Öffentlichen Dienstes (Stand: 30.06.2003)									
Dienstverhältnis		gesamt		Bund		Länder		Gemeinden	
		gesamt (in 1000) gerundet	Altersteilzeit						
Beamte u. Richter	gesamt	332,3	16%	13,7	49%	291,6	14%	26,9	17%
	weiblich	264,9	6%	6,3	9%	237,5	6%	21,1	4%
Angestellte	gesamt	655,6	12%	24,5	30%	280,7	13%	350,4	9%
	weiblich	553,5	9%	20,5	22%	218,9	11%	314,1	7%
Arbeiter	gesamt	162,3	12%	10,0	59%	23,8	18%	128,6	7%
	weiblich	129,8	4%	4,8	25%	17,6	7%	107,4	3%
<b>Summe</b>	<b>gesamt</b>	<b>1150,2</b>	<b>13%</b>	<b>48,1</b>	<b>41%</b>	<b>596,1</b>	<b>14%</b>	<b>505,9</b>	<b>9%</b>
	<b>weiblich</b>	<b>948,3</b>	<b>8%</b>	<b>31,6</b>	<b>20%</b>	<b>474,1</b>	<b>8%</b>	<b>442,6</b>	<b>6%</b>

Daten-Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14

der Teilzeit beschäftigten Beamten arbeitet im gehobenen Dienst, die Mehrzahl der Teilzeit beschäftigten Angestellten kommt hingegen aus dem mittleren Dienst. Hilfreich ist darüber hinaus ein Blick auf die altersmäßige Verteilung der Teilzeitbeschäftigten:

unter 25 Jahre: 2%  
 26–35 Jahre: 14%  
 36–45 Jahre: 31%  
 46–55 Jahre: 31%  
 56–60 Jahre: 14%  
 über 60 Jahre: 8%.

### 3.3.1 Exkurs: Altersteilzeit

Prozentual ist die Bedeutung von Altersteilzeit an allen Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen mit 41 Prozent beim Bund am größten, mit lediglich 9 Prozent in den Kommunalverwaltungen am geringsten. Beamte wechseln öfter in die Altersteilzeit als Angestellte und Arbeiter, Frauen seltener als Männer, Frauen im Lohnverhältnis und Beamtinnen sogar deutlich weniger als ihre männlichen Kollegen im entsprechenden Dienstverhältnis.

### 3.4 Altersstruktur: Altersjahrgänge nach Dienstverhältnis und Laufbahngruppen

Die Verteilung der Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes nach Altersgruppen ergibt ein klares und einheitliches Bild. Die Altersstruktur ist aus personalwirtschaftlicher Sicht und mit Hinblick auf die

weitere Verschlankeung der öffentlichen Verwaltung als im Wesentlichen ausgewogen und „gesund“ zu bezeichnen. In allen drei Verwaltungsebenen, also bei Bund, Ländern und Gemeinden, und ohne Unterschiede in den Dienstverhältnissen ist mit 59 Prozent die Mehrheit der Mitarbeiter zwischen 36 und 55 Jahre alt. Die vom Gesamtergebnis abweichenden geringen Personalumfänge in der Altersgruppe der unter 25-Jährigen im höheren Dienst erklärt sich mit der Länge einer universitären Ausbildung (Zugangsvoraussetzung), so dass dieser Personenkreis meist erst im Alter nach 25 das Studium abschließt und somit erst dann eingestellt werden kann. Damit korrespondiert die überdurchschnittlich hohe Frauenquote in diesem Segment. Da für Frauen die Dienstpflicht entfällt, können sie ihre akademische Ausbildung um diese Zeit früher abschließen und in den Arbeitsprozess einsteigen.

### 3.5 Zeitverträge bei Tarifbeschäftigten

Im Vergleich zur Zahl der Gesamtbeschäftigten kommen zeitlich befristeten Arbeitsverhältnissen (Zeitverträgen) inzwischen wachsende Bedeutung zu. In der Gruppe der Tarifbeschäftigten ist bereits jeder achte Arbeitsvertrag ein Zeitvertrag. Das absolute Volumen liegt bei Vollzeitbeschäftigten und Teilzeitbeschäftigten nahezu gleichauf. Das heißt, Zeitverträge nehmen anteilig unter den Teilzeitbeschäftigten einen deutlich größeren Umfang ein und betreffen unter diesen (Teilzeit-)Beschäftig-



Tabelle 10

Beschäftigte des Öffentlichen Dienstes (Stand: 30.06.2003)							
Dienstverhältnis	Laufbahngruppe	bis 25 Jahre (Frauenanteil)	26-35 Jahre (Frauenanteil)	36-45 Jahre (Frauenanteil)	46-55 Jahre (Frauenanteil)	56-60 Jahre (Frauenanteil)	über 60 Jahre (Frauenanteil)
Beamte	Höherer Dienst	386 (90%)	57.192 (56%)	91.559 (41%)	138.712 (32%)	60.668 (17%)	48.077 (13%)
	Gehobener Dienst	31.474 (64%)	149.802 (64%)	223.750 (48%)	308.972 (48%)	106.703 (40%)	51.480 (37%)
	Mittlerer Dienst	27.478 (51%)	102.704 (40%)	138.433 (27%)	109.663 (24%)	22.050 (13%)	7.231 (8%)
	Einfacher Dienst	229 (39%)	2.164 (18%)	5.014 (13%)	3.834 (5%)	1.249 (2%)	1.092 (2%)
	<i>gesamt</i>	<i>59.567 (58%)</i>	<i>311.862 (54%)</i>	<i>458.756 (40%)</i>	<i>561.181 (39%)</i>	<i>190.670 (30%)</i>	<i>107.880 (24%)</i>
Angestellte	Höherer Dienst	1.343 (65%)	90.478 (43%)	77.817 (45%)	68.932 (45%)	25.181 (36%)	20.306 (22%)
	Gehobener Dienst	5.998 (72%)	84.665 (65%)	192.409 (60%)	200.999 (59%)	68.482 (55%)	32.608 (39%)
	Mittlerer Dienst	140.387 (81%)	220.427 (80%)	396.823 (81%)	373.521 (79%)	126.911 (76%)	43.563 (62%)
	Einfacher Dienst	8.235 (70%)	6.310 (60%)	10.164 (71%)	10.457 (73%)	4.094 (69%)	1.898 (53%)
	<i>gesamt (einschließlich nicht zuordenbare Beschäftigte)</i>	<i>167.291 (78%)</i>	<i>432.701 (67%)</i>	<i>700.499 (70%)</i>	<i>670.282 (69%)</i>	<i>229.017 (65%)</i>	<i>101.649 (46%)</i>
Arbeiter		32.776 (21%)	66.313 (25%)	186.970 (33%)	201.850 (42%)	78.746 (42%)	34.451 (34%)
<b>Gesamtsumme</b>		<b>326.956 (54%)</b>	<b>882.500 (54%)</b>	<b>1.372.321 (54%)</b>	<b>1.453.422 (53%)</b>	<b>500.169 (48%)</b>	<b>244.036 (34%)</b>
Anteil an der Gesamtzahl der Beschäftigten		7%	18%	29%	30%	10%	5%

Daten-Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14

ten Frauen besonders. Bei den Vollzeitbeschäftigten ist das Geschlechterverhältnis indessen ausgewogen. Das Bild im Einzelnen zeigt Tabelle 11.

### 3.6 Beschäftigungsstruktur nach Geschlecht, Familienstand (Kinder) und Monatseinkommen

Werfen wir zuerst einen Blick auf den Frauenanteil der Beschäftigten. Mittlerweile ist jeder zweite im öffentlichen Dienst Beschäftigte eine Frau. In dieser Gesamtheit ist die Gleichberechtigung von Mann und Frau beim Arbeitgeber öffentlicher Dienst tatsächlich bereits Realität.

Gleichwohl gilt es zu differenzieren. Schließlich ist nicht nur ein Gefälle von den Arbeitern zu den Angestellten und von den Gemeinden zum Bund festzustellen, sondern bietet sich auch in den einzelnen Besoldungs- und Gehaltsgruppen ein recht unterschiedliches Bild, liegt der Frauenanteil bei den Teilzeitbeschäftigten signifikant höher als bei den Vollzeitbeschäftigten. Nach wie vor unterrepräsentiert sind Frauen in Führungsfunktionen, die in der Regel ein beamtetes Dienstverhältnis voraussetzen. In den B-Besoldungsgruppen ist noch nicht einmal jeder zehnte Beschäftigte weiblichen Geschlechts. Und auch bei den A-Besoldungen

Tabelle 11

Dienstverhältnis und Beschäftigungsbereich		Tarifbeschäftigte mit Zeitvertrag (Stand: 30.06.2003)					
		gesamt		Angestellte		Arbeiter	
		Summe	Frauenanteil	gesamt	Frauenanteil	gesamt	Frauenanteil
Vollzeit- beschäftigte	Bund	4.681	43%	1.877	68%	2.804	25%
	Länder	63.218	45%	58.216	46%	5.002	23%
	Gemeinden	47.986	52%	33.060	66%	14.926	19%
	gesamt	115.885	47%	93.153	54%	22.732	21%
Teilzeit- beschäftigte	Bund	1.184	94%	528	87%	656	99%
	Länder	70.136	55%	68.023	55%	2.113	62%
	Gemeinden	44.230	77%	28.124	87%	16.106	59%
	gesamt	115.550	64%	96.675	64%	18.875	60%
<b>gesamt</b>		<b>231.435</b>	<b>56%</b>	<b>189.828</b>	<b>59%</b>	<b>41.607</b>	<b>39%</b>

Daten-Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14

liegt ihr Anteil noch immer unter 20 Prozent. Lediglich im Eingangsbereich A13 erreicht der Frauenanteil inzwischen einen Wert von über einem Drittel. Ähnlich das Bild im Spitzenamt des gehobenen Dienstes, wo der Frauenanteil in der so genannten „kleinen“ A13 nurmehr auf 17 Prozent kommt. Auch im mittleren Dienst ist nur jeder Fünfte eine Beamtin. Erfreulicher, wenngleich ebenfalls den alten Strukturen verhaftet, gibt sich die Situation bei den Angestellten. Im mittleren und gehobenen Dienst liegt der Frauenanteil zum Teil sogar deutlich jenseits der 50-Prozent-Marke. Allerdings wird auch

hier die Luft dünner, je weiter Frauen auf der Karriereleiter nach oben gelangen. In der Vergütungsgruppe BAT I und bei den außertariflich Beschäftigten ist der Anteil von Männern zu Frauen mit 5:1 noch immer stark disproportional. Beim Nachwuchs sind die Frauen indessen schon deutlich in der Vorhand. Bei den Nachwuchskräften des höheren Dienstes sind Frauen den Männern zahlenmäßig ebenbürtig, bei den Nachwuchskräften des gehobenen Dienstes mit einem Anteil von 65 Prozent (Beamte) und 74 Prozent (Angestellte) sogar bereits deutlich überlegen.

Tabelle 12

Frauenanteil an den Beschäftigten des unmittelbaren Öffentlichen Dienstes (Stand: 30.06.2003) – in Prozent				
Dienstverhältnis	gesamt	Bund	Länder	Gemeinden
Beamte und Richter	42%	21%	45%	35%
Angestellte	68%	62%	66%	71%
Arbeiter	35%	19%	28%	42%
<b>gesamt</b>	<b>51%</b>	<b>23%</b>	<b>52%</b>	<b>60%</b>

Daten-Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14



Tabelle 13

Beschäftigte des unmittelbaren Öffentlichen Dienstes nach Zahl der im Familien-/Orts-/Sozialzuschlag zu berücksichtigenden Kinder (Stand: 30.06.2003) – in Prozent zur Zahl der Gesamtbeschäftigten										
Dienstverhältnis	Kein Kind		1 Kind		2 Kinder		3 Kinder		Vier oder mehr Kinder	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Beamte	54%	64%	19%	18%	20%	15%	6%	3%	1%	0%
Angestellte	63%	64%	16%	20%	15%	14%	4%	2%	1%	0%
Arbeiter	60%	68%	18%	18%	16%	11%	5%	3%	2%	1%
<b>gesamt</b>	<b>57%</b>	<b>64%</b>	<b>18%</b>	<b>19%</b>	<b>18%</b>	<b>14%</b>	<b>5%</b>	<b>2%</b>	<b>1%</b>	<b>0%</b>

Daten-Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14

Der Sachstand mag auf den ersten Blick überraschen. Hinsichtlich des Familienstandes, das heißt konkret der im Ortszuschlag zu berücksichtigenden Kinder, lassen sich in den Werten von den im Öffentlichen Dienst beschäftigten Männern und Frauen aktuell kaum nennenswerte Abweichungen erkennen (siehe Tabelle 13). Gibt es damit auch keinen inneren Zusammenhang (mehr) zwischen der Anzahl der zu betreuenden Kinder einerseits und der Geschlechterverteilung auf den einzelnen Funktionsstufen andererseits? Die nachfolgende Analyse lässt diesen Schluss jedenfalls offen. Schließlich ist die Datenlage mit einer entscheidenden Schwäche behaftet, bezieht sie sich doch nur auf die noch im Ortszuschlag zu berücksichtigenden Kinder, gibt also keine Auskunft über die absolute Zahl der Kinder des oder der Beschäftigten. Darüber hinaus werden Kinder von Ehepartnern, die beide im Öffentlichen Dienst beschäftigt sind, nur bei einem der Partner erfasst. Ein mögliches Erklärungsmuster könnte deshalb sein, dass zumindest ein Teil der Frauen wegen der eventuell durch sie wahrgenommenen Kindererziehung und der damit verbundenen Unterbrechung ihrer Berufstätigkeit einen Karriereknick erlitten haben oder eventuell sogar ganz aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind. Die extrem niedrige Zahl von Vätern, die von ihrem Recht auf Erziehungsurlaub Gebrauch machen, sowie die sinkende Frauenerwerbsquote in den älteren Altersjahrgängen insbesondere des höheren Dienstes sprechen für diese These. Gleichwohl zeigt der über 50 Prozent liegende Frauenerwerbsanteil in den jüngeren und mittleren Altersjahrgängen in Verbindung mit dem über dem Wert der Männer liegenden Anteil an

Frauen, denen im Ortszuschlag keine Kinder zugeordnet werden, dazu dem geänderten Bildungsverhalten von Männern und Frauen, dass sich entweder eine Trendwende vollzieht oder die Erklärung für die geringeren Karrierewerte von Frauen wenigstens doch komplexer scheint und auch andere, hier nicht erhobene Faktoren umfasst.

In der Übersicht über die Bruttomonatseinkommen (Tabelle 14) spiegeln sich exakt die zuvor dargestellten strukturellen Unterschiede zwischen Bund-, Länder- und Gemeindevverwaltungen sowie die dortige Verteilung der Beschäftigten auf die einzelnen Besoldungs- und Vergütungsgruppen. Diese wiederum lassen sich von der jeweiligen Aufgabenstellung der unterschiedlichen Verwaltungsebenen ableiten. Besonders deutlich wird das bei den Bezügen der Richter. Die um nahezu zwei Drittel höheren Bezüge der Richter beim Bund ergeben sich schlicht aus der Tatsache, dass allein der Bund für die oberste Gerichtsbarkeit zuständig ist und die Mehrheit der Richter an diesen Gerichten den obersten R-Gehaltsgruppen zugehören.

### 3.7 Verwaltungspersonal nach Ländern

Im Hinblick auf die vielfältigen Reformpläne und -anstrengungen auch bei Ländern und Gemeinden lohnt es, einen Blick auf den Personalbestand dort zu werfen. Aufschlussreich und eine Bestätigung der Bedeutung einer leistungsfähigen öffentlichen Verwaltung besonders auch für die wirtschaftliche Prosperität einer Region ist die Tatsache, dass mit Baden-Württemberg und Bayern die beiden wirtschaftlich stärksten Bundesländer nach Bremen den höchsten Pro-Kopf-Personalbestand in der

Tabelle 14

Durchschnittliche Bruttomonatsbezüge der Beschäftigten im unmittelbaren Öffentlichen Dienst (Stand: 30.06.2003) – in Euro														
Dienstverhältnis	Laufbahngruppen		gesamt			Bund			Länder			Gemeinden		
			Vollzeit- beschäftigte	Teilzeit- beschäftigte	gesamt	Vollzeit- beschäftigte	Teilzeit- beschäftigte	gesamt	Vollzeit- beschäftigte	Teilzeit- beschäftigte	gesamt	Vollzeit- beschäftigte	Teilzeit- beschäftigte	gesamt
Beamte	Höh. Dienst	gesamt	4.350	2.770	4.000	4.640	3.180	4.440	4.210	2.750	3.940	4.610	2.870	4.390
		Frauen	3.920	2.570	3.320	4.180	2.710	3.820	3.900	2.570	3.290	4.120	2.610	3.620
	Geh. Dienst	gesamt	3.190	2.280	2.940	3.090	2.190	2.960	3.220	2.310	2.950	3.050	1.870	2.840
		Frauen	3.080	2.230	2.680	2.720	1.840	2.470	3.140	2.270	2.720	2.700	1.740	2.350
	Mittl. Dienst	gesamt	2.330	1.470	2.220	2.330	1.620	2.280	2.330	1.460	2.210	2.320	1.400	2.190
		Frauen	2.080	1.390	1.860	2.030	1.350	1.890	2.090	1.410	1.870	2.090	1.350	1.810
	Einf. Dienst	gesamt	1.990	1.420	1.960	2.000	1.430	1.960	1.990	1.460	1.960	2.080	900	1.970
		Frauen	1.850	1.220	1.750	1.870	1.270	1.790	1.840	1.290	1.750	1.760	720	1.490
	Summe	gesamt	3.220	2.280	3.010	2.870	2.140	2.790	3.290	2.330	3.050	3.050	1.850	2.860
		Frauen	3.000	2.180	2.640	2.570	1.760	2.370	3.080	2.230	2.690	2.620	1.670	2.280
Richter	gesamt	4.680	2.640	4.470	7.090	-	7.090	4.630	2.640	4.420	-	-	-	
	Frauen	4.240	2.430	3.800	7.130	-	7.130	4.200	2.430	3.770	-	-	-	
Angestellte	Höh. Dienst	gesamt	4.140	2.250	3.570	4.170	2.370	3.770	3.890	2.130	3.310	4.900	2.890	4.470
		Frauen	3.890	2.310	3.260	3.980	2.250	3.380	3.730	2.200	3.110	4.510	2.800	3.870
	Geh. Dienst	gesamt	3.170	2.040	2.790	3.260	2.080	3.040	3.150	2.050	2.740	3.190	2.010	2.840
		Frauen	3.030	2.040	2.600	3.060	1.950	2.750	3.040	2.070	2.580	3.020	1.990	2.600
	Mittl. Dienst	gesamt	2.340	1.460	1.980	2.280	1.360	2.020	2.320	1.400	1.980	2.370	1.490	1.970
		Frauen	2.280	1.450	1.880	2.200	1.330	1.890	2.270	1.390	1.900	2.300	1.490	1.860
	Einf. Dienst	gesamt	1.700	1.070	1.410	1.850	1.060	1.590	1.860	1.010	1.580	1.600	1.080	1.330
		Frauen	1.670	1.090	1.350	1.830	1.040	1.490	1.820	1.040	1.490	1.580	1.100	1.290
	Summe	gesamt	2.840	1.620	2.370	2.610	1.500	2.320	2.950	1.660	2.460	2.770	1.600	2.300
		Frauen	2.610	1.600	2.130	2.390	1.410	2.050	2.730	1.670	2.260	2.530	1.570	2.040
Arbeiter	gesamt	2.210	1.080	1.850	2.310	1.380	2.180	2.210	1.170	1.990	2.180	1.040	1.720	
	Frauen	1.920	1.010	1.260	1.940	1.090	1.650	1.930	1.080	1.470	1.910	990	1.710	
<b>Summe aller Beschäftigten</b>	<b>gesamt</b>	<b>2.750</b>	<b>1.740</b>	<b>2.460</b>	<b>2.390</b>	<b>1.660</b>	<b>2.320</b>	<b>2.960</b>	<b>1.970</b>	<b>2.690</b>	<b>2.570</b>	<b>1.470</b>	<b>2.170</b>	
	<b>Frauen</b>	<b>2.520</b>	<b>1.680</b>	<b>2.140</b>	<b>2.230</b>	<b>1.430</b>	<b>2.010</b>	<b>2.680</b>	<b>1.930</b>	<b>2.360</b>	<b>2.330</b>	<b>1.430</b>	<b>1.860</b>	

Daten-Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14

Gesamtheit ihrer Länder- und Kommunalverwaltungen aufweisen.

### 3.8 Der mittelbare Öffentliche Dienst

Der mittelbare Öffentliche Dienst erweist sich als ein Sektor mit beträchtlichen Beschäftigungspotenzialen. Immerhin über eine halbe Million Personen sind hier beschäftigt. Darunter ragen die rechtlich selbständigen Einrichtungen, die Bundesagentur für Arbeit und die Krankenkassenversicherungen her-

aus (siehe Tabelle 16). Signifikant ist der recht hohe Frauenanteil, der mit der Dominanz der Angestellten ebenso wie dem Personalschwerpunkt im mittleren und gehobenen Dienst korreliert. Eine Ausnahme bildet lediglich die Bundesbank.

### 3.9 Zweckverbände

Die Zweckverbände spielen beschäftigungspolitisch mit einem Personalbestand von gegenwärtig insgesamt 70.350 Mitarbeitern nur eine unterge-

Tabelle 15

Verwaltungspersonal der Länder und Gemeinden (Stand: 30.06.2003)					
Länder	Landesverwaltungen		Kommunalverwaltungen		Beschäftigte von Landes- und Kommunalverwaltungen pro 1.000 Einwohner
	gesamt	Beschäftigte pro 1.000 Einwohner	gesamt	Beschäftigte pro 1.000 Einwohner	
Baden-Württemberg	263.756	28	212.692	22	50
Bayern	313.015	28	243.909	22	50
Berlin	157.794	-	-	-	47
Brandenburg	69.720	26	46.838	18	44
Bremen	42.165	-	-	-	63
Hamburg	70.656	-	-	-	44
Hessen	128.116	23	118.448	21	44
Mecklenburg-Vorpommern	53.202	27	33.863	17	44
Niedersachsen	206.668	29	140.776	20	48
Nordrhein-Westfalen	398.164	24	300.859	18	41
Rheinland-Pfalz	98.586	27	62.065	17	44
Saarland	29.411	28	13.926	13	41
Sachsen	115.728	23	88.094	18	41
Sachsen-Anhalt	77.819	26	62.366	21	47
Schleswig-Holstein	60.336	23	46.288	18	41
Thüringen	70.145	26	39.468	15	40

Daten-Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14

ordnete Rolle. Ihre Bedeutung könnte freilich in der Zukunft zunehmen. Zweckverbände sind öffentlich-rechtliche Zusammenschlüsse, mit deren Hilfe mehrere Gemeinden, Gemeindeverbände, aber auch andere Verwaltungen einzelne klar festgelegte Aufgaben gemeinsam bewältigen wollen, etwa den Betrieb der Abwasserbeseitigung oder von Krankenhäusern. Zweckverbände haben eine lange Tradition. Schon das Kommunalrecht Ende des 19. Jahrhunderts kannte Zweckverbände.

Allgemeine rechtliche Grundlage ist das modifizierte und um Landesgesetze erweiterte Reichszweckverbandsgesetz (RZwVG) sowie das Zweckverbandsgesetz (ZwVG) in der Fassung vom 22.12.2003. Seiner Rechtsnatur nach ist der Zweckverband eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, ohne freilich Gebietskörperschaft zu sein. Der Zusammenschluss kann auf zwei verschiedenen Grundlagen beruhen:

- freiwilliger öffentlicher Vertrag (Freiverband)

- aufsichtsbehördliche Verfügung bzw. Landesgesetz (Pflicht- bzw. gesetzlicher Zweckverband).

Personalmäßig auffällig, gleichwohl logische Konsequenz der Aufgabenstellung von Zweckverbänden, sind der geringe Anteil an Beamten (4%) und die hohe Zahl an Arbeitern (33%). Differenziert nach Aufgabenbereichen vereinen die Krankenhäuser das größte Personalvolumen aller in Zweckverbänden Beschäftigten auf sich. Nicht weniger als 29 Prozent des in Zweckverbänden angestellten Personals entfällt auf Krankenhäuser.

### 3.10 Nachwuchssituation

Eine Analyse der Personalstruktur des Öffentlichen Dienstes darf nicht ohne einen Blick auf dessen Ausbildungsaktivitäten enden. Immerhin lassen sich daran quantitative und qualitative Weichenstellungen für die Zukunft ablesen. Beträgt das Verhältnis von Beamten zu Angestellten und Arbeitern bei allen Beschäftigten 40:50:10, so liegt es bei der Ausbildung des Berufsnachwuchses davon



Tabelle 16

Beschäftigte des mittelbaren Öffentlichen Dienstes (Stand: 30.06.2003)									
Institution		Beamte		Angestellte		Arbeiter		Summe	
		gesamt	weiblich	gesamt	weiblich	gesamt	weiblich	gesamt	weiblich
Sozialversicherungs-träger	Kranken-versicherung	465	41%	133.837	84%	2.132	89%	136.434	66%
	Unfall-versicherung	1.048	34%	29.439	54%	631	77%	31.118	56%
	Renten-versicherung	16.864	43%	52.230	74%	6.117	67%	75.211	67%
	Knappschaft	1.623	43%	11.547	72%	1.114	73%	14.284	69%
Bundesagentur für Arbeit		22.857	47%	70.136	73%	3.387	58%	96.380	66%
Bundesbank		6.558	19%	7.767	53%	657	77%	14.982	39%
Rechtlich selbstständige Einrichtungen		15.575	28%	169.568	67%	41.578	32%	226.721	58%
<b>Gesamt</b>		<b>64.990</b>	<b>40%</b>	<b>474.524</b>	<b>67%</b>	<b>55.616</b>	<b>41%</b>	<b>595.130</b>	<b>62%</b>

Daten-Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14

abweichend und trotz aller öffentlichen Infragestellung des Berufsbeamtentums bei 45:50:5. Besonders groß ist das Übergewicht der Beamten im gehobenen Dienst (10:1), wo die Ausbildung nach wie vor traditionell im Beamtenverhältnis erfolgt. Mit einem Verhältnis von 3:1 dominieren die Beamten aber auch im höheren Dienst deutlich. Ohne die in zahlreichen Bundesländern im Angestelltenverhältnis befindlichen Lehramtsreferendare würde die Relation ähnlich einseitig zugunsten der Beamten ausfallen wie im gehobenen Dienst. Im mittleren Dienst folgt die Ausbildungsstruktur der Beschäftigtenstruktur. Auf einen Nachwuchsbeamten kommen vier Auszubildende im Angestelltenverhältnis.

Der Frauenanteil unter allen Nachwuchskräften und Auszubildenden des gesamten Öffentlichen Dienstes liegt mit einem Gefälle vom einfachen und mittleren Dienst zum höheren Dienst deutlich oberhalb der 50-Prozent-Marke (61 Prozent). Lediglich auf der Arbeiterebene und den dortigen mehrheitlich gewerblichen Berufen ist der Frauenanteil mit nur 18 Prozent gering.

Mit durchschnittlich fünf Prozent erreicht der Öffentliche Dienst eine durchaus zufrieden stellen-

de Ausbildungsquote. Freilich gilt es zu differenzieren. Auf der Arbeiterebene erreicht die Ausbildungsquote mit knapp 3 Prozent schließlich nur den halben Wert und deutet damit unzweideutig auf weitere geplante Verlagerungen und einen Abbau hin. Davon sind offensichtlich und direkt auch die Beamten des einfachen Dienstes betroffen. Sie scheinen bei einer Ausbildungsquote von gerade mal noch 1 Prozentpunkt zum Auslaufmodell zu werden. Auffällig ist zuletzt die ebenfalls geringe Ausbildungsquote des mittelbaren Öffentlichen Dienstes in der Laufbahngruppe des höheren Dienstes. Die Erklärung ist so einfach wie einleuchtend: die Institutionen des mittelbaren Öffentlichen Dienstes sind im Wesentlichen (Leistungs-)Gewährungsverwaltungen mit einem deswegen umfangreichen sachbearbeitenden gehobenen Dienst und einem im Vergleich zu den Bundes- und Länderverwaltungen schlankeren höheren Dienst.

#### 4. Ausblick

Der Öffentliche Dienst wird personell weiter schrumpfen. Die finanziell engen Spielräume von Bund, Ländern und Gemeinden werden keine

Tabelle 17

In Ausbildung befindliches Personal des Öffentlichen Dienstes (Stand: 30.06.2003)											
Laufbahn	Dienstverhältnis	Bund		Länder		Gemeinden		Mittelbarer Öffentlicher Dienst		Summe	
		gesamt	weiblich	gesamt	weiblich	gesamt	weiblich	gesamt	weiblich	gesamt	weiblich
Höh.	Beamte*	152	25%	28.061	58%	55	45%	39	28%	28.307	58%
Dienst	Angestellte			17.554	49%	1.371	57%	965	51%	19.890	50%
Geh.	Beamte*	2.174	48%	39.084	66%	3.907	60%	4.219	67%	49.384	65%
Dienst	Angestellte	2	50%	1.337	76%	1.869	73%	1.271	61%	4.479	71%
Mittl.	Beamte*	2.393	27%	13.034	41%	2.709	47%	80	50%	18.216	40%
Dienst	Angestellte	2.680	75%	12.782	72%	38.740	77%	20.852	75%	75.054	75%
Einf.	Beamte*	1	0%	17	24%	59	49%	-	-	77	43%
Dienst	Angestellte	-	-	1.392	59%	2.496	78%	776	70%	4.664	71%
Arbeiter		3.620	12%	6.317	20%	4.207	26%	1.311	23%	15.455	18%
<b>Gesamt</b>		<b>11.022</b>	<b>38%</b>	<b>119.578</b>	<b>57%</b>	<b>55.413</b>	<b>70%</b>	<b>29.513</b>	<b>70%</b>	<b>215.526</b>	<b>61%</b>

\* einschließlich Richter, Berufs- und Zeitsoldaten

Daten-Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14

Tabelle 18

Ausbildungsquote des Öffentlichen Dienstes (Stand: 30.06.2003)				
Laufbahngruppe	Dienstverhältnis	Bund/Länder/ Gemeinden	Mittelbarer Öffentlicher Dienst	gesamt
Höherer Dienst	gesamt	8%	2%	7%
	Beamte*	7%	0%	7%
	Angestellte	8%	2%	7%
Gehobener Dienst	gesamt	4%	3%	4%
	Beamte*	6%	10%	6%
	Angestellte	1%	1%	1%
Mittlerer Dienst	gesamt	5%	8%	6%
	Beamte*	5%	2%	5%
	Angestellte	5%	8%	6%
Einfacher Dienst	gesamt	9%	10%	9%
	Beamte*	1%	0%	1%
	Angestellte	12%	11%	12%
Arbeiter		3%	2%	3%
<b>Gesamt</b>		<b>5%</b>	<b>5%</b>	<b>5%</b>

\* ohne Berufs- und Zeitsoldaten

Daten-Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14



andere Wahl lassen. Die Anstrengungen aller Bundesländer um eine Verwaltungsstrukturreform haben das klare Ziel der Kostenreduzierung. Das jedoch ist in weiten Teilen nur über Personalabbau zu erreichen. So ist beispielsweise Niedersachsen im Begriff, seine vier Bezirksregierungen als Mittelinstanz komplett abzubauen. An ihre Stelle sollen kleine Kontaktstellen der Landesregierung mit nur wenigen Beschäftigten treten. Der Bund beabsichtigt im Zuge der anstehenden Umstrukturierung der Bundeswehr, die Bundeswehrverwaltung um nahezu die Hälfte auf 75.000 Beschäftigte zu reduzieren. Es bedarf keiner hellserischen Fähigkeiten vorauszusagen, dass es bei diesen Beispielen nicht bleibt. Weitere werden folgen.

Doch der Öffentliche Dienst wird nicht nur quantitativ schrumpfen, er wird sich auch qualitativ verändern. Die teilweise bereits vollzogenen, zum größten Teil aber noch geplanten Reformvorhaben beim Beamtenrecht sowie die aktuellen Tarifver-

handlungen sollen zu einer deutlich größeren Flexibilisierung der personalpolitischen und personalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen führen. Über Details zu spekulieren, verbietet sich an dieser Stelle. So viel aber ist klar, leistungsorientierte Elemente werden für die berufliche Karriere ebenso wie die individuelle Einkommensentwicklung anders definiert werden als bisher und steigendes Gewicht erhalten. Die Laufbahngrenzen werden durchlässiger, die formalen Eingangsqualifikationen verlieren an Bedeutung, die individuelle Leistung entscheidender.

Dokumentation: E X

INFOnet ➤ Suchbegriff: ibv 24/2004

Zentrale PP 53 12/2004

