

# Beschäftigungskrise im öffentlichen Dienst?

Elke Ahlers

Der öffentliche Dienst in Deutschland ist seit Jahren gekennzeichnet durch Einstellungsstopps und Stellenkürzungen. Die daraus resultierende Beschäftigungssituation sowie die Arbeitsbedingungen werden in der Öffentlichkeit kaum thematisiert. Diese Lücke zu schließen, ist Anliegen des vorliegenden Artikels, der sich neben Befunden der amtlichen Statistik auf Ergebnisse der 2002 bundesweit durchgeführten WSI-Befragung bei über 1.300 Personalräten stützt. Die aktuellen Befragungsergebnisse geben Auskunft über die Situation in den Dienststellen und die Herausforderungen für die Personalräte.

## 1 Problemaufriss

Der öffentliche Dienst ist heute mit 4,8 Mio.<sup>1</sup> Beschäftigten zwar immer noch der wichtigste Arbeitgeber in Deutschland (Statistisches Bundesamt 2003<sup>2</sup>), aber im Vergleich zu 1990/91 hat er fast 2 Mio. Beschäftigte verloren. Können die Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst noch als sicher gelten? 2003 vermelden die Kommunen und Länder als wichtigste öffentliche Beschäftigungsträger mit einem Rekorddefizit von 8,6 Mrd. Euro (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2004) „Land unter“. Schon lange vorher wurden frei werdende Stellen aufgrund der wachsenden Finanzschwierigkeiten nur noch begrenzt wiederbesetzt, so dass die Beschäftigung auch unabhängig von den Privatisierungseffekten z.B. bei Bahn und Post stark geschrumpft ist. Zwar waren betriebsbedingte Kündigungen seit Anfang der 90er Jahre bzw. dem Beginn der Krise psychologisch wie praktisch tabuisiert. Jetzt jedoch sollen erstmals in einigen großen Städten (z.B. Frankfurt/Main) bestehende Dienstvereinbarungen zum Verbot von betriebsbedingten Kündigungen nicht verlängert werden (Frankfurter Rundschau vom 14.11.03).

Gleichzeitig geht der Druck zum Stellenabbau mit steigender Aufgabenvielfalt und Arbeitsintensität einher. Denn, so lautet ein erklärtes Ziel kommunaler und staatlicher Verwaltungen, die Dienstleistungen sollen flexibler und bürgernaher ausgeführt werden (Stichworte: bürgernahe Verwaltung, Verlängerung der Öffnungszeiten, unmittelbare und effiziente Kundenbetreuung). Dieser Konflikt bleibt nicht ohne Konsequenzen – sowohl für die Arbeitszufriedenheit als auch für die gesundheitliche Situation der verbleibenden

Beschäftigten. Die Beschäftigungszeichen stehen auf Sturm – und die Interessenvertretung ist vor neue und wachsende Aufgaben gestellt.

## 2 Eingrenzung der Auswertung

Das WSI führte im Sommer 2002 parallel zu einer dritten Befragung der Betriebsräte auch wieder eine Befragung von Personalräten durch. Im Zentrum standen Fragen zu Beschäftigungsentwicklungen und Arbeitsbedingungen in den Dienststellen des öffentlichen Dienstes. Im öffentlichen Dienst verfügen rund 75 % aller Dienststellen über einen Personalrat (Ellguth 2003, S. 195). Damit repräsentiert diese Befragung 95 % aller Beschäftigten in personalratsfähigen Dienststellen (Schäfer 2003, S. 139). Schließlich können die Befunde von 2002 mit den Ergebnissen der vorangegangenen Befragungen des WSI von 1997 und 1999 verglichen werden.

Insgesamt haben in 2002 1.336 Personalräte aus dem gesamten Bundesgebiet an der Befragung teilgenommen.<sup>3</sup> Davon sind 1.056 Fragebögen aus West- und 280 aus Ostdeutschland eingegangen. Die Eingänge der Fragebögen verteilen sich auf Verwaltungs- und Leistungsbereiche (Tabelle 1):

Die Antworten der Personalräte wurden mit einem Gewichtungsfaktor versehen, der das Sample der realen Beschäftigungsverteilung auf Ost/West, Status der Dienststelle (Bund, Länder, Gemeinden usw.) und der Dienststellenbereiche anpasst (Näheres bei Schäfer 2003). Wie Personalräte die aktuelle Beschäftigungssituation im öffentlichen Dienst einschätzen und mit welchen Problemen sie zu „kämp-

fen“ haben, wird im Anschluss an einen kurzen Abriss über die generelle Beschäftigungsentwicklung des öffentlichen Dienstes beschrieben.

## 3 Beschäftigungsentwicklung im öffentlichen Dienst

### 3.1 ERGEBNISSE DER AMTLICHEN STATISTIK

4,8 Mio. Beschäftigte hatten Mitte 2002 einen Arbeitsplatz im öffentlichen Dienst; 1991 waren es noch 6,7 Mio. Menschen. Der Arbeitsplatzabbau wurde im Wesentlichen umgesetzt durch Einstellungsstopps – das heißt, frei werdende Stellen wurden nicht wiederbesetzt. Betriebsbedingte Kündigungen waren bisher im öffentlichen Dienst die Ausnahme – nicht zuletzt aufgrund der Anfang der 90er Jahre im Rahmen der angestrebten Verwaltungsmodernisierungen zwischen Personalräten und Kommunen abgeschlossenen Dienstvereinbarungen zum Beschäftigungsschutz.

1 Einschließlich Soldaten.

2 Es wurden die Daten der Personalstandsstatistik des Statistischen Bundesamtes herangezogen, eine Totalerhebung, die jährlich zum Stichtag 30. Juni durchgeführt wird.

3 Die effektive Rücklaufquote der WSI-Personalrätebefragung – das ist das Verhältnis von versandten und zurück erhaltenen Fragebögen – beträgt 16,9 %.

Elke Ahlers ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im WSI in der Hans Böckler Stiftung.  
e-mail: elke-ahlers@boeckler.de

**Tabelle 1: Verteilung der befragten Personalräte/Dienststellen auf Verwaltungs- und Leistungsbereiche**

	Absolut	in %
Allgemeine Verwaltung	500	37,4
Polizei	99	7,4
Sonst. öffentliche Sicherheit <sup>1</sup>	97	7,3
Justiz	118	8,8
Schule	69	5,2
Sonst. Bildung, Wissenschaft, Kultur	69	5,2
Soziale Sicherung	77	5,8
Gesundheitswesen	115	8,6
Energie-, Wasserwirtschaft	17	1,3
Verkehr und Nachrichten	28	2,1
Öffentliche Wirtschaftsunternehmen	54	4,0
Sonstige <sup>2</sup>	29	2,2
Keine Angaben zum Bereich	58	4,3
Insgesamt	1.336	100,0

<sup>1</sup> Einschließlich Bundeswehr  
<sup>2</sup> Darunter im Wesentlichen Wohnungswesen  
 Quelle: WSI-Personalrätebefragung 2002

WSI Hans Böckler Stiftung

Doch aller „Erfolg“ einer mittels Einstellungsstopp durchgeführten „sanften“ Personalabbauethodik im öffentlichen Dienst kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Situation des verbleibenden Personals im öffentlichen Dienst zu großen Problemen geführt hat, auf die später noch eingegangen wird.

Der massive Personalabbau lässt sich unterteilen in Maßnahmen zur Privatisierung und Verbetriebswirtschaftlichung von Dienststellen einerseits (Kißler 1999) und Konsolidierungs- und Sparmaßnahmen andererseits. Oftmals bedingt das eine das andere. Im Folgenden sind die Hauptentwicklungslinien in der Personalpolitik der öffentlichen Arbeitgeber nachgezeichnet (Kouten 2003):

– Die Deutsche Bundesbahn/Reichsbahn und die Deutsche Post wurden privatisiert, mit der Folge, dass das Personal im öffentlichen Dienst wie in den ausgegliederten Unternehmen reduziert wurde. Ungefähr 35 % der Personalreduzierung seit 1991 sind auf die Privatisierung der Deutschen Bundespost zurückzuführen, 21 % entfallen auf die durch Privatisierung ausgegliederten Angestellten und Arbeiter der Deutschen Bundesbahn sowie den Rückgang der Zahl der Beamten beim Bundeseisenbahnvermögen.

– In den neuen Ländern bestand zusätzlich der Zwang, die Personalausstattung der Länder und Kommunen den Verhältnissen im früheren Bundesgebiet anzupassen. 29 % der Personalreduzierung seit 1991 sind hierdurch begründet.

– 10 % des Personalabbaus gehen auf die kommunale Haushaltskrise zurück. Immer

deutlicher spüren die Kommunen seit Einführung des Länderfinanzausgleichs für die gesamte Bundesrepublik im Jahr 1995 z.B. die Folgen der deutschen Wiedervereinigung. Gleichzeitig hat die Gewerbesteuerreform dazu geführt, dass die öffentlichen Einnahmen aus Gewerbesteuer stagnieren. Zunehmende Arbeitslosigkeit hat dazu beigetragen, dass die Ausgaben für Sozialhilfe, die von den Kommunen finanziert werden, steigen. Die Ausgaben-Einnahmen-Schere der Kommunen erzeugt Einsparungsdruck, der häufig auf die Reduzierung von Personalkosten zielt.

– Außerdem hat der Bund die zivilen und militärischen Arbeitsplätze bei der Bundeswehr verringert. Dies erklärt 5 % des Personalrückgangs seit 1991.

Der genannte Stellenabbau wird nur zum Teil durch den Rückgang der Beschäftigtenzahlen widerspiegelt. Hinzu kommt, dass im öffentlichen Dienst immer mehr MitarbeiterInnen einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen und daher eine Stelle immer häufiger nicht von einer Person allein ausgefüllt wird. Von den Beschäftigten im öffentlichen Dienst hatten nach der Personalstandsstatistik 2002 3,5 Mio. in ihrem Dienst- oder Arbeitsvertrag die volle und 1,3 Mio. eine verkürzte Arbeitszeit vereinbart. Vorher ging von Jahr zu Jahr die Zahl der Vollzeitarbeitsplätze zurück (z.B. von 2001 auf 2002 um –63.000), während bei den Teilzeitkräften ein stetiger Anstieg festgestellt werden kann (von 2001 auf 2002 um +51.000) (Kouten 2003, S. 916). Das erfasste Arbeitszeitvolumen der Teilzeitkräfte ergibt, dass die 1,3 Mio. Teilzeitbeschäftigten die Arbeitszeit von etwa

770.000 Vollzeitbeschäftigten geleistet haben, was einen durchschnittlichen Arbeitszeitfaktor<sup>4</sup> von 60 % bedeutet. Das gesamte Arbeitszeitvolumen im öffentlichen Dienst entsprach also 4,35 Mio. Vollzeitarbeitsplätzen. Sein Rückgang ist etwas stärker ausgefallen als die Abnahme der Zahl der Arbeitsplätze (–42.000 oder –1,0%). Dieser Effekt wird sich in Zukunft verstärken, weil sich von den Beschäftigten in Altersteilzeit,<sup>5</sup> die das Blockmodell gewählt haben, zurzeit noch mehr Personen in der Arbeitsphase als in der Freistellungsphase befinden. In der Arbeitsphase arbeiten diese mit der vollen Arbeitszeit, um ihr Arbeitszeitkonto für die Freistellungsphase aufzufüllen. Sobald die Mehrzahl der Altersteilzeiter in die Freistellungsphase geht, wird das Arbeitszeitvolumen entsprechend gedrückt.

Die Zunahme der Teilzeitbeschäftigung im öffentlichen Dienst spiegelt sich in der gestiegenen Teilzeitquote. 1991 hatten nach der Personalstandsstatistik 16 % in ihrem Dienst- oder Arbeitsvertrag eine verkürzte Arbeitszeit vereinbart, 2002 waren es 27 %. In der Privatwirtschaft liegt der Anteil mit 21 % nach dem Mikrozensus weitaus niedriger. Die seit 1991 gestiegene Anzahl der Teilzeitkräfte im öffentlichen Dienst geht auf verschiedene Faktoren zurück. Zu gut einem Viertel ist die deutlich zunehmende Inanspruchnahme von Altersteilzeit ursächlich. So haben Mitte 2002 135.000 Beschäftigte im öffentlichen Dienst eine Altersteilzeitbeschäftigung aufgrund gesetzlicher bzw. tarifvertraglicher Regelungen ausgeübt. Im Vergleich zum Vorjahr sind dies gut 40.000 bzw. 43 % Beschäftigte mehr. Damit machten 19 % (2001: 13 %) aller Beschäftigten, die das 55. Lebensjahr vollendet hatten, von der Möglichkeit der Altersteilzeit Gebrauch. Eine im Gegenzug mögliche und ursprünglich auch verlautbarte Einstellung von jungen Beschäftigten war damit allerdings kaum verbunden.

Bei der traditionellen Teilzeitbeschäftigung ergab sich ein vergleichsweise gerin-

<sup>4</sup> Der Faktor gibt den Umfang der vereinbarten Arbeitszeit, bezogen auf die Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten, an.

<sup>5</sup> Es gibt in der Altersteilzeit die Wahloption zwischen Teilzeitmodell und Blockmodell. Im Teilzeitmodell wird über den gesamten Zeitraum mit reduzierter Stundenzahl gearbeitet, während im Blockmodell einer Arbeitsphase mit der bisherigen Stundenzahl eine Freistellungsphase bis zum vereinbarten Ende der Altersteilzeit folgt.

ger Anstieg um 11.000 Beschäftigte (Kouten 2003, S. 916). Dieser Anstieg dürfte überwiegend auf den gestiegenen Frauenanteil im öffentlichen Dienst zurückzuführen sein, da Frauen sehr viel häufiger eine verkürzte Arbeitszeit mit ihrem Arbeitgeber vereinbaren als Männer. Die Frauenquote im öffentlichen Dienst ist von 46,8 % im Jahre 1991 auf 51,5 % Mitte 2002 angestiegen. Betrachtet man den Frauenanteil aller erwerbstätigen Angestellten, Arbeiter und Beamten (einschl. öffentlichem Dienst), liegt dieser laut Mikrozensus nur bei 45 %. Auch die Teilzeitquote der Frauen im öffentlichen Dienst ist mit 40,8 % recht hoch (ohne die weiblichen Beschäftigten in Altersteilzeit). 1991 hatten noch 30 % aller Frauen und nur 3,4 % der Männer mit verkürzter Arbeitszeit gearbeitet.

Ein weiteres Mittel zur Reduzierung der Personalkosten sind befristete Neueinstellungen. Daten der Personalstandsstatistik zeigen, dass der Anteil der befristet Beschäftigten im öffentlichen Dienst (295.558 oder 10 %) zwei Prozentpunkte höher liegt als der in der Privatwirtschaft (8 % laut Mikrozensus). Für die Berechnung der Befristungsquote werden vom Statistischen Bundesamt (wie in der Privatwirtschaft) nur die abhängig beschäftigten Arbeiter und Angestellten zugrunde gelegt, obwohl es im öffentlichen Dienst sehr viel mehr Beschäftigungsverhältnisse gibt, darunter auch befristete Beamte und Soldaten (Tabelle 2).

Bei dieser Befristungsquote von 10 % handelt es sich nach Angaben des Statistischen Bundesamtes sogar um eine Untererfassung, weil einige Beschäftigungsbereiche nur teilweise erfasst sind, insbesondere auf Ebene des Bundes. Das Statistische Bundesamt arbeitet z.Z. an einer Verbesserung der Datenqualität. Der grundsätzliche Befund, dass Befristungen im öffentlichen Dienst verbreiteter sind als in der Privatwirtschaft, wird auch mit den Daten des IAB-Panels bestätigt.<sup>6</sup> Allerdings lassen sich die Quoten untereinander kaum vergleichen, weil sowohl die Beschäftigungsform „befristet“ als auch Betriebe/Dienststellen des öffentlichen Dienstes vom IAB und StBA methodisch unterschiedlich bestimmt und definiert werden.

Innerhalb des öffentlichen Dienstes zeigen sich deutliche Unterschiede der Befristungsquoten zwischen den Beschäftigungsbereichen. So fällt erwartungsgemäß die Befristungsquote für den Bund aufgrund der dortigen statistischen Untererfassung relativ gering aus (Abbildung 1).

**Tabelle 2: Beschäftigte des öffentlichen Dienstes am 30.6.2002 nach Dienstverhältnis und Beschäftigungsbereichen**

	Insgesamt	Tarifbeschäftigte mit Zeitvertrag
Angestellte	2.323.069	241.892
Arbeiter	625.996	53.666
Beamte und Richter <sup>1</sup>	1.674.804	–
Berufs- und Zeitsoldaten	185.221	–
<b>Summe</b>	<b>4.809.090</b>	<b>295.558</b>

<sup>1</sup> Sowie Bezieher von Amtsgehalt  
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, R6, 2002

WSI Hans Böckler Stiftung

**Abb. 1: Befristungsquoten im öffentlichen Dienst nach Beschäftigungsbereichen für das Jahr 2002 - in % -**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, R 6, 2002.

WSI Hans Böckler Stiftung

Bei den Gemeinden und den Zweckverbänden (z.B. Zweckverband zweier Gemeinden zur Abfallentsorgung oder Tourismuswirtschaft) liegt der Anteil der Beschäftigten mit Zeitvertrag leicht unterhalb des Durchschnitts. Und auch im mittelbaren öffentlichen Dienst (dazu gehören z.B. alle Sozialversicherungsträger und Anstalten des öffentlichen Rechts, wie z.B. die Bundesanstalt für Landwirtschaft- und Ernährung) ist der Anteil der befristet Beschäftigten mit 9 % nicht auffällig hoch. Besonders auffällig dagegen sind die Länder mit einer Befristungsquote von 14,7 %. Dies lässt sich damit erklären, dass die den Ländern zuzurechnenden Universitäten fast ausschließlich mit befristeten wissenschaftlichen Drittmittelbeschäftigten arbeiten. Aber auch der Schulbereich hat seit einiger Zeit den Anteil befristet beschäftigter LehrerInnen im Angestelltenverhältnis aufgestockt.

Befristete Beschäftigung ist übrigens nicht nur wegen der Befristung, sondern teilweise wegen der damit verbundenen Einkommen prekär. Denn von dieser Be-

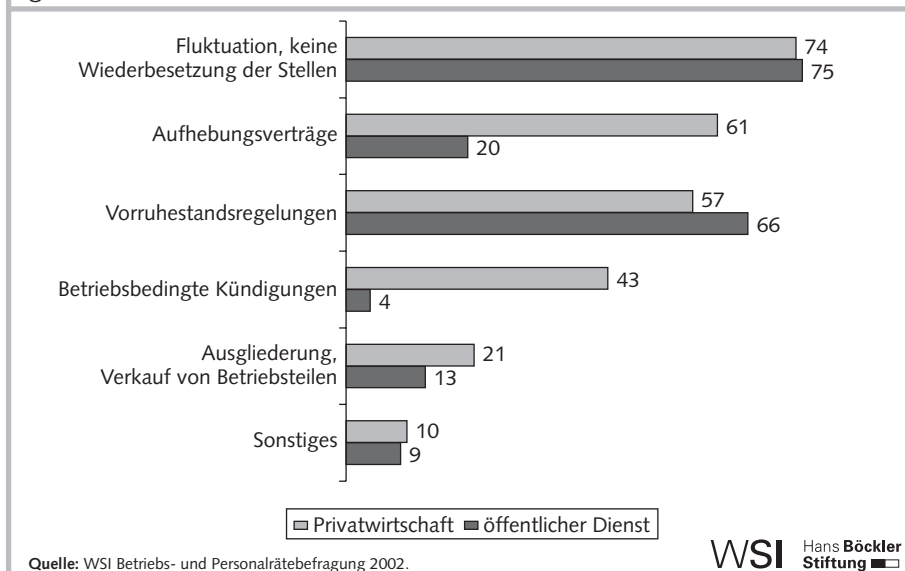
schäftigungsgruppe hat nur gut die Hälfte (52 %) eine Vollzeitstelle inne, knapp die Hälfte arbeitet in Teilzeit.

Zusammenfassend wird deutlich, dass flexibilisierte oder auch atypische Beschäftigungsformen im öffentlichen Dienst verbreiteter sind als angenommen und in den letzten Jahren deutlich zugenommen haben. Wie gezeigt wurde, sind die öffentlichen Arbeitgeber Vorreiter bei Teilzeitbeschäftigung, Altersteilzeit und Zeitverträgen. Ein Erklärungsgrund hierfür liegt sicherlich im hohen Frauenanteil des öffentlichen Dienstes. Noch genauer: Wenn Frauen aufgrund ihrer zugeschriebenen Rolle von Kindererziehung und Pflege temporär aus dem Erwerbsleben aussteigen, gibt das dem Arbeitgeber häufig die Möglichkeit, deren Stellen aufgrund des Teilzeit- und Befristungsgesetzes befristet zu „ersetzen“. Daneben ist

<sup>6</sup> Das IAB errechnet eine Befristungsquote im öffentlichen Dienst von 7 % sowie eine für die Privatwirtschaft von 4,4 %.

## Abb. 2: Formen des Personalabbaus

- Anteil in % der Betriebe/Dienststellen, die folgende Personalabbauverfahren genutzt haben -



angesichts knapper Haushaltsbudgets generell der Eindruck begründet, dass mehr prekäre Jobs eine personalkostenreduzierende Maßnahme sind.

Vor dem Hintergrund dieser dargelegten Fakten ist zu vermuten, dass Stellenkürzungen und Qualitätsverschlechterungen in der Beschäftigungslandschaft auch die Themenfelder sind, mit denen sich Personalräte seit Jahren schwerpunktmäßig auseinandersetzen. Eine Auswertung der neuesten Personalrätebefragung des WSI bestätigt diese Annahme nicht nur, sondern zeigt ebenso auf, dass auch weitere wichtige Arbeitsfelder mit dem Hauptproblem verknüpft sind.

### 3.2 ERGEBNISSE DER WSI-PERSONALRÄTEBEFRAGUNG

Laut WSI-Personalrätebefragung beschäftigten sich 53 % der befragten Personalräte im Zeitraum von 2000–2002 mit Personalabbau. In 43 % aller Dienststellen sind in diesen zwei Jahren im Vergleich zu Vorjahren erneut Arbeitsplätze abgebaut worden. Lediglich 18 % der Dienststellen können einen positiven Arbeitsplatzsaldo im Zeitvergleich verzeichnen (bedingt durch Personalaufstockung in Schulen und einigen Bildungseinrichtungen). 29 % sehen für diese zwei Jahre keine Veränderung in der Beschäftigungslage (Näheres bei Ahlers 2003). Dabei handelt es sich im öffentlichen Dienst anders als in der Privatwirtschaft mit sich abwechselnden Boom- und

Rezessionsphasen, um einen stetigen Personalabbau, der sich schon in den beiden vorherigen Personalrätebefragungen von 1997 und 1999 niederschlug. Auch damals war der Stellenabbau aus Sicht der befragten Personalräte eines ihrer Hauptbeschäftigungsfelder (59 % bzw. 56 %).

Auch die zunehmende Befristungspraxis beschäftigt die Interessenvertreter im öffentlichen Dienst massiv. Jeder vierte (26 %) der im Jahr 2002 befragten Personalräte gibt an, dass Neueinstellungen grundsätzlich zunächst befristet erfolgen. Zwar vermelden 39 % der Personalräte, dass befristet Beschäftigte in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis übernommen wurden; dies bedeutet aber im Umkehrschluss, dass 61 % der Personalräte keine befristet Beschäftigten „entfristen“ konnten. Hier befinden sich Personalräte in einem Dilemma; denn vor dem Hintergrund von Einstellungs-Stopps und steigender Arbeitsüberlastung mag für viele der Einsatz von befristeter Beschäftigung einen positiven Beigeschmack bekommen. So geben 33 % der Personalräte an, dass befristet Beschäftigte zur Bewältigung von Arbeitsspitzen eingesetzt werden. Dadurch erhält das Stammpersonal immerhin Verstärkung – und sei es nur für eine begrenzte Zeit. Auch die von jedem 4. Personalrat (26 %) durchgesetzte zumindest befristete Übernahme von Auszubildenden ist oft hart erkämpft.

Zudem wird Outsourcing im öffentlichen Dienst verstärkt genutzt, um Perso-

nalkosten zu sparen. In fast jeder 4. Dienststelle (23 %) wurden in der Zeit von 2000 bis 2002 Tätigkeiten ausgegliedert. Davon waren besonders Länder und Gemeinden betroffen – ein Zeichen dafür, dass dort der Druck auf Einsparung von Haushaltsmitteln besonders groß ist.

Verständlich, dass Personalräte in Maßnahmen der Beschäftigungssicherung Zuflucht suchen. Im Jahre 2002 konnten 23 % der Dienststellen des öffentlichen Dienstes eine betriebliche Vereinbarung (Dienstvereinbarung oder sonstiges) zur Beschäftigungssicherung vorweisen. Damit liegt der öffentliche Dienst diesbezüglich auf gleicher Höhe wie die Privatwirtschaft. Denn nach der jüngsten WSI-Betriebsrätebefragung aus dem Jahre 2003 hatten ebenfalls 23 % der Privatbetriebe ein „betriebliches Bündnis“ vereinbart (Frankfurter Rundschau vom 27.11.03 – Fachserie Tarifpolitik).

Obwohl auch in der Privatwirtschaft massiv Personal abgebaut wird, zeigen sich in den Befragungsergebnissen deutliche Unterschiede bezüglich der Abbauform zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst. So kommt es im öffentlichen Dienst nur in 4 % aller Dienststellen zu betriebsbedingten Kündigungen.<sup>7</sup> Anders in der Privatwirtschaft: Hier erfolgten in 43 % aller Betriebe betriebsbedingte Kündigungen. Auch Aufhebungsverträge, die in 61 % aller befragten Betriebe der Privatwirtschaft abgeschlossen wurden, sind im öffentlichen Sektor von marginaler Bedeutung. Personaleinsparungen werden hier im Wesentlichen über Fluktuation/Nicht-Wiederbesetzen von Stellen (75 %) sowie über Vorruhestandsregelungen (66 %) abgewickelt (Kap. 3.1). *Abbildung 2* zeigt einen Vergleich der im Betrieb angewendeten Methoden des Personalabbaus zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft.

## 4 Betrieblicher Handlungsdruck

Befragt man Personalräte nach den schwierigsten und herausforderndsten Aufgaben in ihrer Interessenvertretungsarbeit, dann liegt ebenfalls das Thema Personalabbau

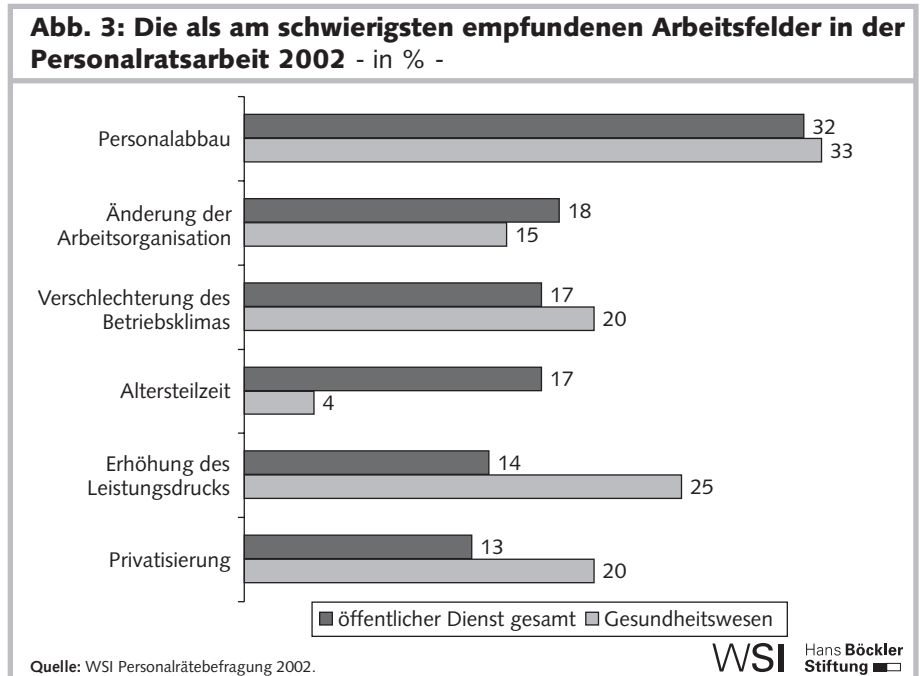
<sup>7</sup> Diese wurden in erster Linie in den Dienststellen der Gemeinden sowie der Länder ausgesprochen.

ganz vorne. 32% der befragten Personalräte bereitet dieses Thema die größten Probleme (Abbildung 3).

Aber auch die nächstfolgend von den Personalräten genannten Arbeitsfelder hängen bei genauerer Betrachtung unmittelbar mit Personalabbau zusammen. Es kann angenommen werden, dass die Verschlechterung des Betriebsklimas (17%) und auch die Erhöhung des Leistungsdrucks (14%) eine unmittelbare Auswirkung des knapper werdenden Personals in den Dienststellen sind. Es sollte kaum verwundern, dass sich unter den verbleibenden Beschäftigten Frustration breit macht, wenn die Arbeit auf immer weniger Stellen verteilt wird und von einem Klima fortwährender bzw. drohender Personalkürzungen umgeben ist. Im Gesundheitsbereich zeichnet sich diese Tendenz sogar ganz massiv ab, wie *Abbildung 3* zeigt. Dort wird die Erhöhung des Leistungsdrucks unter den dortigen Beschäftigten von den Personalräten nach Personalabbau als zweitgrößtes Problem gewertet (25%) – direkt gefolgt von der Verschlechterung des Betriebsklimas (20%).

Auch Altersteilzeit (17%) und Privatisierung (13%) sind zwar zunächst „nur“ Instrumente für Kosten- und Personaleinsparungen im öffentlichen Dienst, können aber für die Beschäftigten zu allerhand Konflikten führen. Wie schon aus *Abbildung 2* deutlich wurde, sind Vorruhestandsregelungen – und darunter lässt sich Altersteilzeit fassen – die zweithäufigste Methode des öffentlichen Dienstes, den Personalstand zu reduzieren. Dabei ist der ursprüngliche Gedanke, im Rahmen der Altersteilzeit einen 1:1 Austausch mit jüngeren Nachrückern zu gewährleisten, in der Realität nicht umgesetzt worden. Personalräte werten es schon als Erfolg, wenn einige Auszubildende übernommen und teilweise Neueinstellungen vorgenommen werden. Letztendlich steht also auf Seiten der Dienstherrn bei der Altersteilzeit die Kosteneinsparung im Vordergrund.

Und auch Privatisierungen (13%) oder Ausgliederung von einzelnen Dienststellenbereichen werden vornehmlich dann vorgenommen, wenn es den Kommunen wirtschaftlich schlecht geht (Schneider 2002, S. 108). Die Privatisierungswelle setzte Anfang der 90er Jahre mit dem Wunsch nach Mitteleinsparungen und verbesserter Wirtschaftlichkeit ein. Ob dies durch Privatisierung wirklich gelingt, ist mehr als fraglich – wie viele Beispiele aus der Praxis



zeigen. Skeptisch zu betrachten sind auch sog. „Scheinprivatisierungen“, z.B. die Umwandlung eines Dienstleistungsbereichs in eine GmbH, mit der auf schnellem Wege eine formale Entlastung des kommunalen Haushalts und eine formale Personalreduktion vorgewiesen werden soll. Letztendlich handelt es sich aber um eine Umverteilung von Geldern – nicht um eine wirkliche Lösung des Problems.

Für die Interessenvertretung stellt die Privatisierung eine besondere Herausforderung dar, weil sie ihre Mitgestaltungsmöglichkeiten aushöhlt. Personalräte werden an Privatisierungsentscheidungen wesentlich schwächer beteiligt als dies bei innerbetrieblichen Umstrukturierungen zutrifft. Außerdem haben von Privatisierung betroffene Beschäftigte des öffentlichen Dienstes (nicht unbegründet) Sorge, dass die Arbeitsverhältnisse in den privatisierten Organisationseinheiten schlechter sind als in ihren herkömmlichen Dienststellen (vor allem hinsichtlich der Arbeitsbedingungen, Entlohnung, Arbeitsplatzsicherheit). Auch die WSI-Personalrätebefragung 2002 enthält eine Teilgruppe von Personalräten, die in ausgegliederten Dienststellen tätig sind (10%). Über die Hälfte der Personalräte dieser Teilgruppe (52%) beobachtete eine immense Verschlechterung des Betriebsklimas in den ausgegliederten Dienststellen (der Vergleichswert der Personalräte insgesamt ist 40%). Zugleich beurteilt jeder 5. Personalrat eben diese Verschlechterung des Be-

triebsklimas als außerordentlich problematisch für eine erfolgreiche Interessenvertretungsarbeit. Dazu bemängeln 25% dieser Personalräte, dass sich die Haltung der Dienststellenleiter gegenüber dem Personalrat in den ausgegliederten Bereichen verhärtet hat (Vergleichswert der Personalräte insgesamt 18%).

Aber oftmals kommt es schlimmer, denn ausgegliederte Betriebe kleinerer Größenordnung verfügen nicht selten über gar keinen neuen Betriebsrat; und wenn sie einen haben, ist fraglich, ob er dasselbe Macht- und Einflusspotenzial besitzt, welches der Personalrat der Kernverwaltung über Jahrzehnte aufbauen konnte (Greifenstein/Kißler 2000, S. 22).

Es wird deutlich, dass die Bemühungen des öffentlichen Dienstes, die Personalkosten immer weiter zu drosseln, zu weitreichenden Problemen für die Interessenvertretung führen. Unsicherheit der Beschäftigten und Arbeitsverdichtung nehmen zu. Die Situation wird noch verschärft durch die vielerorts vorgenommene Verwaltungsmodernisierung, die mit einer massiven Änderung der Arbeitsorganisation verbunden ist. Die Beschäftigten unterliegen neuen Verantwortungen, auf die sie oftmals nur unzureichend vorbereitet sind – nicht zuletzt aufgrund fehlender Haushaltsmittel für notwendige Qualifizierungen. Nicht wenige sind durch diese neuen Aufgaben und die sie umgebenden betrieblichen und organisatorischen Rahmenbedingungen überfordert. Weitere

Frustration in der Arbeit ist die Konsequenz. Gerade in der gegenwärtigen Situation sind aber die öffentlichen Einrichtungen, vor allem die Städte, darauf angewiesen, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die notwendigen Konsolidierungs- und Modernisierungsmaßnahmen aktiv unterstützen und zum Erhalt der Verwaltungsqualität beitragen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Thema Personalabbau die Arbeit von Personalräten ebenso beherrscht wie die der Betriebsräte in der Privatwirtschaft – nur findet die Herausforderung auf einer anderen Ebene statt. Nicht Angst vor Arbeitsplatzverlust dominiert das Arbeitsleben der Beschäftigten im öffentlichen Dienst – so wie dies in der Privatwirtschaft der Fall ist –, sondern die Frage, wie das unter den Bedingungen viel zu knapper Haushaltskassen verbleibende Personal die Arbeit fachgerecht und unter humanen Bedingungen ausführen soll. Unter den beschriebenen Bedingungen geraten Personalräte in ein schwieriges Spannungsfeld zwischen ihrem Bemühen um eine sozialverträgliche Stelleneinsparung einerseits, die sie dann auch vor den Beschäftigten vertreten müssen, und den Konsequenzen knapper werdender Personaldeckungen andererseits. Damit verlieren sie für viele Beschäftigte an Glaubwürdigkeit (Greifenstein/KiBler 2000, S. 33). Die Position der Personalräte erscheint ihnen weniger die ihrige zu sein als die der Dienststellenleitung. Vielen Personalräten wird von den Beschäftigten der „Co-Manager“ angekreidet und das Vertrauen teilweise entzogen, das ihnen als gewählte Interes-

senvertretung zustehen sollte. Und gerade eine vertrauensvolle Zusammenarbeit von Personalräten und Beschäftigten des öffentlichen Dienstes wäre unter den genannten Rahmenbedingungen wichtig.

Was kann also künftig getan werden, um die Situation in den öffentlichen Dienststellen und privatisierten Betrieben zu verbessern? Wo können Personalräte ansetzen, und wo könnte die Gewerkschaft unterstützend wirken?

## 5

### Schlussfolgerungen

Der heutige öffentliche Dienst ist geprägt durch massive Personaleinsparungsmaßnahmen. Das führt zu einer Verhärtung der innerbetrieblichen Situation in den öffentlichen Einrichtungen – das Betriebsklima verschlechtert sich, und der Leistungsdruck wird für viele Beschäftigte unerträglich. Die Ausführungen zeigen zudem, dass der öffentliche Dienst entgegen der Erwartung überdurchschnittlich viele atypische Beschäftigungsverhältnisse aufweist. Trotz dieser schwierigen Rahmenbedingungen sind Personalräte hoch engagiert, den vermeintlich nicht aufzuhaltenden Stellenabbau mit „sanften“ Methoden zu gestalten.

Doch die Personalräte bedürfen dringend der Unterstützung von Politik und Gewerkschaft. Aus der WSI-Personalrätebefragung 2002 geht hervor, dass Personalräte ihre bisherige Betreuung durch die Gewerkschaften recht ambivalent einschätzen. Fast die Hälfte aller Beurteilungen zur

Betreuung der Gewerkschaften lautet „befriedigend“ oder schlechter (Keller/Schnell 2003). So wünschen sich 32 % der Personalräte weitere Hilfen der Gewerkschaften zur Beschäftigungssicherung, 30 % der Personalräte fordern Unterstützung zu Fragen der Umstrukturierung, und 36 % erwarten Hilfe bei Fragen der Verwaltungsmodernisierung. Bei der Frage, in welcher Form diese Hilfen erbracht werden sollten, dominieren „Soforthilfen bei akuten betrieblichen Konfliktsituationen“ (40 % der Nennungen), „spezifische Schulungsangebote“ (41 %) und „spezifisches Arbeitsmaterial“ (34 %). Aber Personalräte sollten auch die Vertrauensbasis zur Belegschaft stärken. Killian/Schneider (2003) schlagen daher Beschäftigtenbefragungen zur Evaluierung der Personalratsarbeit vor. Dies würde sowohl Personalräten als auch Beschäftigten entgegenkommen. Personalräte bekommen Klarheit darüber, inwieweit die eigene Rolleninterpretation und die Themenwahl den Interessen der Beschäftigten entsprechen – und die Beschäftigten fühlen sich diesbezüglich angehört und integriert. Auf diese Weise könnte der Tendenz entgegen gewirkt werden, dass Personalräte von den Beschäftigten zunehmend als „Co-Manager“ der Arbeitgeberseite wahrgenommen werden.

Aber alles in allem sollte auch deutlich geworden sein, dass weitere Stellenabbaumaßnahmen im öffentlichen Dienst – im schlimmsten Falle durch die in einigen Städten diskutierten betriebsbedingten Kündigungen – sowohl von Beschäftigten als auch von Personalräten kaum noch zu vertreten sind.

## LITERATUR

Ahlers, E. (2003): Beschäftigungsentwicklung in den Jahren 2000–2002. Betriebs- und Personalräte berichten, in: WSI-Mitteilungen 3, S. 149–148

Deutscher Städte- und Gemeindebund (2004): Pressemeldung vom 5.1., <http://www.presse-service.de/static/56/564180.html>

Frankfurter Rundschau vom 14.11.03, „Hemzal will freie Hand für Kündigungen“

Frankfurter Rundschau vom 29.11.03, FR-Serie „Acht Vorurteile über den Flächentarifvertrag“

Ellguth, P. (2003): Quantitative Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung, in: WSI-Mitteilungen 3, S. 194–199

Greifenstein, R./KiBler, L. (2000): Personalvertretung in Reformrathäusern, Berlin

Keller, B./Schnell, R. (2003): Zur empirischen Analyse von Personalräten – Strukturdaten und Probleme der Interessenvertretung, in: WSI-Mitteilungen 3, S. 185–193

Killian, W./Schneider, K. (2003): Die Personalvertretung auf dem Prüfstand. Edition der Hans-Böckler-Stiftung 100, Düsseldorf

KiBler, L. (1999): Gutwillig, aber überfordert? Risiken und Chancen der Verwaltungsmodernisierung für die Personalräte, in: Nutzinger, H. (Hrsg.), Perspektiven der Mitbestimmung, Marburg, S. 267–286

Kouten, S. (2003): Beschäftigte der öffentlichen Arbeitgeber am 30. Juni 2002, in: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 10, S. 912–920

Schäfer, C. (2003): Die WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 2002 – ein Überblick, in: WSI-Mitteilungen 3, S. 139–148

Schneider, K. (2002): Arbeitspolitik im „Konzern Stadt“, Baden-Baden

Statistisches Bundesamt (2003): Finanzen und Steuern, Wiesbaden 2003