

Schmid, Katrin; Wilke, Peter; Gröning, Stefanie

Research Report

Branchenanalyse kommunale Verwaltung: Zwischen Finanzrestriktionen und veränderten Arbeitsanforderungen - welche Trends bestimmen die Beschäftigungsentwicklung in der kommunalen Verwaltung?

Study der Hans-Böckler-Stiftung, No. 314

Provided in Cooperation with:

The Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Schmid, Katrin; Wilke, Peter; Gröning, Stefanie (2016) : Branchenanalyse kommunale Verwaltung: Zwischen Finanzrestriktionen und veränderten Arbeitsanforderungen - welche Trends bestimmen die Beschäftigungsentwicklung in der kommunalen Verwaltung?, Study der Hans-Böckler-Stiftung, No. 314, ISBN 978-3-86593-221-1, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/129071>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

STUDY

Nr. 314 · Februar 2016

BRANCHENANALYSE KOMMUNALE VERWALTUNG

**Zwischen Finanzrestriktionen und veränderten
Arbeitsanforderungen – welche Trends bestimmen
die Beschäftigungsentwicklung in der kommunalen
Verwaltung?**

Katrin Schmid, Peter Wilke
(unter Mitarbeit von Stefanie Gröning)

Dieser Band erscheint als 314. Band der Reihe Study der Hans-Böckler-Stiftung.

Die Reihe Study führt mit fortlaufender Zählung die Buchreihe „edition Hans-Böckler-Stiftung“ in elektronischer Form fort.

STUDY

Nr. 314 · Februar 2016

BRANCHENANALYSE KOMMUNALE VERWALTUNG

**Zwischen Finanzrestriktionen und veränderten
Arbeitsanforderungen – welche Trends bestimmen
die Beschäftigungsentwicklung in der kommunalen
Verwaltung?**

Katrin Schmid, Peter Wilke
(unter Mitarbeit von Stefanie Gröning)

Katrin Schmid, M.A., Sozialökonomie und Mitarbeiterin bei Wilke, Maack und Partner, Hamburg.

Dr. Peter Wilke, Unternehmensberater und Geschäftsführer von Wilke, Maack und Partner, Hamburg.

Stefanie Gröning, B.A., Sozialökonomie und studentische Mitarbeiterin bei Wilke, Maack und Partner, Hamburg.

© 2016 by Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
www.boeckler.de

ISBN: 978-3-86593-221-1

Satz: DOPPELPUNKT, Stuttgart

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne schriftliche Zustimmung der Hans-Böckler-Stiftung unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen, Übersetzungen und die Einspeicherung in elektronische Systeme.

INHALT

1. Einleitung	13
1.1 Untersuchungsgegenstand: Welche kommunalen Aufgabenbereiche fließen in die Untersuchung mit ein?	14
1.2 Methodik	15
1.2.1 Was ist der „engere Bereich“ der kommunalen Verwaltung?	16
1.2.2 Vergleich der Bundesländer untereinander	18
2. Kommunen im Wandel – aktuelle Entwicklungen	19
2.1 Kommunalisierung von Aufgaben: Wo gibt es Umstrukturierungen?	20
2.1.1 Auswirkungen auf Beschäftigung	21
2.1.2 Kommunalisierung in den einzelnen Bundesländern	23
2.1.3 Ausblick	29
2.2 Finanzsituation der Kommunen	30
3. Beschäftigungsentwicklung	35
3.1 Beschäftigung im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung	37
3.2 Teilzeitbeschäftigung	40
3.3 Befristungen	43
3.4 Altersstruktur der Beschäftigten	45
3.5 Ausbildungssituation	50
4. Arbeitsbedingungen und Qualität der Arbeit	55
4.1 Belastungen und Gesundheit	55
4.1.1 Arbeitsverdichtung durch knappe Personalbemessung	55
4.1.2 Stress und veränderte Arbeitsanforderungen	56
4.1.3 Krankenstände	57
4.2 Einkommensentwicklung	58

5. Trends und Perspektiven in der kommunalen Verwaltung	62
5.1 Finanzierung entscheidet über Handlungsspielräume	62
5.2 Veränderungen durch E-Government stehen noch bevor	63
5.3 Notwendigkeit von mehr kommunaler Zusammenarbeit?	65
5.4 Demografische Entwicklung – Auswirkungen auf die kommunale Verwaltung	67
5.5 Personalentwicklung	68
 6. Zusammenfassung und Ausblick	 70
6.1 Zentrale Befunde	70
6.2 Ausblick	74
 Anhang: Beschäftigungsentwicklung in den einzelnen Bundesländern	 76
Baden-Württemberg	76
Bayern	80
Brandenburg	84
Hessen	88
Mecklenburg-Vorpommern	92
Niedersachsen	96
Nordrhein-Westfalen	100
Rheinland-Pfalz	105
Saarland	108
Sachsen	112
Sachsen-Anhalt	117
Schleswig-Holstein	121
Thüringen	125
 Literatur	 130

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Initiativen und Programme zur Entschuldung und Haushaltssicherung der Kommunen in den einzelnen Bundesländern	33
Tabelle 2: Anzahl der Beschäftigten im kommunalen Bereich nach Entgeltstufen und Geschlecht, 2011 und 2014	60

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Produktgruppen bzw. Aufgabenbereiche der kommunalen Kernhaushalte	7
Abbildung 2: Beschäftigte in den kommunalen Kernhaushalten (in Mio.) und Ausgaben der Kommunen für Personal, soziale Leistungen und Sachinvestitionen (in Mrd. €), 2002–2015	34
Abbildung 3: Beschäftigte nach Aufgabenbereichen im kommunalen Bereich (in Tsd.), Veränderungsraten 2011 und 2013 (in %)	36
Abbildung 4: Beschäftigte im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung nach Bundesländern, 2013	37
Abbildung 5: Einwohner je Beschäftigten im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung nach Bundesländern, 2013	38
Abbildung 6: Anteile der Beschäftigten nach Aufgabenbereichen in der kommunalen Verwaltung, 2013	39
Abbildung 7: Entwicklung der Zahl der in Teilzeit Beschäftigten im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in ausgewählten Bundesländern*, 2003 bis 2013	40
Abbildung 8: Teilzeitbeschäftigte nach Geschlecht im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung, 2013	41
Abbildung 9: Teilzeitbeschäftigte nach Geschlecht im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in ost- und westdeutschen Bundesländern, 2013	42
Abbildung 10: Entwicklung der Zahl der befristet Beschäftigten im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in ausgewählten Bundesländern*, 2003 bis 2013	44

Abbildung 11: Beschäftigtenanteile nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung, 2013	46
Abbildung 12: Beschäftigte nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in acht Bundesländern*, 2003–2013!	47
Abbildung 13: Beschäftigtenanteile nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung Ost- und West-deutsche Bundesländer, 2013	48
Abbildung 14: Fortschreibung der Beschäftigungsentwicklung nach Altersklassen, 2013 und 2023 im Vergleich	50
Abbildung 15: Entwicklung der Anzahl der Ausbildungsverhältnisse im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in ausgewählten Bundesländern*, 2003 bis 2013	51
Abbildung 16: Ausbildungsquoten im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung über alle Bundesländer, 2013	52
Abbildung 17: Anteil der Beschäftigten nach Laufbahn bzw. Entgeltgruppen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung, Deutschland 2013	59

Anhang Baden-Württemberg

Abbildung 18: Beschäftigte im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Baden-Württemberg, 2003–2013	76
Abbildung 19: Beschäftigte in Teilzeit im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Baden-Württemberg, 2003–2013	77
Abbildung 20: Beschäftigte nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Baden-Württemberg, 2003–2013	79
Abbildung 21: Ausbildungszahlen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Baden-Württemberg, 2003–2013	80

Anhang Bayern

Abbildung 22: Beschäftigte im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Bayern, 2003–2013	81
--	----

Abbildung 23: Beschäftigte in Teilzeit im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Bayern, 2003–2013	82
Abbildung 24: Beschäftigte nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Bayern, 2003–2013	83
Abbildung 25: Ausbildungszahlen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Bayern, 2003–2013	84

Anhang Brandenburg

Abbildung 26: Beschäftigte in Teilzeit im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Brandenburg, 2013	85
Abbildung 27: Befristet Beschäftigte im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Brandenburg, 2013	86
Abbildung 28: Beschäftigte nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Brandenburg, 2013	87

Anhang Hessen

Abbildung 29: Beschäftigte im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Hessen, 2003–2013	88
Abbildung 30: Beschäftigte in Teilzeit im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Hessen, 2003–2013	89
Abbildung 31: Beschäftigte nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Hessen, 2003–2013	90
Abbildung 32: Ausbildungszahlen in der kommunalen Verwaltung in Hessen, 2003–2013	91

Anhang Mecklenburg-Vorpommern

Abbildung 33: Beschäftigte im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern, 2011–2013	92
Abbildung 34: Beschäftigte in Teilzeit im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern, 2011–2013	93

Abbildung 35: Beschäftigte nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern, 2011–2013	94
---	----

Abbildung 36: Ausbildungszahlen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern, 2011–2013	95
---	----

Anhang Niedersachsen

Abbildung 37: Beschäftigte im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Niedersachsen, 2003–2013	96
---	----

Abbildung 38: Beschäftigte in Teilzeit im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Niedersachsen, 2003–2013	97
---	----

Abbildung 39: Beschäftigte nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Niedersachsen, 2003–2013	98
--	----

Abbildung 40: Ausbildungszahlen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Niedersachsen, 2003–2013	99
--	----

Anhang Nordrhein-Westfalen

Abbildung 41: Beschäftigte im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen, 2003–2013	101
---	-----

Abbildung 42: Beschäftigte in Teilzeit im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen, 2003–2013	102
---	-----

Abbildung 43: Beschäftigte nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen, 2003–2013	103
--	-----

Abbildung 44: Ausbildungszahlen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen, 2003–2013	104
--	-----

Anhang Rheinland-Pfalz

Abbildung 45: Beschäftigte im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Rheinland-Pfalz, 2003–2013	105
---	-----

Abbildung 46: Beschäftigte in Teilzeit im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Rheinland-Pfalz, 2003–2013	106
Abbildung 47: Beschäftigte nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Rheinland-Pfalz, 2003–2013	107
Abbildung 48: Ausbildungszahlen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Rheinland-Pfalz, 2003–2013	108

Anhang Saarland

Abbildung 49: Beschäftigte im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Saarland, 2003–2013	109
Abbildung 50: Beschäftigte in Teilzeit im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Saarland, 2003–2013	110
Abbildung 51: Beschäftigte nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Saarland, 2003–2013	111
Abbildung 52: Ausbildungszahlen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Saarland, 2003–2013	112

Anhang Sachsen

Abbildung 53: Beschäftigte im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Sachsen, 2003–2013	113
Abbildung 54: Beschäftigte in Teilzeit im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Sachsen, 2003–2013	114
Abbildung 55: Beschäftigte nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Sachsen, 2003–2013	115
Abbildung 56: Ausbildungszahlen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Sachsen, 2003–2013	116

Anhang Sachsen-Anhalt

Abbildung 57: Beschäftigte im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Sachsen-Anhalt, 2011–2013	117
--	-----

Abbildung 58: Beschäftigte in Teilzeit im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Sachsen-Anhalt, 2011–2013	118
Abbildung 59: Beschäftigte nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Sachsen-Anhalt, 2011–2013	119
Abbildung 60: Ausbildungszahlen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Sachsen-Anhalt, 2011–2013	120

Anhang Schleswig-Holstein

Abbildung 61: Beschäftigte im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Schleswig-Holstein, 2011–2013	122
Abbildung 62: Beschäftigte in Teilzeit im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Schleswig-Holstein, 2011–2013	123
Abbildung 63: Beschäftigte nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Schleswig-Holstein, 2011–2013	124
Abbildung 64: Ausbildungszahlen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Schleswig-Holstein, 2011–2013	124

Anhang Thüringen

Abbildung 65: Beschäftigte im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Thüringen, 2011–2013	125
Abbildung 66: Beschäftigte in Teilzeit im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Thüringen, 2011–2013	126
Abbildung 67: Beschäftigte nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Thüringen, 2011–2013	127
Abbildung 68: Ausbildungszahlen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Thüringen, 2011–2013	128

1. EINLEITUNG

Die deutsche öffentliche Verwaltung, einschließlich der Kommunalverwaltung, war in den letzten Jahrzehnten starken Wandlungsprozessen unterworfen. Mehrere Reformen in der kommunalen Verwaltung, die seit vielen Jahren angespannte Haushaltslage der Kommunen, der technische Wandel und die demografische Entwicklung haben zu nachhaltigen Veränderungen für die Beschäftigten und einem anhaltenden Druck auf die Arbeitsplätze und die Beschäftigungsbedingungen in der kommunalen Verwaltung geführt.

Insgesamt arbeiten heute rund eine halbe Million Menschen in diesem engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Deutschland. Kontinuierlich wurde hier in den letzten Jahren Beschäftigung abgebaut und die Situation der knappen Personalbemessung hat sich in vielen kommunalen Verwaltungen als Normalzustand eingeschliffen.

Die vorliegende Studie analysiert auf der Grundlage verfügbarer statistischer Daten und von Expertengesprächen die aktuellen Entwicklungen bei Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Einkommensstrukturen. Gleichzeitig werden heute schon erkennbare Trends beschrieben, die in Zukunft auf die Arbeit in der kommunalen Verwaltung einwirken werden. Bei allen Interpretation und Extrapolationen auf die Zukunft muss allerdings die Besonderheit gegenüber anderen „Branchen“ berücksichtigt werden, dass die kommunale Verwaltung sowohl bei Aufgabenzuweisung als auch bei der Finanzierung von politischen Vorgaben abhängig ist.

Neben der Darstellung der Beschäftigungsentwicklung sind wesentliche Fragestellungen für die Untersuchung:

- Wie wirkt sich die demografische Entwicklung auf die kommunale Verwaltung aus (in der Beschäftigtenstruktur, aber auch in den Aufgaben und Anforderungen)?
- Welchen Einfluss haben kommunale Reformpläne (Neuordnung der Verwaltungsstruktur und Auslagerung von Aufgaben)?
- Wie können die Folgen technischer Entwicklungen (E-Government) auf Beschäftigung und Arbeitsanforderungen aussehen?
- Wie haben sich die Arbeitsbedingungen in der kommunalen Verwaltung verändert?

1.1 Untersuchungsgegenstand: Welche kommunalen Aufgabenbereiche fließen in die Untersuchung mit ein?

In der deutschen Verwaltungsstruktur wird zwischen Bund, Ländern und Kommunen unterschieden. Zu den Kommunen gehören derzeit 11.161 kreisangehörige Gemeinden, 107 kreisfreien Städte und 295 Landkreise (Statistisches Bundesamt 2014 b, S. 29). Die kreisfreien Städte haben dabei einen besonderen Status, da sie Aufgaben sowohl aus dem Bereich der Gemeinden als auch der Landkreise übernehmen. Der kommunale Bereich umfasst neben den Gemeinden auch die Gemeindeverbände sowie die Zweckverbände und andere rechtlich selbstständige öffentlich-rechtliche Einrichtungen mit kommunalen Aufgaben (Altis/Koufen 2011, S. 1111).

Insgesamt sind im kommunalen Bereich ca. 35 Prozent des Personals im öffentlichen Dienst beschäftigt. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern haben die Kommunen in Deutschland damit nur einen vergleichsweise geringen Anteil an der öffentlichen Beschäftigung. In Schweden etwa liegt ihr Anteil bei über 80 Prozent. Über die Hälfte der öffentlich Beschäftigten sind in Deutschland bei den Ländern (53 Prozent) angestellt, beim Bund sind etwa 11 Prozent tätig (Wollmann 2010, S. 228). Das liegt in erster Linie an der föderalen Struktur in Deutschland, in der z.B. die Lehrer/innen mehrheitlich Landesbeschäftigte sind.

Die kommunale Selbstverwaltung ist eines der wesentlichen Organisationsmerkmale moderner Demokratie und hat in Deutschland durch die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG Verfassungsrang. Demnach haben die Kommunen das Recht, einen Großteil ihrer öffentlichen Aufgaben selbstständig zu erledigen. Die Hauptaufgabe der kommunalen Verwaltung besteht darin, die Beschlüsse der Kommunalpolitik umzusetzen und/oder staatlich übertragene Aufgabe durchzuführen. Kommunale Aufgaben und Tätigkeitsbereiche umfassen insgesamt sehr viele unterschiedliche Bereiche und Einrichtungen.

Hierzu gehören z.B. Einrichtungen der sozialen Sicherung einschließlich Kinderbetreuung, aber auch Krankenhäuser, Ordnungsämter, Kultureinrichtungen, Versorgungs- und Entsorgungsbetriebe und Ämter der allgemeinen Verwaltung.

Die vorliegende Studie wird sich auf die Untersuchung des engeren Bereichs der kommunalen Verwaltung beschränken. Darin enthalten sind die administrativen Teile kommunaler Verwaltungen sowie die ausgewählten nachgeordneten Aufgaben und Bereiche wie Bauhöfe, Gebäudemanagement und Grünflächen. Insgesamt arbeitet hier rund eine halbe Million Menschen.

1.2 Methodik

Im Rahmen dieser Studie wurden leitfadengestützte Interviews in sechs kommunalen Verwaltungen in verschiedenen Regionen Deutschlands durchgeführt. Die Auswahl der Verwaltungen umfasst einen Mix aus Landkreisen, kreisfreien Städten und Großstädten, sowohl in den neuen als auch in den alten (Flächen-)Bundesländern. Es wurden jeweils Gespräche mit Personalrätinnen und Personalräten sowie Vertreter/innen der Personalverwaltungen geführt. Außerdem standen Vertreter des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und des Deutschen Landkreistages für Gespräche zur Verfügung. Die zentralen Aussagen der Interviews sind in der vorliegenden Studie mit in die Ergebnisse eingeflossen. Die drei Stadtstaaten Bremen/Bremerhaven, Berlin und Hamburg werden aufgrund der unterschiedlichen Strukturierung gegenüber den Flächenländern in der Studie nicht berücksichtigt (z. B. Beschäftigtenstruktur teilweise kommunale, teilweise Landesbeschäftigte).

Ein wichtiger empirischer Baustein der Studie ist die Auswertung von Beschäftigtendaten in der kommunalen Verwaltung. Es gibt eine Reihe von statistischen Veröffentlichungen zu Beschäftigtenzahlen im öffentlichen Dienst, auch für die Ebene der Gemeinden. Die Schwierigkeit der Auswertung für die vorliegende Studie liegt im engen Definitionsrahmen für den engeren Bereich der kommunalen Verwaltung. Beschäftigtendaten für die ausgewählten Aufgabenbereiche bzw. Produktgruppen sind nur durch Sonderauswertungen der Statistischen Landesämter verfügbar geworden. Leider liegen aufgrund unterschiedlicher Bearbeitungsmöglichkeiten in den einzelnen Statistischen Landesämtern nicht für alle Flächenländer Zahlen zur Beschäftigung in der kommunalen Verwaltung im Zehn-Jahres-Zeitraum vor. Für Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen sind nur Zahlen für den Zeitraum 2011–2013 verfügbar, für Brandenburg liegen die Daten leider nur für das Jahr 2013 vor. Die Auswertungen für einen Zehn-Jahres-Zeitraum sind daher auf die acht verbleibenden Flächenländer beschränkt.

Zusätzlich zur Analyse der Beschäftigtendaten wurde eine Auswertung der umfangreichen Sekundärliteratur zu den Themen Kommunalisierung, Finanzsituation der Kommunen, Beschäftigungsbedingungen und Trends in der kommunalen Verwaltung vorgenommen.

1.2.1 Was ist der „engere Bereich“ der kommunalen Verwaltung?

Das Ziel der Studie ist es unter anderem, eine dezidierte Auswertung von Beschäftigtendaten für den engeren Bereich der kommunalen Verwaltung vorzulegen. Damit hebt sich die Untersuchung ab von den üblicherweise veröffentlichten Personalstandstatistiken der Bundesländer, die größere Bereiche der kommunalen Verwaltung als Einheit zusammenfassen und hier keine gesonderte Auswertung für den engeren Bereich der kommunalen Verwaltung vornehmen.

In der vorliegenden Untersuchung sollen zum engeren Bereich der kommunalen Verwaltung die folgenden Aufgabenbereiche einer Kommune gezählt werden (vgl. Abbildung 1):

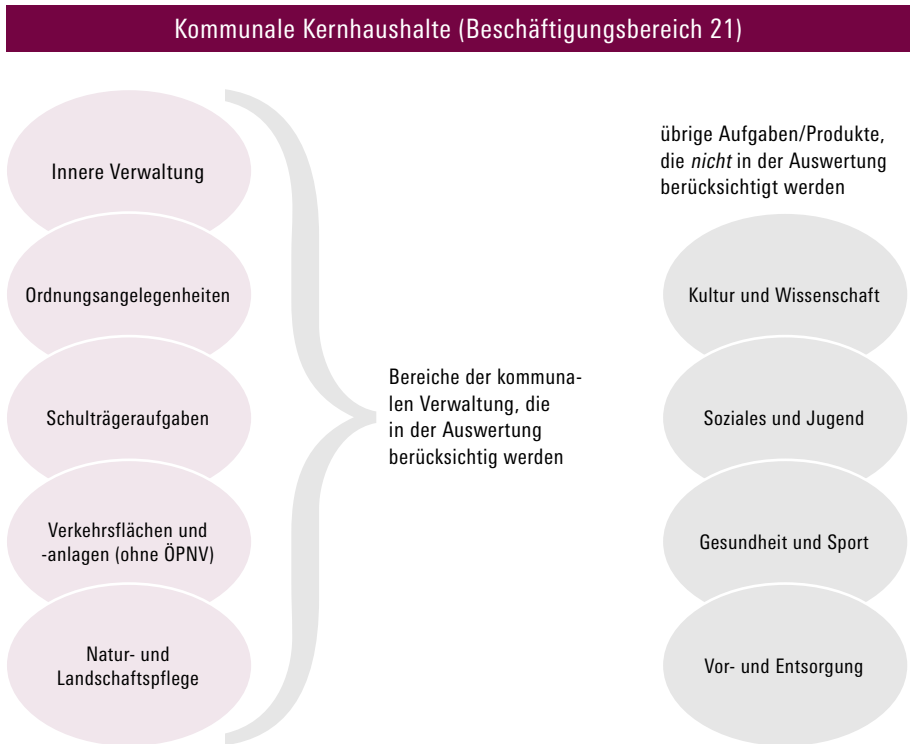
- Innere Verwaltung und Ordnungsangelegenheiten: Umfasst Bereiche, die mit administrativen, ordnenden und beratenden Arbeiten befasst sind (darunter Dezernate, Fachbereiche, bestimmte Ämter, Abteilungen und Sachgebiete der Verwaltung). Dazu gehören neben der allgemeinen Verwaltungstätigkeit auch die Bereiche der öffentlichen Ordnung.¹
- Verkehrsflächen und anlagen/Natur- und Landschaftspflege: Dazu gehören die kommunalen Einrichtungen der Bauhöfe sowie Gebäude- und Grünflächenmanagement auf kommunaler Ebene.
- Schulträgeraufgaben: Dabei ist zu beachten, dass hier Lehrer/innen nicht mit einbezogen sind, da diese in der Regel Landesbeschäftigte sind. Lediglich Bayern bildet mit rund 3.000 kommunal beschäftigten Lehrer/innen eine Ausnahme.

Nicht zum engeren Bereich der kommunalen Verwaltung zählen die Bereiche der sozialen Sicherung (wie Kitas und soziale Einrichtungen)², Kultureinrichtungen, Ver- und Versorgungsbetriebe und Bereiche der Inneren Verwaltung, die sich mit öffentlicher Sicherheit befassen (wie Polizei, Rechtsschutz oder Feuerwehren).

1 Dazu zählen beispielsweise Einwohnermeldeämter, verschiedene Zulassungsbehörden, Veterinärämter, Lebensmittelüberwachung, Aufgaben von Forst- und Flurschutz, Standesämter, Ausländerbehörden und polizeiliche Aufgaben im Verkehr.

2 Zum Bereich „Soziale Sicherung“ gehören die Beschäftigten in der Tagesbetreuung für Kinder, aber auch die Beschäftigten der Jugend- und Sozialämter, der Versorgungsämter, der Einrichtungen der Jugendhilfe und der sozialen Einrichtungen wie Altenpflegeheimen und Obdachlosenheimen.

Produktgruppen bzw. Aufgabenbereiche der kommunalen Kernhaushalte



Quelle: Eigene Darstellung.

Statistisch nutzt die Auswertung ausschließlich die Zahlen der Statistischen Landesämter zu den Kernhaushalten von Kommunen (sogenannter Beschäftigungsbereich 21). Bei der Analyse und Interpretation der Beschäftigten-daten gilt es, einige Besonderheiten zu beachten. Erstens ist die Einordnung von Beschäftigten in die einzelnen Aufgabenbereiche stark von der Größe der Kommune abhängig. So werden beispielsweise in kleinen Gemeinden die meisten Beschäftigten dem Aufgabenbereich „Innere Verwaltung“ zugeord-

net, weil eine Person schlicht in vielen Aufgabenbereichen tätig ist und es oftmals keine klare Abgrenzung nach Fachabteilungen oder Ähnlichem gibt. Es muss also beachtet werden, dass es dadurch zu einer Verzerrung bzw. Überhöhung des Bereiches „Innere Verwaltung“ kommen kann. Insgesamt liegt die Zuordnung der Beschäftigten nach Aufgabenbereichen im Ermessen der Kommunen. Das bedeutet, dass es hier zwischen den Kommunen unterschiedlich gehandhabt werden kann, z.B. ob Schulsozialarbeiter/innen dem Bereich Schulträgeraufgaben zugeordnet werden oder nicht.

Eine zweite Ungenauigkeit ergibt sich durch die Umstellung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in den einzelnen Bundesländern und Kommunen, die unterschiedlich weit fortgeschritten ist. Hier kommt es nach wie vor zu einer parallelen Erfassung nach Produktgruppen (doppisch) und Aufgabenbereichen (kameral), die ggf. zu einer ungleichen Erfassung der Beschäftigtendaten führen kann.

1.2.2 Vergleich der Bundesländer untereinander

Beim Vergleich von Beschäftigtendaten der kommunalen Verwaltung zwischen den einzelnen Bundesländern muss beachtet werden, dass sich in jedem Bundesland die Ausgangslage unterschiedlich darstellt hinsichtlich der Rechtsform, der Zuordnung von Aufgabenbereichen zwischen den Trägern der Verwaltung, dem Grad der Kommunalisierung bzw. dem Grad der Auslagerung von bestimmten Aufgaben oder beispielsweise der Anzahl an kreisfreien Städten, ländlichen Kommunen etc.

Trotz dieser Einschränkungen wird in die Studie eine Gesamtauswertung aller vorliegenden Beschäftigungsdaten aus den Flächenländern vorgenommen. Mit den genannten Abstrichen bezüglich der Vergleichbarkeit der Daten lassen sich daraus übergreifende wichtige Trends zur bundesweiten Entwicklung der Beschäftigung in der kommunalen Verwaltung ablesen.

2. KOMMUNEN IM WANDEL - AKTUELLE ENTWICKLUNGEN

Die Verwaltung des öffentlichen Dienstes sollte Ende der 1990er-Jahre und Anfang des ersten 2000er-Jahrzehnts einer umfassenden Modernisierung unterzogen werden. Das lange vorherrschende „Bürokratiemodell“ wurde im Kontext von „New Public Management“ bzw. dem deutschen „Neuen Steuerungsmodell“ (NSM) durch Reformen immer weiter verändert. Die Verwaltungsleistung sollte nach den Grundsätzen moderner Verwaltungen kostengünstiger erbracht werden (Fliedner 2010). Mehr Elemente von Wettbewerb, erhöhte Produktivität und eine verbesserte Akzeptanz von Seiten der Bürger/innen waren die Ziele des Neuen Steuerungsmodells in der öffentlichen Verwaltung (Elsner 2004, S.7).

Neben einer stärker strategischen Steuerung der Verwaltung durch Politik und Verwaltungsführung war ein wesentliches Ziel auch die Einführung von Instrumenten des Personalmanagements. Zusammen mit klarer Budgetierung von Aufgaben und dezentraler Ressourcenverantwortung sollte eine outputorientierte Steuerung auf der Grundlage von Produktbeschreibungen eingeführt werden. Instrumente dafür sind Berichtswesen und Controlling, um insgesamt eine Erhöhung von Wirtschaftlichkeit, Produkt- und Dienstleistungsqualität zu erreichen. Damit war im Neuen Steuerungsmodell bereits angelegt, die Entwicklung von Einsparpotenzialen in der öffentlichen Verwaltung zu fördern.

Es gibt inzwischen eine Reihe von Evaluationen zum Stand, den Erfolgen, den Problemen und den Defiziten bei der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells in Deutschland.³ Gleichzeitig sind im Zuge der Debatte neue Reformmodelle diskutiert und in Teilen umgesetzt worden, die als weitere Bausteine des Modernisierungsprozesses der kommunalen Verwaltung dienen sollten. Dazu gehören z.B. die Ansätze zur Bürgerkommune, E-Govern-

3 Holtkamp etwa konstatiert, dass das NSM von den Kommunen vor allem als erfolversprechendes Mittel zur Haushaltskonsolidierung angesichts leerer Kassen eingesetzt werden sollte. Nach Holtkamp kann das NSM aber genau diesen Beitrag zur Stabilisierung der kommunalen Haushalte nicht leisten, und er fasst in seinem Beitrag „Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells“ einige Aspekte zusammen, die auf eine bisher nur partielle Umsetzung des NSM in den deutschen Kommunen hinweisen. Vgl. hierzu Holtkamp 2008. Weitere ausführliche Evaluationen zum NSM finden sich bei Bogumil et al. (2007b) oder auch: Bogumil et al. (2007a).

ment oder Public Corporate Governance. Ein weiteres Reformprojekt, das in den letzten Jahren die Kommunen beschäftigt hat, war die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens. Unter dem Namen „Neues Kommunales Finanzmanagement“ umfasste die Reform die Einführung der doppelten Buchführung (Doppik) oder der erweiterten Kameralistik in die kommunale Verwaltung (Burth/Hilgers o.J.).

Die Analyse der Umsetzung von Elementen des Neuen Steuerungsmodells, die in den 1990er-Jahren im Vordergrund der Diskussion stand, kann für die Untersuchung in der vorliegenden Studie eher in den Hintergrund rücken. Der Fokus soll im Folgenden auf Strukturreformen in den kommunalen Verwaltungen liegen, die direkte und indirekte Auswirkungen für die Beschäftigungsentwicklung und Arbeitsbedingungen hatten. In den letzten Jahren gab es für die Beschäftigungsentwicklung in der kommunalen Verwaltung zwei in ihrer Wirkung gegenläufige Arten der Aufgabenverlagerung:

- Einerseits die Privatisierung von Aufgaben mit der Verlagerung von Beschäftigung aus dem öffentlichen Dienst der kommunalen Verwaltung heraus. Diese Verlagerung kann durch die Übertragung kommunaler Aufgaben auf private Träger oder mit dem Rechtsformwechsel von ehemals kommunalen Unternehmen zu privatrechtlichen Rechtsformen stattfinden.
- Andererseits die Übertragung von Aufgaben in die kommunale Verwaltung hinein, die sogenannte Kommunalisierung.

Für die Entwicklung von Beschäftigung auf Ebene des engeren kommunalen Verwaltungsbereichs spielt die Kommunalisierung von Aufgaben die heute größere Rolle (Burgi 2010, S. 23 f.). Demnach gab es in den letzten zehn Jahren eine regelrechte Welle an Strukturreformen in den einzelnen Bundesländern, bei denen stets auch die Kommunalisierung von Aufgabenbereichen eine Rolle gespielt hat.

2.1 Kommunalisierung von Aufgaben: Wo gibt es Umstrukturierungen?

Es gibt zwei Arten von Strukturreformen in der (kommunalen) Verwaltung:

- Funktionalreform: Dazu gehört die Neuordnung von Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen Verwaltungseinheiten.
- Gebietsreform: Umfasst die Veränderung der territorialen Zuschnitte der gebietsbezogenen Verwaltungseinheiten.

Kommunalisierung als Funktionalreform ist zunächst einmal die Übertragung von Aufgaben aus den Ländern in die Kommunen. Ein Ziel dieser Aufgabenübertragung ist es, mehr Zuständigkeiten auf der untersten lokalen Ebene anzusiedeln und zu bündeln und damit „Synergieeffekte“ zu erreichen, da verwandte Aufgaben nur noch auf einer Ebene wahrgenommen werden.

Zu den Bereichen, in denen diese Aufgabenübertragung auf die kommunale Ebene in den letzten Jahren vorgenommen wurde, gehören z.B. Umwelt- und Naturschutz, Gewässerverwaltung, Denkmalschutz, Eingliederungshilfe, Versorgungsverwaltung, Straßenbau und -instandhaltung, Forstverwaltung und Vermessungsverwaltung.

Die Kommunen bzw. die kommunalen Spitzenverbände zählen grundsätzlich zu den Befürwortern des Modells der Kommunalisierung von Aufgaben (Bogumil/Ebinger 2008, S.3). Dahinter steht die Aussicht auf eine politische Stärkung der kommunalen Ebene. Dagegen fehlt auf kleinteiliger kommunaler Ebene ggf. die kritische Masse an Vorgängen, um bestimmte Verfahren effizient und routiniert bearbeiten zu können. Vielfach werden nach Aufgabenübertragung auch fehlende fachliche Kompetenz und längere Verfahrenszeiten auf der kommunalen Ebene bemängelt (Deutscher Landkreistag 2012, S. 17).

2.1.1 Auswirkungen auf Beschäftigung

Über das Für und Wider von Kommunalisierung aus verwaltungsorganisatorischer Sicht soll an dieser Stelle nicht weiter diskutiert werden. Wichtig für die vorliegende Studie sind die Fragen nach den Auswirkungen von Kommunalisierung auf die Beschäftigten. Wenn mit der Verlagerung von Aufgaben auf die kommunale Ebene auch der Grundsatz „Personal folgt Aufgaben“ Gültigkeit hatte, dann muss die Zahl der Beschäftigten auf der Ebene der kommunalen Verwaltung in den letzten Jahren dadurch angestiegen sein. In welchem Umfang dies geschehen ist bzw. noch geschieht, lässt sich nicht pauschal beantworten. Es gibt hier ganz unterschiedliche Aspekte, die für die Entwicklung eine Rolle spielen.

Bei der Bündelung von Aufgaben auf möglichst nur noch einer, der kommunalen Ebene, zeigen sich in der Praxis eine Reihe von Umsetzungsproblemen. Dazu gehören Mehraufwand in der Bearbeitung, Abgrenzungsprobleme, Koordinationsschwierigkeiten zwischen den Fachbehörden und Personalengpässe. Werden die Beschäftigten mit den Aufgaben mit übernommen, dann stellt sich die Herausforderung der „Integration“ der Beschäftigten in

die kommunale Verwaltung. Die Umstellung von den ehemals fachlich spezialisierten Behördenbereichen auf die allgemeine Verwaltung auf kommunaler Ebene scheint in manchen Fällen für die Beschäftigten problematisch zu sein (ebenda, S.14f.). Außerdem stellen sich Fragen, wie die Übergänge für die Beschäftigten geregelt sind, vor allem tariflich, um zu verhindern, dass es mit dem Übergang zu einer Abschmelzung der Gehälter kommt.

In den im Rahmen der Studie geführten Gesprächen mit Branchenvertreter/innen wurde allerdings deutlich, dass dieses Prinzip der gleichzeitigen Übernahme von Aufgaben und Personal auf die kommunale Ebene so in der Regel nicht eins zu eins angewandt wird. Den Kommunen werden vielfach zusätzliche Aufgaben ohne entsprechende Mittel von den Ländern übertragen, bzw. Aufgaben werden formal lediglich „erweitert“, um eine Diskussion um finanzielle Ausstattung und Personal zu vermeiden.

Die Gründe dafür liegen in angestrebten Kosten- und Effizienzgewinnen als Ziel der Kommunalisierung. Der große Treiber von Kommunalisierung ist die Bündelung von Aufgaben. Dabei geht es in erster Linie um Effizienzgewinne z.B. durch die räumliche Konzentration von Verwaltung, um Arbeits(um)organisation, Verlagerung und eben in der Regel auch durch die Einsparung von Personal. Das Effizienz-Ziel steht damit dem Grundsatz „Personal folgt Aufgabe“ regelmäßig entgegen. In Baden-Württemberg gab es beispielsweise im Jahr 2005 die Entscheidung zu einer Funktionalreform mit der Vereinbarung, über sieben Jahre nach Übernahme der Beschäftigten den Personalbestand schrittweise „abzuschmelzen“. Dagegen wurde in Mecklenburg-Vorpommern im Rahmen der Kommunalreform politisch durchgesetzt, alle Beschäftigten dauerhaft zu übernehmen.

Ebinger und Bogumil stellen schon 2008 in einer Untersuchung fest, dass auf der untersten kommunalen Verwaltungsebene immer wieder Fachpersonal fehlt, da zwar Aufgaben, aber nicht Personal übernommen wurden. Das führt in den kommunalen Verwaltungen zu Schwierigkeiten fachliches Know-how zur Verfügung zu stellen, wenn ehemals damit befasste Beschäftigte nicht übernommen werden.

Das Prinzip „Personal folgt *nicht* der Aufgabe“ ist eine Form des „kalten Aufgabenabbaus“ (Bogumil/Ebinger 2008, S.23). Wenn erweiterte Aufgabengebiete mit demselben Personalschlüssel bearbeitet werden sollen, sind die Beschäftigten gezwungen, an manchen Stellen Abstriche zu machen, oder die Qualität der Aufgabenbearbeitung leidet. Wird die Reform darüber hinaus auch noch mit Einsparzielen bei den Personalkosten verbunden, bedeutet das zusätzliche Aufgaben bei sinkendem Personalschlüssel. Teilweise wurde hier in den Kommunen inzwischen Handlungsbedarf erkannt und versucht,

über Qualifizierungen und Personalaufstockungen die Probleme bei der Umsetzung in den Griff zu bekommen (ebenda, S.20 ff.).

Grundsätzlich gibt es seit einigen Jahren einen anhaltenden Trend hin zur weiteren Kommunalisierung von Aufgaben. Es bleibt dabei allerdings das Problem bestehen, dass es zwischen Bund, Ländern und Kommunen bei Zielen und dem Vorgehen bei Strukturreformen unterschiedliche Interessenslagen gibt. Außerdem treten Strukturreformen, das zeigt die Darstellung der einzelnen Bundesländer, in den meisten Fällen als eine Kombination aus Gebiets- und Funktionalreform auf, was in der Regel mit größeren Verwaltungseinheiten einhergeht.

Dabei ist die Aufgabenübertragung und Zuordnung von Zuständigkeiten keineswegs immer rational, und im Ergebnis klappt zwischen Modell und Praxis eine Lücke in der Umsetzung. Weder gibt es im Rahmen von Kommunalisierung automatisch mehr Personal auf kommunaler Ebene noch werden die Zuschnitte der Aufgaben angepasst. Stattdessen werden die Rahmenbedingungen jeder Reform bereits zuvor politisch festgelegt, vor allem was und wie viel eingespart werden soll. Zugespitzt kann man sagen: „Die nachgeordnete, ‚unechte Aufgabenkritik‘ verwaltet lediglich den bereits beschlossenen Mangel“ (ebenda, S.8).

2.1.2 Kommunalisierung in den einzelnen Bundesländern

In allen Bundesländern gibt es anhaltende Veränderungen der Aufgabenzuordnung zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Dabei ist kaum eine echte Systematik oder ein routinierter vorgegebener Verlauf von durchgeführten oder anstehenden Funktionalreformen zu erkennen. Die Entscheidungen, wann, wo und was auf Verwaltungsebene reformiert wurde, sind politisch und von Bundesland zu Bundesland sehr unterschiedlich. Die neuen Bundesländer sind hier verkürzt gesagt flexibler, bzw. es wird ihnen mehr Flexibilität bei der Umsetzung von Reformen abverlangt. In Thüringen und voraussichtlich auch Brandenburg und Sachsen-Anhalt stehen in nächster Zeit größere Funktional- und Strukturreformen an, die auch mit der Zusammenlegung von Landkreisen einhergehen werden.

Kreisgebietsreformen gab es dagegen in den westdeutschen Bundesländern seit den 1970er-Jahren nicht mehr. Eine Gebietsreform wird heute in Ansätzen für Rheinland-Pfalz diskutiert. Im Folgenden soll daher ein kurzer Überblick für die Reformen in den Bundesländern und die daraus resultierenden Beschäftigungswirkungen gegeben werden.

Baden-Württemberg

Am 1. Januar 2005 trat in Baden-Württemberg das Verwaltungsstruktur-Reformgesetz in Kraft. Ziele der Reform waren Kostensenkung in der Verwaltung, beschleunigte Verwaltungsverfahren sowie eine transparentere Verwaltungsorganisation zu schaffen. Hierbei wurden eine Vielzahl von Aufgaben und Funktionen, die bisher in Sonderbehörden wahrgenommen wurden, in Regierungspräsidien, Landratsämter und Stadtkreise überführt, z.B. die Überführung der Forstämter, (Ober-)Schulämter, Polizeidirektionen, Bezirksstellen für Natur- und Landschaftsschutz, Straßenbauämter etc. Von der Verwaltungsstrukturreform waren rund 20.000 Beschäftigte im Landesdienst der öffentlichen Verwaltung in Baden-Württemberg betroffen. Davon wurden rund 12.000 von den Sonderbehörden in die Kreise überführt (Bogumil/Ebinger 2005, S. 27 f.). Insgesamt führte die Kommunalisierung voriger Landesaufgaben in Baden-Württemberg also zu einem Personalaufbau in der kommunalen Verwaltung (vgl. [Anhang](#)).

Bayern

In Bayern gab es in den vergangenen Jahren keine Strukturreformen.

Brandenburg

Innerhalb der vergangenen zehn Jahre wurden in Brandenburg keine Kommunalisierungsprozesse in Form einer Funktionalreform durchgeführt. Im Rahmen einer Gebietsreform im Jahr 2003 wurden allerdings die gemeindlichen Strukturen in Brandenburg verändert, indem die Anzahl der Gemeinden von 1.479 auf 416 reduziert wurde. Bis zum Jahr 2020 soll die „Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit“ der brandenburgischen Kommunen durch das Projekt „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ verbessert werden. In diesem Rahmen sollen eine Reihe von Landesaufgaben auf die unterste Verwaltungsebene übertragen werden, was in den kommenden Jahren zu Veränderungen des Personalbestandes in der kommunalen Verwaltung führen wird (Bogumil/Ebinger 2012).

Hessen

In Hessen gab es in den vergangenen Jahren keine Strukturreformen.

Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern wurden in den letzten Jahren der Zusammenschluss der sechs kreisfreien Städte und der zwölf Landkreise zu fünf Regionalkreisen und eine weitreichende Übertragung von Kompetenzen auf die

kommunale Ebene geplant. Die Funktionalreform sah im Rahmen der Aufgabenübertragung auf die kommunale Ebene einen Wechsel von 1.730 Stellen vom Landes- in den Kommunaldienst vor. Nach einer Klage von Landkreisen und Parlamentsabgeordneten wurde die Reform im Juli 2007 durch das Landesverfassungsgericht gestoppt (Bogumil/Ebinger 2008, S.4). Der Grund für die rechtlichen Bedenken lag darin, dass die Regierung Mecklenburg-Vorpommerns keine alternativen Vorschläge zur Gebietsreform vorgestellt hatte und somit keine Möglichkeit bestand, zwischen mehreren Modellen einer Kreisgebietsreform zu wählen. Aufgrund der engen Koppelung zwischen Gebiets- und Funktionalreform wurde die Reformierung der Verwaltung nicht durchgeführt.

2011 wurde eine neue Gebiets- und Funktionalreform umgesetzt, die eine Reduzierung der Landkreise auf 6 und nur noch zwei kreisfreie Städte (Rostock und Schwerin) beinhaltete. Die ursprünglich geplante Übertragung von vormals 1.730 Stellen auf die kommunale Ebene wurde auf 174 reduziert.

Niedersachsen

Das Bundesland Niedersachsen war das erste Flächenland, das durch die Abschaffung der Bezirksdirektion die Dreistufigkeit der Landesverwaltung aufgegeben hat. Die damit verbundenen Personalkürzungen von 1.350 Stellen auf Landesebene wurden teilweise im Rahmen einer Aufgabenübertragung auf die Kommunalebene überführt (Bogumil/Kottmann 2006, S.4f.). Betroffen waren davon u. a. die Heimaufsicht von Alten- und Pflegeheimen, die Genehmigung von Flächennutzungsplänen, der Wasser- und Überschwemmungsschutz und die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im Jagdrecht (ebenda, S.44f.). Der geringe Umfang des Kommunalisierungsprozesses wird auf die Größenstruktur der Kommunen zurückgeführt. Kleineren Kommunen ist es nur schwer möglich, die Erfüllung eines breiten Aufgabengebiets anzubieten. Eine kommunale Gebietsreform hat in Niedersachsen nicht stattgefunden.

Es gab in Niedersachsen eine Reform im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Im Zuge dieser Reform wurde im Bereich der Polizei verstärkt Personal eingestellt, was allerdings für die Beschäftigung auf kommunaler Ebene keine Auswirkungen hatte (Niedersächsisches Ministerium des Inneren und für Sport o.J.). Im Jahr 2006 gab es außerdem Maßnahmen zur Privatisierung, Verkleinerung und Kommunalisierung der Straßenmeistereien in Niedersachsen (Bogumil/Kottmann 2006, S.4f.). Dadurch sollten rund 400 Arbeitsplätze eingespart werden (vgl. [Anhang](#); Niedersächsisches Ministerium des Inneren und für Sport o.J.).

Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen gab es 2008 eine Neuordnung der Verwaltungsorganisation. Ab dem 1.1.2008 sind Teile der Aufgaben der Versorgungsverwaltung (Schwerbehindertenrecht, soziales Entschädigungsrecht etc.) von unteren staatlichen Sonderbehörden auf die Landkreise und kreisfreien Städte übergegangen. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Funktionalreform zum Anstieg der Beschäftigtenzahlen beigetragen hat, da ehemals Landesbeschäftigte in die kommunale Verwaltung übernommen und Neueinstellungen aufgrund von mehr Aufgaben vorgenommen wurden (vgl. [Anhang](#)).

Rheinland-Pfalz

Im September 2010 wurde in Rheinland-Pfalz ein Erstes und Zweites Landesgesetz zur Kommunal- und Funktionalreform verabschiedet. Dieses umfasste als erste Stufe die Optimierung der Gebietsstruktur von Verbands- und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz, mit dem Ziel die Leistungsfähigkeit der Gemeinden zu verbessern. Die Gebietsreform wurde bis zum 30. Juni 2012 auf freiwilliger Basis durchgeführt, wobei ein Zusammenschluss der Kommunen durch das Land mit einer einmaligen Zuwendung „belohnt“ wurde. Nach dem Ende der Freiwilligkeitsphase im Juni 2012 wurden weitere Gebietsänderungen gesetzlich geregelt (Lewentz 2013, S.241f.). Im Rahmen einer Funktionalreform wurden in Rheinland-Pfalz Prozesse der Kommunalisierung vorangetrieben. Hierunter fiel u. a. die Übertragung von wesentlichen Aufgaben auf Landkreise, kreisfreie Städte und Gemeinden (ebenda).

Ähnlich wie in Hessen wurde auch in Rheinland-Pfalz 2012 ein Entschuldungsfonds für Kommunen aufgelegt („Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz“). Das Gesamtvolumen des Fonds von rund 3,825 Milliarden Euro soll über eine Laufzeit von 15 Jahren jährlich bis zu 255 Millionen Euro aufbringen, um damit bis zu zwei Drittel der Ende 2009 existierenden kommunalen Liquiditätskredite zu tilgen. Aufgrund der damit verbundenen Sparmaßnahmen für die Kommunen, könnte es in Zukunft zu Einsparungen am Personalbestand auf kommunaler Ebene in Rheinland-Pfalz kommen (Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland Pfalz o.J.).

Saarland

Im Saarland gab es eine Reihe von Reformmaßnahmen in der kommunalen Verwaltung. Im September 2004 wurde das Gutachten „Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Saarland“ (auch Hesse-Gutachten genannt) in Auftrag gegeben. Hierbei sollte sowohl die saarländische Landesregierung als auch die Kommunen auf ihre Handlungsfähigkeit hin über-

prüft werden. Aus den darin enthaltenen Ergebnissen, wurde eine Reihe von Reformmaßnahmen abgeleitet. Für die kommunale Ebene bedeutete dies, dass öffentliche Aufgaben der Gemeindeverbände bei defizitären Haushalten eingeschränkt sowie die Anzahl von Behörden und Einrichtungen reduziert wurden (Hesse 2004, S. 4f.). So wurde beschlossen, einige Aufgaben, die von den Kommunen nicht geleistet werden konnten, wieder in die Landesebene zurückzuführen. Hierunter fallen u. a. die Standesamtsaufsicht, Ausländerbehörden, Bußgeld- sowie Wasserbehörden.

Sachsen

In Sachsen wurde aufgrund der demografischen Veränderung und damit einhergehenden sinkenden öffentlichen Einnahmen eine Kreisgebiet- und Funktionalreform durchgeführt. Zum 1. August 2008 wurden die Landkreise im Bundesland Sachsen von 22 auf zehn und die kreisfreien Städte von sieben auf drei reduziert. Die Funktionalreform sieht es vor, in den kommenden Jahren rund 4.100 Stellen zu kommunalisieren. Dies erklärt die steigenden Beschäftigtenzahlen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung seit 2008 in Sachsen (vgl. [Anhang](#)). Neue Aufgaben der Landkreise und kreisfreien Städte sind u. a. die Aufgaben der Vermessungsämter, Straßenbauämter und Ämter für Landwirtschaft. Kreisangehörige Städte und Gemeinde nehmen zusätzlich Aufgaben aus dem Bereich der Sicherheit und Ordnung war (Allevo Kommunalberatung 2008).

Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt gab es innerhalb der vergangenen zehn Jahre eine Vielzahl an Reformen auf Verwaltungsebene, die sowohl funktionale als auch territoriale Aspekte umfasste. Da Sachsen-Anhalt in den kommenden Jahrzehnten stark von demografischen Veränderungen betroffen sein wird, wurde eine Reform der Verwaltungsorganisation als notwendig erachtet. Bereits 2003 wurde mit dem „Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz“ versucht, Aufgaben zu identifizieren, die kommunalisiert werden können. Zunächst wurden die Landkreise von 21 auf 11 reduziert. Danach führte das Land Sachsen-Anhalt zwei Funktionalreformen durch (Dez. 2004 und Nov. 2009). Durch den damit verbundenen Kommunalisierungsprozess und die Erweiterung des kommunalen Aufgabengebietes wurde eine Vielzahl von vormaligen Beschäftigten auf Landesebene zu Beschäftigten auf kommunaler Ebene. Während im Zuge der ersten Funktionalreform noch ein freiwilliger Personalübergang vorgesehen war, kam es aufgrund eines nur sehr geringen Gebrauchs innerhalb der zweiten Reform zu einer gesetzlichen Regelung. Im

Zuge dessen sind bis heute rund 65,1 Prozent der Beschäftigten in den von der Strukturreform betroffenen Verwaltungsbereichen von der Landes- zur Kommunalebene übergegangen (Gundlach 2013, S. 113–116). Weitere Verlagerungen von der Landes- auf die Kommunalverwaltung wie z. B. von Umweltaufgaben werden derzeit diskutiert.

Schleswig-Holstein

Für das Bundesland Schleswig-Holstein wurde im Rahmen eines Gutachtens vom August 2007 eine Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform für notwendig erachtet. Als Gründe wurden die finanzielle Situation der Kommunen, demografische und sozioökonomische Veränderungsprozesse und eine zu kleinteilige Organisationsstruktur der Verwaltung angeführt (Hesse 2008). Hieraus folgte eine Reihe von Maßnahmen. Die vormaligen 217 Verwaltungen wurden auf 140 reduziert. Der Landesrechnungshof geht nach der Verwaltungsstrukturreform für Schleswig-Holstein von einer verbesserten Leistungsfähigkeit der kommunalen Verwaltung aus. Demnach wurden 45 Prozent des angestrebten „Einsparpotenzials“ erreicht. Dazu gehörte auch, dass die Zahl der Beschäftigten zwischen 2002 und 2011 im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung um 8 Prozent reduziert wurde (Landesrechnungshof Schleswig-Holstein 2014, S. 10). In den letzten drei Jahren ist die Zahl der Beschäftigten in der kommunalen Verwaltung in Schleswig-Holstein allerdings wieder angestiegen ([vgl. Anhang](#)).

Thüringen

In Thüringen gab es in den vergangenen 20 Jahren eine Reihe von Versuchen Gebiets- und Strukturreformen durchzuführen. Im März 2005 wurde beschlossen, eine großflächige Behördenstrukturreform umzusetzen. Diese sah vor allem die Zusammenlegung und Verschlinkung behördlicher Strukturen und die Kommunalisierung folgender Aufgabenbereiche vor:

- die Auflösung des Landesamtes für Soziales und Familie und der Versorgungämter und Kommunalisierung derer Aufgaben sowie
- die Auflösung der vier staatlichen Umweltämter und deren teilweise Integration in die kommunale Verwaltungsebene.

Ziele waren eine effizientere Aufgabenerfüllung sowie Kosteneinsparungen bis zum Jahre 2020 im dreistelligen Millionenbereich. Im Mai 2008 trat ein Haushaltsbegleitgesetz in Kraft, das Landesaufgaben in die kommunale Verwaltungsebene übertrug. Insbesondere Bereiche der Umwelt-, Sozial- und Bauverwaltung waren hiervon betroffen.

Der Plan, aus 17 Landkreisen acht Großkreise zu machen, scheiterte in der Umsetzung. Zurzeit gibt es eine laufende Diskussion um das Ob und Wie einer Gebiets- und Funktionalreform in Thüringen (MDR Thüringen 2014). Ursprünglich sollte die Strukturreform in Thüringen mit einem Abbau von 7.400 bis 8.800 Stellen einhergehen und insgesamt bis 2020 rund 2 Milliarden Euro einsparen (Thüringer Finanzministerium o.J., S.5). Die neue rot-rot-grüne Landesregierung in Thüringen will in den nächsten Jahren die Umsetzung der Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform erneut in Angriff nehmen (Thüringer Allgemeine 2015).

2.1.3 Ausblick

Die Situation in den Bundesländern zeigt, dass die Kommunalisierung von Aufgaben nach wie vor ein zentrales Thema in den Bundesländern ist. Auf die kommunalen Verwaltungen werden auch in Zukunft (z.B. durch Bundesgesetzgebung) neue Aufgaben zukommen. In der Praxis zeigt sich allerdings, dass dies in der Umsetzung häufig zu einem Vollzugsproblem führt, wenn entsprechendes Personal nicht vorhanden ist. In Sachsen-Anhalt haben sich beispielsweise die Kommunen gegen die Kommunalisierung des Veterinärwesens gewehrt, da sie sich nicht in der Lage sahen, die zusätzlichen Aufgaben zu erfüllen.

Die Darstellung hat gezeigt, wie unterschiedlich und ungleichzeitig Umstrukturierungen und Funktionalreformen in den einzelnen Bundesländern gehandhabt werden. Es setzt sich nur schwer ein Bild dessen zusammen, was Kommunalisierung zurzeit bedeutet und welche Auswirkungen damit im Einzelnen verbunden sind.

Die meisten Akteure, die sich mit der Reform von Funktionen und Strukturen im öffentlichen Bereich befassen, weisen darauf hin, dass die öffentliche Daseinsvorsorge (hier in Form von Verwaltungsleistung) gewährleistet werden muss. Dies reicht allein aber nicht aus. Bei allen Entscheidungen zur Veränderung von Strukturen und Rahmenbedingungen muss es immer auch um die Beschäftigten und die Qualität des Arbeitsplatzes öffentliche Verwaltung gehen.

Strukturreformen werfen immer wieder die Frage auf, wie viel Beschäftigte die Kommunen für mehr Aufgaben „vorhalten“ müssen und wie die Qualität der Beschäftigung in der kommunalen Verwaltung angesichts fehlender Aufgabenkritik, Kürzungen, Einsparvorgaben und steigenden Anforderungen schließlich aussieht.

2.2 Finanzsituation der Kommunen

Die strukturelle Unterfinanzierung und die Haushaltslage der Kommunen bleibt ein kommunalpolitisches Dauerthema, das deutliche Auswirkungen auf die Personalentwicklung in der kommunalen Verwaltung der letzten Jahre hatte und voraussichtlich auch in den kommenden Jahren weiter haben wird. Vor allem die unterschiedliche Wirtschaftskraft der einzelnen Kommunen führt zu einer Reihe von ganz unterschiedlichen Situationen und Betroffenheiten.

Es gibt von vielen Seiten Kritik an der Entwicklung der finanziellen Situation der Kommunen. Die kommunalen Spitzenverbände und die Gewerkschaften sind sich einig darüber, dass es insgesamt eine unzureichende Finanzausstattung der Kommunen in Deutschland gibt.⁴ Es gibt eine Reihe von Rahmenbedingungen und Auswirkungen der Finanzprobleme in den Kommunen, die im Folgenden hier nur kurz umrissen werden sollen.

Zu den wichtigsten „Einnahmequellen“ der Kommunen gehören die Gewerbe- und Einkommenssteuer. Allerdings ist vor allem die Gewerbesteuer sehr konjunkturabhängig, sodass die Kommunen nicht mit stetigen Einnahmen planen können. Gleichzeitig steigen die kommunalen Ausgaben vor allem für Soziales. Diese haben sich seit Anfang der 1990er-Jahre nahezu verdoppelt und machen heute mit knapp 48 Milliarden Euro rund ein Viertel der kommunalen Haushalte aus. Damit gehören die Sozialausgaben zu den größten Ausgabenpunkten, sie sind aber äußerst ungleich verteilt zwischen den Kommunen. In vielen Kommunen gibt es eine wachsende Anzahl von Empfänger/innen sozialer Leistungen (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2014, S. 13).

Hinzu kommt, dass die Kommunen aufgrund der Bundesgesetzgebung in den letzten Jahren mehr Aufgaben im sozialen Bereich übernommen haben, ohne entsprechende finanzielle Ausstattung durch den Bund. Gerade im sozialen Bereich liegen die meisten Vollzugs- und Durchführungspflichten und Kompetenzen bei den Kommunen. Von kommunaler Seite wird bereits seit längerem ein Missverhältnis zwischen wachsender Aufgabenübertragung durch Bund und Länder und fehlender Gegenfinanzierung beklagt.⁵

4 Vgl. dazu etwa: ver.di (2014); Deutscher Städte und Gemeindebund (2014); Henneke (2014); Deutscher Städtetag (2014).

5 Aufgrund dessen übernimmt der Bund ab 2015 von den Kommunen die Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und will mit dem „Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen“ die Kommunen weiter jährlich um ca. eine Milliarde Euro entlasten.

Das in allen Landesverfassungen verankerte Konnexitätsprinzip⁶ wird vielfach nicht angewandt. Als Beispiel wird hier immer wieder der Ausbau der Kindertagesstätten angeführt, an dem Bund und Länder finanziell nicht ausreichend beteiligt sind, oder die fehlende Kostenübernahme bei der Umsetzung von Inklusionszielen im Schulbereich durch die Länder (Deutscher Städtetag 2014, S. 9 ff.).

Für die meisten Kommunen gibt es inzwischen eine deutliche Verschiebung vom „Investitions- zum Sozialhaushalt“ (Deutscher Städtetag 2014, S. 23; ver.di 2014, S. 12). In manchen Kommunen übersteigt der geplante Sozialetat um ganze 500 Prozent den geplanten Investitionsplan (Weiß 2014, S. 24 f.). Befürchtet wird, dass sich die Unterschiede zwischen den Kommunen durch ausbleibende oder eingeschränkte Investitionen weiter vertiefen werden. Dabei ist die Finanzausstattung wie auch die Wirtschaftskraft der Kommunen in Deutschland sehr unterschiedlich. Das Investitionsvolumen der finanzstarken Kommunen in Baden-Württemberg und Bayern liegt deutlich über dem Durchschnitt der anderen Länder, in Bayern etwa doppelt so hoch wie im Durchschnitt der Bundesländer (Deutscher Städtetag 2014, S. 21).

Es wird befürchtet, dass die Schere zwischen derzeit armen und derzeit reichen Kommunen weiter auseinandergehen wird, da Kommunen mit einer problematischen finanziellen Situation diese kaum aus eigener Kraft verbessern können. Die Unterschiede zwischen den Kommunen ergeben sich vor allem durch die ungleich ausgeprägte lokale Wirtschaftskraft, einem damit unterschiedlich hohen Steueraufkommen und unterschiedlich hohen Belastungen durch Sozialausgaben. Auch über den kommunalen Finanzausgleich werden diese Disparitäten derzeit nicht hinreichend ausgeglichen (Vesper 2012b, S. 12 f.).⁷ Befürchtet wird außerdem, dass vor dem Hintergrund der Schuldenbremse die Länder einen Teil ihrer Haushalte dadurch konsolidieren, dass sie finanzielle Zuweisungen an ihre Kommunen kürzen (ebenda 2012b, S. 32).

6 Nach dem Konnexitätsprinzip sollen die Kosten für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe von demjenigen Aufgabenträger getragen werden, der über Art und Intensität der Aufgabenerfüllung entscheidet, nach dem Grundsatz „Wer bestellt, bezahlt“.

7 In der Diskussion um den kommunalen Finanzausgleich gibt es den Ansatz, die Länder zukünftig zu einer bedarfsgerechten Ermittlung der Finanzmittel für die Kommunen zu verpflichten und eine Mindestfinanzausstattung zu garantieren. Bisher werden die finanziellen Zuweisungen von Land und Kommunen politisch festgelegt und hängen von der jeweiligen Einnahmesituation des Landes ab. Vgl. hierzu: Deutscher Städtetag 2014, S. 9.

Zur Überbrückung von kurzfristigen finanziellen Engpässen greifen die Kommunen auf Liquiditäts- bzw. Kassenkredite zurück. Allerdings werden diese Kredite von Kommunen mittlerweile dauerhaft zur Finanzierung genutzt: „Ohne Kassenkredite könnten viele Städte ihr Personal nicht mehr bezahlen“ (ver.di 2014, S. 22). An der Höhe der Liquiditätskredite lässt sich verdeutlichen wie es finanziell um die Kommunen bestellt ist. Ein großer Teil der Gesamtverschuldung der Kommunen ist auf die Kassenkredite zurückzuführen. Im Jahr 2013 lag die Summe der Kassenkredite insgesamt bei rund 48 Milliarden Euro. In den kreisfreien Städten machen die Kassenkredite inzwischen über 50 Prozent der gesamten Verschuldung aus (24,2 Mrd. Euro 2013), in den Landkreisen etwa ein Drittel (7,2 Mrd. Euro 2013) und bei den kreisangehörigen Gemeinden sind rund 28 Prozent der Verschuldung auf Kassenkredite zurückzuführen (16,3 Mrd. Euro 2013; Deutscher Landkreistag 2014, S. 315).

Für eine kurzfristige Entlastung haben in manchen Bundesländern die aufgelegten kommunalen Hilfsprogramme gesorgt, so dass der Anstieg der Kassenkredite 2012/2013 etwas moderater ausfiel (Deutscher Städtetag 2014, S. 14). Problematisch sind vor allem die anfallenden Zinsen und die notwendige Tilgung der Kassenkredite, die in den Kommunen wiederum Finanzierungslücken an anderer Stelle verursachen. Die finanzielle Situation in vielen Kommunen ist so angespannt, dass es vielerorts faktisch Haushaltssperren gibt, d. h. Ausgaben werden nur noch für äußerste Pflichtaufgaben der zentralen Verwaltung getätigt. Der Anspruch der finanziellen Eigenständigkeit der Kommune (im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung) steht im Gegensatz zu der Entwicklung, dass immer mehr Kommunen aufgrund ihrer finanziellen Probleme die Finanzaufsicht an die Länder abgeben. Dazu gehören Entschuldungshilfen, Programme zur „Zukunftssicherung“ oder „kommunale Schutzschirme“ von Seiten der Bundesländer. Diese gehen in der Regel mit Auflagen zur Haushaltskonsolidierung, Privatisierung und Leistungskürzungen einher (vgl. Tabelle 1).

In Hessen wurde beispielsweise zum 31.12.2010 ein kommunales Schutzschirmprogramm des Landes für überschuldete Gemeinden und Landkreise ins Leben gerufen. Um die Entschuldungs- und Zinsdiensthilfe des Landes zu erhalten, müssen sich die teilnehmenden Kommunen nunmehr in einer individuellen Konsolidierungsvereinbarung verpflichten, zum nächstmöglichen Zeitpunkt, spätestens jedoch bis 2020 und danach, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt ohne Neuverschuldung zu führen. Von den 106 antragsberechtigten Kommunen (davon 14 Landkreise, drei kreisfreie Städte und 89 kreisangehörige Städte und Gemeinden) haben bereits 102 Kommunen in Hessen einen Antrag auf Aufnahme ins Programm gestellt (Wibank o. J.).

Tabelle 1

Initiativen und Programme zur Entschuldung und Haushaltssicherung der Kommunen in den einzelnen Bundesländern

Bundesland	Programm
Bayern, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern	allgemeinen Charakter unterstützend und Reformen des Gebietszuschnitts
Sachsen-Anhalt	Teilentschuldungsprogramm, Kontrolle nach Kennzahlen, aber keine Verpflichtung zu bestimmtem Konsolidierungsvolumen
Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein	„Hilfsprogramme“ verlangen verbindliche Umsetzung von Konsolidierung und Haushaltssicherung

Quelle: Deutscher Städtetag, Gemeindebericht 2014.

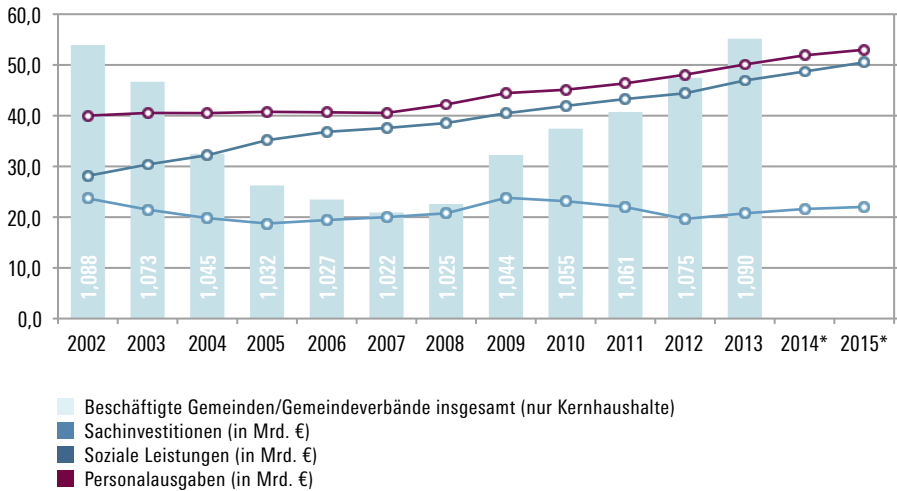
Wenn die Haushaltskonsolidierung in den (finanzschwachen) Kommunen die oberste Priorität hat, dann wird die kommunale Selbstverwaltung hinfällig, weil kein Spielraum für Investitionen und ortsspezifische Aufgabenwahrnehmung bleibt. In der Praxis bedeutet das, dass in ohnehin strukturschwachen Kommunen oftmals eine Abwärtsspirale aus unzureichender Infrastruktur, sinkender Standortattraktivität, wachsenden Sozialausgaben und einer mangelnden Personalausstattung (nicht nur) in der kommunalen Verwaltung in Gang gesetzt wird.

Entwicklung der Personalkosten

Seit Anfang der 1990er-Jahre hat die öffentliche Beschäftigung lange Zeit abgenommen. Durch den Rückgang der Beschäftigtenzahlen sind die Personalausgaben der Kommunen bis 2007 annähernd auf demselben Niveau geblieben bzw. sind kurzzeitig sogar gesunken. Ab dem Jahr 2008 haben sich dann die Personalausgaben wieder nach oben entwickelt. Zum einen gab es Tarifsteigerungen im öffentlichen Dienst, auch wenn diese hinter der allgemeinen Lohnentwicklung in Deutschland zurückgeblieben (Vesper 2012a, S.22). Zum anderen nimmt die Zahl der Beschäftigten in den Kernhaushalten der Kommunen ab 2008 wieder zu (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2

Beschäftigte in den kommunalen Kernhaushalten (in Mio.) und Ausgaben der Kommunen für Personal, soziale Leistungen und Sachinvestitionen (in Mrd. €), 2002–2015



Quelle: Eigene Darstellung.

- Beschäftigte der Gemeinden/Gemeindeverbände: Statistisches Bundesamt, Personal des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14, Reihe 6, 2002–2013; Beschäftigte in kommunalen Kernhaushalten (ohne Sonderrechnungen und Zweckverbände)
- Personalausgaben, soziale Leistungen und Sachinvestitionen: Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzbericht 2009 und Gemeindefinanzbericht 2014 (ohne Stadtstaaten, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen und ohne ausgegliederte Einrichtungen); 2014* und 2015* Schätzungen

3. BESCHÄFTIGUNGSENTWICKLUNG

Die Beschäftigung im öffentlichen Dienst ist in den letzten 20 Jahren zunächst deutlich zurückgegangen. Im Jahr 1991 waren noch 6,7 Millionen Menschen im gesamten öffentlichen Dienst beschäftigt, dagegen sind es heute nur noch knapp 4,2 Millionen Beschäftigte (2013; Statistisches Bundesamt 2014a, S. 15). Der Abbau erfolgte zu einem großen Teil über die Privatisierung von öffentlichen Unternehmen im Laufe der 1990er-Jahre (dazu gehören z. B. die Deutsche Post oder die Deutsche Bahn). Zum anderen wurde ein Teil des Stellenabbaus über Einstellungsstopps und die Kürzung von frei gewordenen Stellen erreicht.

Die Gemeinden waren in diesem Zeitraum am stärksten im gesamten öffentlichen Dienst vom Stellenabbau betroffen. Die Zahl der Beschäftigten ging hier von 1,99 Millionen im Jahr 1991 auf rund 1,1 Millionen 2014 zurück (nur Kernhaushalte; ebenda, S. 24). Bei den Kommunen betraf die Privatisierung zunächst vor allem den Energiesektor. Das führte wiederum zu Ausgliederungen bei nachgelagerten Bereichen wie etwa den Stadtwerken (Brandt/Schulten 2008, S. 72). Einen weiteren großen Rückgang bei den Beschäftigten in den kommunalen Kernhaushalten gab es durch die flächendeckende Privatisierung von Krankenhäusern und des ÖPNV (Vesper 2012a, S. 12 ff.).

Bei der Betrachtung von aktuellen Zahlen zur Beschäftigungsentwicklung im kommunalen Bereich, zeigt sich aber, dass in einigen Bereichen der Kommunen in den letzten Jahren wieder mehr Personen tätig sind. Dazu gehören etwa die Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungen. Ein Teil des Zuwachses dürfte hier auf den Trend zur Rekommunalisierung von Energieversorgungsunternehmen zurückzuführen sein. Für eine Beschäftigungszunahme im Bereich der sozialen Sicherung hat vor allem der gesetzlich vorgeschriebene Ausbau der (Klein-) Kinderbetreuung gesorgt (vgl. Abbildung 3).

Auch die Einführung der kommunalen Jobcenter hat bei den Kommunen für einen Beschäftigungsaufbau im sozialen Bereich geführt.⁸ Es gibt

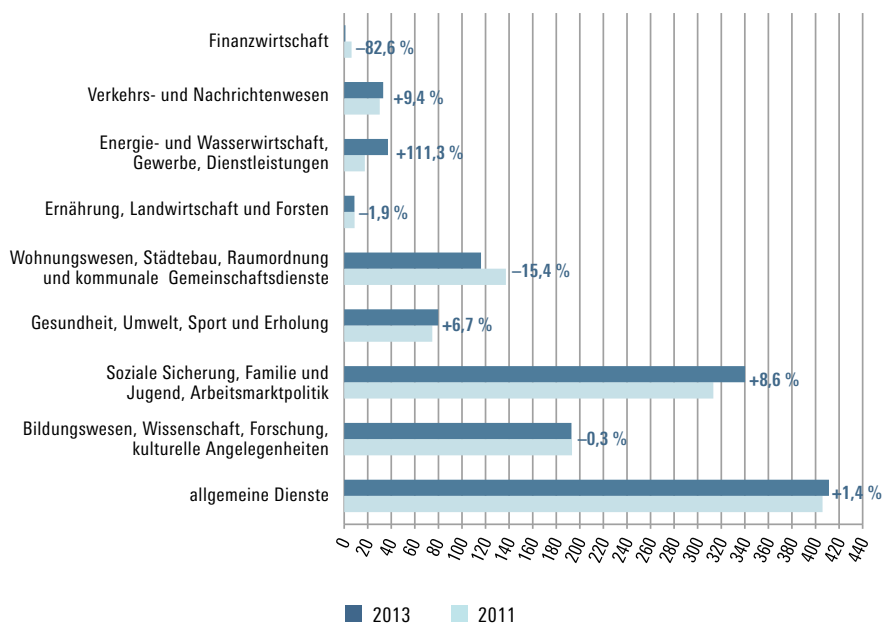
8 Beschäftigte des Sozial- und Jugendamtes sind per Definition dieser Studie nicht Teil des engeren Bereichs der kommunalen Verwaltung. Allerdings sind Jobcenter in manchen (Options-)Kommunen im engeren Bereich der Verwaltung eingebettet. Das heißt, diese Bereiche sind ggf. miteinander verwoben und können nicht genau getrennt werden.

inzwischen rund 105 sogenannte Optionskommunen, die berechtigt sind, als kommunaler Träger Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit zu übernehmen, und ca. 300 solcher gemeinsamen Einrichtungen von Kommunen und Jobcentern. Viele Kommunen haben die entsprechenden Aufgaben und damit auch das Personal der Bundesagentur für Arbeit übernommen. Durch diese gesetzliche Änderung kam es also zu einer Personalsteigerung in den letzten Jahren in diesen Bereichen der Kommunen.

Der Deutsche Landkreistag gibt an, dass etwa 20 Prozent der Beschäftigten im öffentlichen Dienst der Kommunen auf die Landkreise entfallen (Deutscher Landkreistag 2012, S.4).

Abbildung 3

Beschäftigte nach Aufgabenbereichen im kommunalen Bereich (in Tsd.), Veränderungsraten 2011 und 2013 (in %)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Personal des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14, Reihe 6, 2011 und 2013; Tab. 1.1.3: Beschäftigte des öffentlichen Gesamthaushalts (ohne sonstige öffentliche Einrichtungen) im kommunalen Bereich.

3.1 Beschäftigung im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung

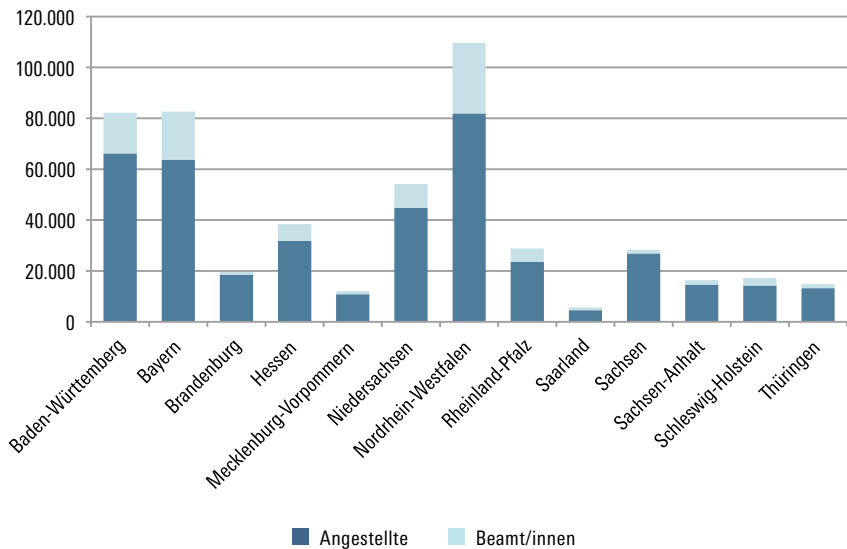
Im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Deutschland waren 2013 insgesamt rund 513.000 Menschen beschäftigt. Davon sind mit knapp 110.000 Beschäftigten die meisten im bevölkerungsreichsten Bundesland Nordrhein-Westfalen, gefolgt von Bayern (ca. 82.600) und Baden-Württemberg (knapp 82.200; [vgl. Anhang](#)).

Lediglich rund 5.600 Beschäftigte sind dagegen im Saarland und rund 12.000 Beschäftigte in Mecklenburg-Vorpommern im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung tätig. Die Größe des Beschäftigungssektors kommunale Verwaltung innerhalb des öffentlichen Dienstes ist also von Bundesland zu Bundesland sehr unterschiedlich.

Die Zahl der Beschäftigten im engeren Bereich der Kommunalverwaltung (vgl. Abbildung 4) hat sich in den letzten zehn Jahren in einigen Bundeslän-

Abbildung 4

Beschäftigte im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung nach Bundesländern, 2013

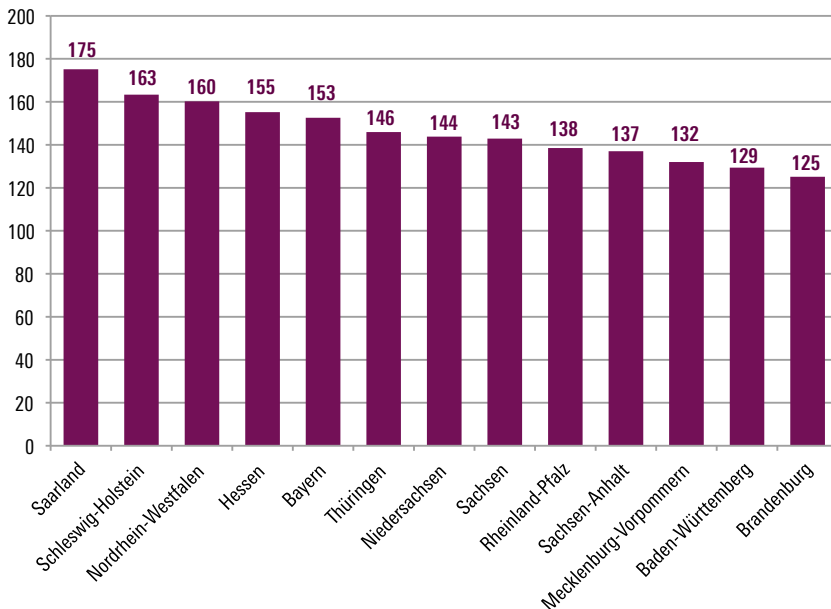


Quelle: Sonderauswertungen der Statistischen Landesämter; eigene Darstellung und Berechnungen.

dern positiv entwickelt. Es liegen Beschäftigtendaten der letzten zehn Jahre für acht Bundesländer vor. In diesem Zeitraum stieg die Zahl der Beschäftigten überall an, mit Ausnahme des Saarlandes (ca. –5 Prozent) und Sachsen (ca. –3 Prozent). In den letzten drei Jahren sank außerdem die Zahl der Beschäftigten in Thüringen. Aufgrund der unterschiedlichen Datenlage im Zeitverlauf, sei an dieser Stelle auf die Darstellung der Entwicklung in den einzelnen Bundesländern im [Anhang](#) verwiesen. Dabei lässt sich auch erkennen, dass nach Personalarückgängen eine Trendwende in der Beschäftigungsentwicklung in vielen Bundesländern erst in den letzten Jahren erkennbar ist. Die Gründe dafür sind ebenfalls vielfältig: Restrukturierungen auf kommunaler Ebene ([vgl. Kapitel 2.1](#)), der Anstieg von Teilzeitbeschäftigung und nicht zuletzt auch statistische Effekte durch Umstellungen in der Datenerhebung.

Abbildung 5

Einwohner je Beschäftigten im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung nach Bundesländern, 2013



Quelle: Sonderauswertungen der Statistischen Landesämter; eigene Darstellung und Berechnungen.

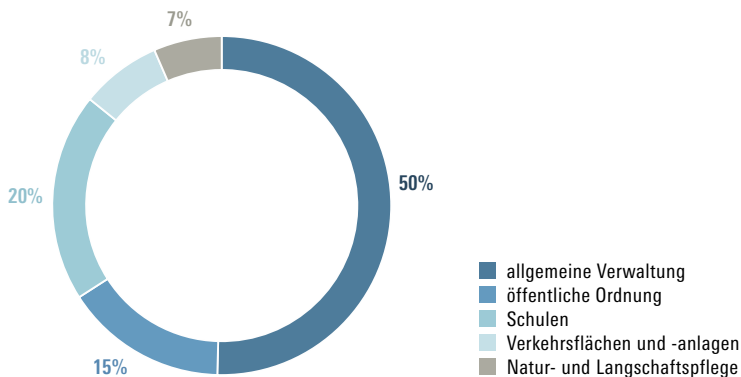
Betrachtet man die Beschäftigtenzahlen in der kommunalen Verwaltung je Einwohner/in (vgl. Abbildung 5), dann zeigt sich ein teilweise anderes Bild. In Brandenburg ergibt sich dadurch ein Verhältnis von 125 Einwohner/-innen je Beschäftigtem in der kommunalen Verwaltung. Im Saarland dagegen kommen auf einen Beschäftigten in der kommunalen Verwaltung rund 50 Einwohner/innen mehr.

Knapp ein Fünftel der Beschäftigten (94.760 im Jahr 2013) im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung sind noch verbeamtet. Der größte Anteil an Beamtinnen und Beamten findet sich in Nordrhein-Westfalen. Dort sind ein Viertel der Beschäftigten in der kommunalen Verwaltung verbeamtet. In Bayern und Baden-Württemberg sind es noch jeweils rund 23 bzw. 20 Prozent. In Sachsen-Anhalt und Brandenburg liegt der Anteil der verbeamteten Beschäftigten in der kommunalen Verwaltung dagegen nur bei rund 5 Prozent.

Der engere Bereich der kommunalen Verwaltung umfasst in der hier verwendeten Definition fünf unterschiedliche Aufgabenbereiche (bzw. Produktgruppen; vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6

Anteile der Beschäftigten nach Aufgabenbereichen in der kommunalen Verwaltung, 2013



Quelle: Sonderauswertungen der Statistischen Landesämter; eigene Darstellung und Berechnungen.

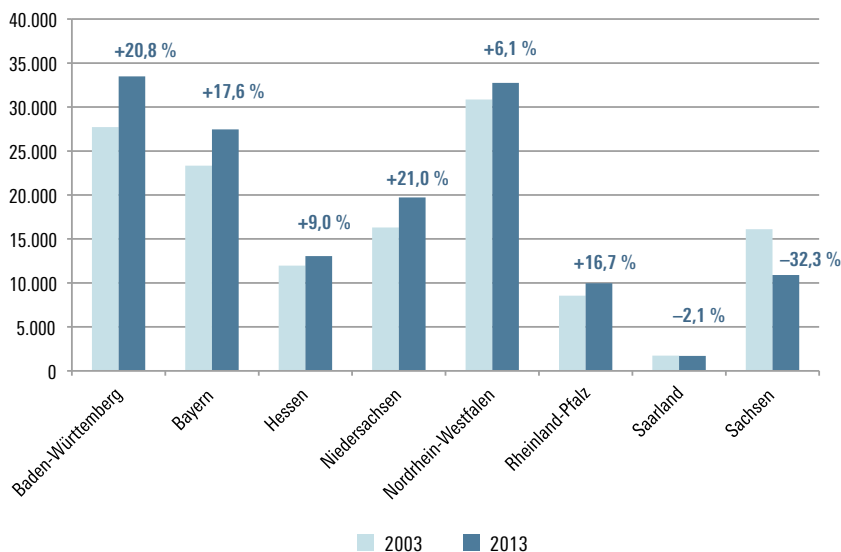
Die Hälfte (50 Prozent) aller Beschäftigten ist im Bereich der allgemeinen Verwaltung tätig. Das ist nicht verwunderlich: Gerade in kleineren Kommunen werden die meisten Beschäftigten der allgemeinen Verwaltung zugeordnet, da einzelne Beschäftigte für mehrere Aufgabenbereiche zuständig sind und es oftmals keine Abgrenzung nach Fachabteilungen oder Ähnlichem gibt.

3.2 Teilzeitbeschäftigung

Im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Deutschland arbeiten 34 Prozent der Beschäftigten in Teilzeit. Damit ist Teilzeit in der kommunalen Verwaltung deutlich mehr verbreitet als im Durchschnitt aller Branchen in Deutschland, der Anteil lag hier 2013 bei rund 25 Prozent (Bundesagentur für Arbeit 2014, S. 141).

Abbildung 7

Entwicklung der Zahl der in Teilzeit Beschäftigten im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in ausgewählten Bundesländern*, 2003 bis 2013



Quelle: Sonderauswertungen der Statistischen Landesämter; eigene Darstellung und Berechnungen.

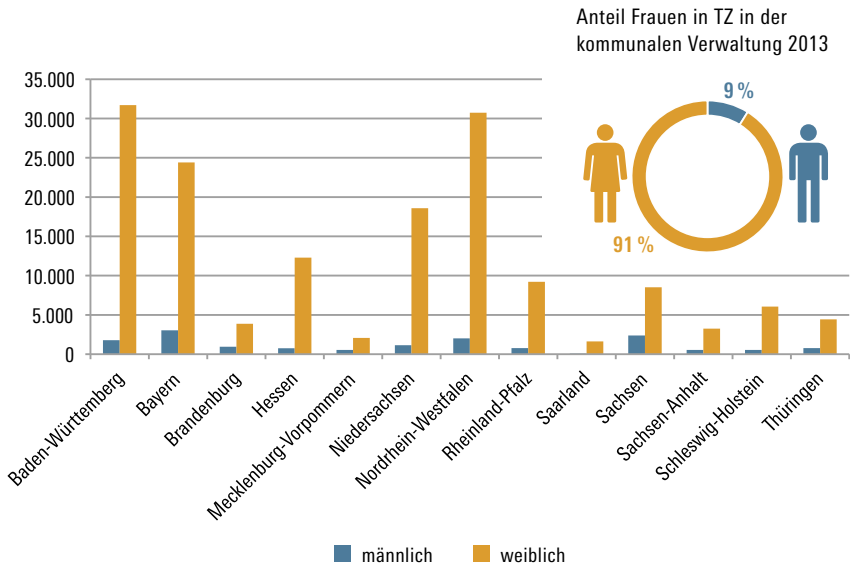
*Auswahl der Länder: Nur für acht der Flächenländer sind Daten im Zeitraum von 2003 bis 2013 vorhanden.

Die Zahl der Beschäftigten in Teilzeit in der kommunalen Verwaltung ist in den letzten Jahren in fast allen Bundesländern deutlich angestiegen (vgl. Abbildung 7 und [Anhang](#)). Ausnahmen bilden hier lediglich das Saarland (–2,1 Prozent) und Sachsen (–32,3 Prozent). Hier gab es einen Rückgang der Teilzeitbeschäftigung in den letzten zehn Jahren um mehr als ein Drittel. Das bedeutet wiederum, dass ein Teil des Zuwachses an Beschäftigung in den kommunalen Verwaltungen der einzelnen Bundesländer über eine Zunahme an Teilzeitstellen zustande gekommen ist.

Die Quote innerhalb der 13 deutschen Flächenländer im Jahr 2013 zeigt, dass 91 Prozent aller Teilzeitstellen von Frauen und lediglich 9 Prozent von Männern besetzt werden. Anders gesagt, in der kommunalen Verwaltung sind knapp mehr Frauen in Teilzeit beschäftigt (53 Prozent) als in Vollzeit (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8

Teilzeitbeschäftigte nach Geschlecht im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung, 2013



Quelle: Sonderauswertungen der Statistischen Landesämter; eigene Darstellung und Berechnungen.

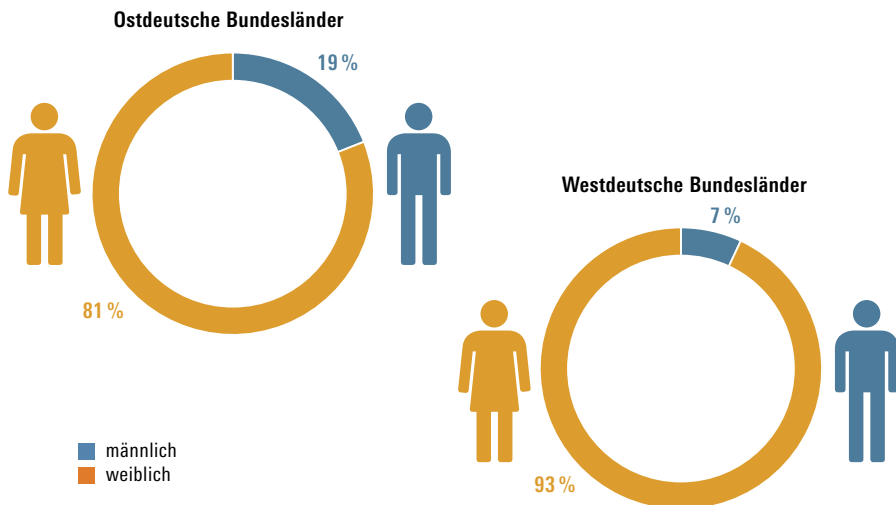
Der DGB-Index „Gute Arbeit zu den Arbeitsbedingungen in der öffentlichen Verwaltung“ kommt zu dem Schluss, dass 90 Prozent der Teilzeitbeschäftigten in der öffentlichen Verwaltung Frauen sind. „Teilzeitbeschäftigung hat sich damit zum Normalarbeitsverhältnis von Frauen im Öffentlichen Dienst entwickelt.“ (Roth 2013, S.24). Diese Entwicklung gilt auch für den engeren Bereich der kommunalen Verwaltung.

Weitere große Unterschiede gibt es innerhalb der west- und ostdeutschen Bundesländer. In den alten Bundesländern sind 2013 93 Prozent aller in Teilzeit Beschäftigten Frauen, in den neuen Bundesländern dagegen knapp 81 Prozent (vgl. Abbildung 9).

Für die westdeutschen Bundesländer bedeutet das, dass 5 Prozent der Männer und 36 Prozent der Frauen in Teilzeit tätig sind. In den ostdeutschen Bundesländern zeigt sich die traditionell andere Geschlechterverteilung bei Beschäftigungsverhältnissen: Hier sind 14 Prozent der Männer und 27 Prozent der Frauen in Teilzeit beschäftigt.

Abbildung 9

Teilzeitbeschäftigte nach Geschlecht im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in ost- und westdeutschen Bundesländern, 2013



Quelle: Sonderauswertungen der Statistischen Landesämter; eigene Darstellung und Berechnungen.

In den Gesprächen mit den Vertreter/innen der kommunalen Verwaltung wurde diese Entwicklung bestätigt. In der kommunalen Verwaltung gibt es ein grundsätzlich hohes Niveau an Teilzeitbeschäftigung und eine tendenziell steigende Zahl an Teilzeitstellen. Begründet wurde diese Entwicklung teilweise damit, dass durch flexiblere Arbeitszeiten oder „Job-Sharing“-Angebote den individuellen Bedürfnissen der Beschäftigten Rechnung getragen werden soll. In anderen Fällen wiederum wurde erläutert, dass die Umwandlung von Vollzeitstellen in Teilzeitstellen als ein Mittel zur Personalkostensenkung durch Arbeitszeitreduzierung eingesetzt wird.

3.3 Befristungen

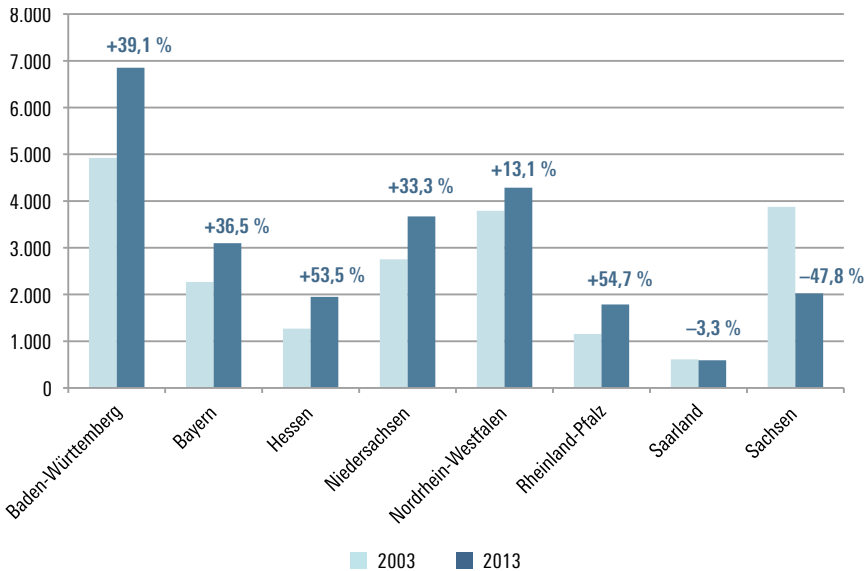
Ein wichtiges Merkmal der Beschäftigung im öffentlichen Dienst war früher das langfristige bzw. lebenslange Beschäftigungsverhältnis. Aber seit einigen Jahren gibt es faktisch die „Entdeckung“ und vielfache Anwendung von befristeten Beschäftigungsverhältnissen im öffentlichen Dienst und auch in der kommunalen Verwaltung. Laut einer Untersuchung des WSI lag die Befristungsquote 2003 in den Gemeinden bei 8,2 Prozent. Insgesamt war der Anteil der Befristungen im öffentlichen Dienst um rund 10 Prozent höher als in der Privatwirtschaft (Ahler 2004, S. 80).

Im engeren Bereich der Kommunalverwaltung zeigt sich aktuell ein ähnliches Bild. Der Anteil der befristeten Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung liegt in der kommunalen Verwaltung bei 5,6 Prozent (2013). Dabei nimmt die Zahl der Befristungen in fast allen Bundesländern kontinuierlich zu. Der relativ größte Anstieg seit 2003 ist in Rheinland-Pfalz und Hessen zu verzeichnen (+55 bzw. +53 Prozent). In Sachsen und im Saarland sind dagegen, im Zuge des allgemeinen Stellenrückgangs, auch die Zahl der befristeten Beschäftigungsverhältnisse zurückgegangen (vgl. Abbildung 10).

Die Anzahl der befristet Beschäftigten im Bundesgebiet hat im Zeitraum vom 2003 bis 2013 um 17 Prozent zugenommen.⁹ Seit 2011 stagniert diese Entwicklung insgesamt bei rund 24.000 befristeten Beschäftigungsverhältnissen in der kommunalen Verwaltung.

9 Ergebnis für die acht Bundesländer, für die Beschäftigtendaten im Zehn-Jahres-Zeitraum vorliegen.

Entwicklung der Zahl der befristet Beschäftigten im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in ausgewählten Bundesländern*, 2003 bis 2013



Quelle: Sonderauswertungen der Statistischen Landesämter; eigene Darstellung und Berechnungen.

*Auswahl der Länder: Nur für acht der Flächenländer sind Daten im Zeitraum von 2003 bis 2013 vorhanden.

Die zurzeit stagnierende Entwicklung bei der Zahl der befristeten Beschäftigungsverhältnisse hat verschiedene Ursachen. Zum einen wurde in den Expertengesprächen deutlich, dass in den kommunalen Verwaltungen in den vergangenen Jahren doch stärker von der Ausschreibung befristeter Verträge abgesehen wird. Gerade in Kommunen, die bereits mit einem Rückgang an Nachwuchskräften und Bewerber/innen zu kämpfen haben, wird auf die Befristung von ausgeschriebenen Stellen eher verzichtet. Andererseits ist dies auch kein Automatismus.

Die Stellen werden für Bewerber/innen zwar unattraktiver, trotzdem wenden Kommunen Befristungen an, um sich die Flexibilität zu erhalten und/oder um Auflagen aus Haushaltssperren, Sparprogrammen oder Wiederbesetzungssperren etc. zu umgehen. Ein Gesprächspartner brachte es folgen-

dermaßen auf den Punkt: „Es lässt sich leichter rechtfertigen, trotz knapper Kassen jemanden einzustellen, wenn die Beschäftigung befristet angelegt ist“.

In den geführten Interviews wurde deutlich, dass es u. a. durch Initiativen der Personalräte gelungen ist, Befristungen durch entsprechende Regelungen in den kommunalen Verwaltungen zu unterbinden.

Leiharbeit und Werkverträge

Statistisch gibt es keine Erhebung zur Beschäftigung von Leiharbeitnehmer/innen oder dem Einsatz von Beschäftigten mit Werkverträgen in der kommunalen Verwaltung. Man kann davon ausgehen, dass Leiharbeit und Werkverträge zumindest im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung im Großen und Ganzen keine Rolle spielen. Allerdings gibt es Beispiele wie die Stadt Duisburg, die zur Aufgabenbewältigung und Überbrückung von Personallücken im engeren Bereich der Kommunalverwaltung der Stadt im letzten Jahr immer wieder Leiharbeitnehmer/innen eingesetzt hat (WAZ 2014). Sollte sich die Kombination aus Personalabbau, Sparzwang und wachsender Aufgabenerfüllung auf kommunaler Ebene in Zukunft bei den Kommunen weiter zuspitzen, dann wird vermutlich der „Rückgriff“ auf Leiharbeit und Werkverträge auch im engeren Bereich der Kommunalverwaltung keine Ausnahme mehr bleiben.

3.4 Altersstruktur der Beschäftigten

Der Anteil der älteren Beschäftigten ist in den letzten Jahren sowohl beim Bund als auch bei den Ländern und Kommunen deutlich angestiegen. Das Durchschnittsalter der Beschäftigten im gesamten öffentlichen Dienst gehört mit 45 Jahren zu den höchsten in Deutschland und lag damit 2010 drei Jahre über dem Altersdurchschnitt in allen Branchen (DGB 2014, S. 26). Der Deutsche Landkreistag geht davon aus, dass in den Landkreisen in den nächsten 20 Jahren etwa die Hälfte der jetzigen Beschäftigten altersbedingt ausscheiden wird (Deutscher Landkreistag 2012, S. 5).

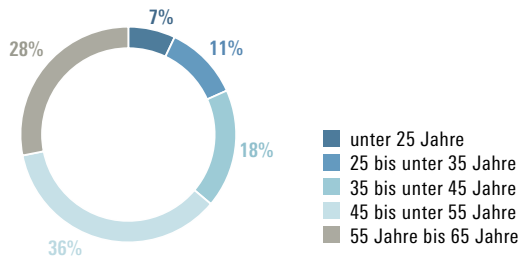
Der engere Bereich der kommunalen Verwaltung ist insgesamt noch einmal „älter“ in seiner Beschäftigtenstruktur als der gesamte Bereich der kommunalen Beschäftigung. Der Anteil der Beschäftigten ab 55 Jahren im Jahr 2013 im engeren Bereich der Kommunalverwaltung ist mit 28 Prozent größer als in den übrigen Produktgruppen der Kommunen (23 Prozent). Das bedeutet, dass ein Viertel der Beschäftigten im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung bereits zu den rentennahen Jahrgängen zählt. Zum Ver-

gleich: Branchenweit macht diese Gruppe nur einen Anteil von 17 Prozent an den Beschäftigten aus. Diese Altersgruppe ist in der kommunalen Verwaltung in den letzten Jahren mit einem Plus von 84 Prozent am deutlichsten gewachsen.¹⁰

Die Altersklasse der 45- bis unter 55-Jährigen ist im engeren Bereich der Kommunalverwaltung mit einem Anteil von 36 Prozent vertreten. Die Gruppe der eigentlich unter den Erwerbstätigen stark vertretenen 35- bis unter 45-Jährigen ist dagegen in den letzten zehn Jahren am deutlichsten um mehr als ein Drittel geschrumpft und hat 2013 in der kommunalen Verwaltung nur noch einen Anteil von 18 Prozent (vgl. Abbildung 11).

Abbildung 11

Beschäftigtenanteile nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung, 2013



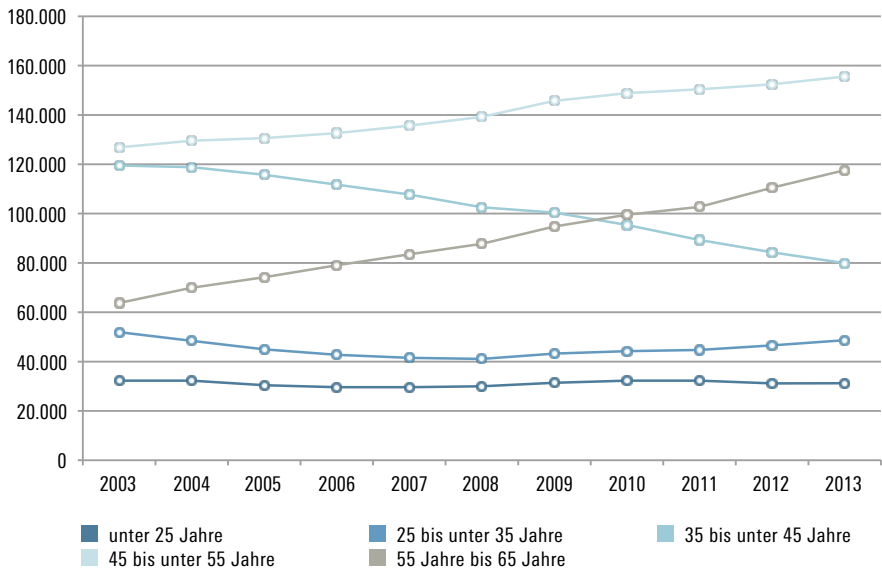
Quelle: Sonderauswertungen der Statistischen Landesämter; eigene Darstellung und Berechnungen.

Abbildung 12 zeigt deutlich den starken Rückgang in dieser Altersklasse und den Anstieg bei den rentennahen Jahrgängen in den vergangenen zehn Jahren, obwohl vier der neuen Bundesländer mit ihrem hohen Anteil an älteren Beschäftigten in der Auswertung gar nicht berücksichtigt werden konnten. Daten im Zehn-Jahres-Zeitraum liegen hier leider nur für ausgewählte Bundesländer vor.

¹⁰ Ergebnis für die acht Bundesländer, für die Beschäftigtendaten im Zehn-Jahres-Zeitraum vorliegen.

Abbildung 12

Beschäftigte nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in acht Bundesländern*, 2003–2013



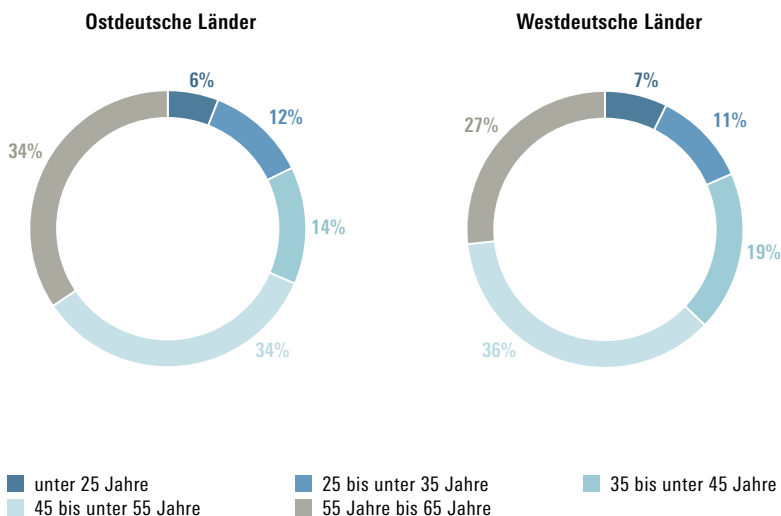
Quelle: Sonderauswertungen der Statistischen Landesämter; eigene Darstellung und Berechnungen.

*Bundesländer: BW, BY, HS, NS, NRW, RP, SL, SA.

In den Kommunen der ostdeutschen Bundesländer ist die Altersklasse der 55-bis unter 65-Jährigen noch einmal deutlich größer, als in den westdeutschen Bundesländern. Hier gehörten 2013 bereits 34 Prozent der Beschäftigten zur Gruppe der Älteren (27 Prozent in westdeutschen Bundesländern). Damit stellen in Ostdeutschland die Beschäftigten im rentennahen Alter, zusammen mit den 45- bis unter 55-Jährigen, inzwischen die größte Gruppe im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung (vgl. Abbildung 13).

Ein Gesprächspartner hat im Rahmen der geführten Interviews die demografische Situation in der kommunalen Verwaltung folgendermaßen auf den Punkt gebracht: „Es gibt nicht zu viele ältere Beschäftigte, sondern es fehlen die Jungen.“ „Überalterte“ Belegschaften in der kommunalen Verwaltung sind kein demografisches, sondern vor allem ein hausgemachtes Problem. Es

Beschäftigtenanteile nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung Ost- und Westdeutsche Bundesländer, 2013



Quelle: Sonderauswertungen der Statistischen Landesämter; eigene Darstellung und Berechnungen.

hat eine Ausdünnung der Altersklassen unter 45 Jahren stattgefunden durch eine restriktive Personalpolitik mit jahrelangen und anhaltenden Einstellungs- und Wiederbesetzungssperren, einem deutlich reduzierten Ausbildungsangebot und der Anwendung von befristeten Arbeitsverträgen.

Untersuchungen zum Thema demografischer Wandel in der kommunalen Verwaltung bestätigen alle dieselbe Entwicklung: Das hohe Durchschnittsalter der Beschäftigten in der kommunalen Verwaltung ist vor allem das Ergebnis der Einstellungspolitik der letzten Jahre. Damit sind die Gründe vor allem in der Personalpolitik der Kommunen zu suchen.

Angeichts des hohen Durchschnittsalters und einer hohen Zahl von künftigen Renteneintritten in den nächsten Jahren müssen die kommunalen Verwaltungen nach Ansicht fast aller im Rahmen dieser Studie Befragten die Ausbildung wieder stärker zum Schwerpunkt machen und die Qualität der

Ausbildung verbessern. Vor allem für die neuen Bundesländer wird davon ausgegangen, dass in den nächsten Jahren trotz schrumpfender Bevölkerung und damit ggf. zurückgehenden Aufgaben kaum weitere Stellen in der kommunalen Verwaltung eingespart werden können. Das heißt, mit dem Eintritt vieler Beschäftigter in die Rente entsteht ein erheblicher Bedarf zur Neubesetzung von Stellen (Deutscher Landkreistag 2012, S.6). Wenn es eine flächendeckende Stellennachbesetzung in den Kommunen gibt, könnte sich in den nächsten Jahren der Altersdurchschnitt wieder etwas verjüngen.

Es gibt auch Kommunen, die diesem Trend zu „einseitig“ alternden Belegschaften entgegen wirken konnten. So liegt etwa das Durchschnittsalter der Beschäftigten in einer Beispielkommune in Hessen zwischen 40 und 45 Jahren, was im direkten Vergleich eine relativ junge Belegschaft ist. Nach eigenen Angaben wurden erfolgreich Modelle für Altersteilzeit angeboten und es wurde kontinuierlich eine hohe Anzahl an Auszubildenden in der eigenen Verwaltung beschäftigt.¹¹

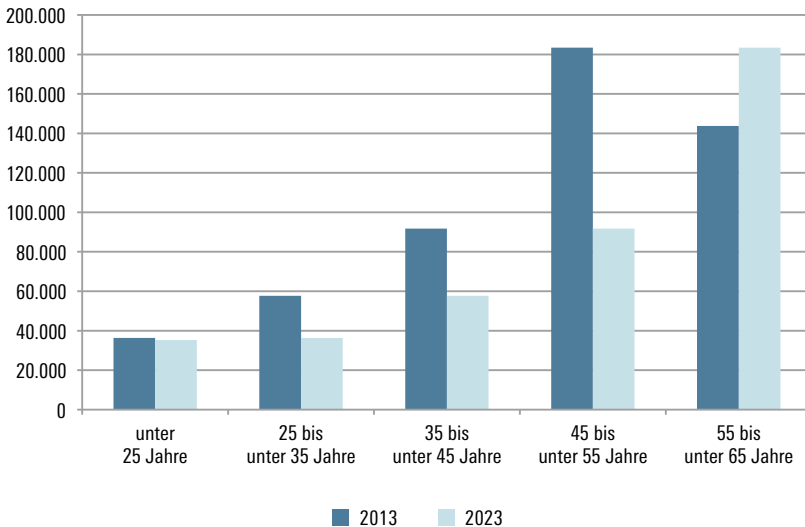
Beschäftigungsentwicklung in Zukunft?

Unter der Annahme von unveränderten Rahmenbedingungen, wird sich die Altersstruktur der Beschäftigten in der kommunalen Verwaltung bis in zehn Jahren noch einmal deutlich verschieben. Die mit Abstand größte Gruppe der Beschäftigten werden in 2025 die 55- bis unter 65-Jährigen stellen. Abbildung 14 zeigt die Entwicklung der Altersklassen unter der Annahme, dass die aktuellen Rahmenbedingungen weitgehend unverändert bleiben. Das heißt, es werden in der kommunalen Verwaltung kaum Neueinstellungen vorgenommen und die Zahl der Auszubildenden verharret auf etwa gleichbleibendem Niveau (wie die vergangenen zehn Jahre).

Die Realität stellt sich selbstverständlich weitaus komplexer dar. Zum Beispiel ist es aufgrund verschiedener möglicher Rentenalter von 63 bis 67 Jahren schwierig, hier den Renteneintritt der Beschäftigten zu prognostizieren. Dennoch verdeutlicht eine Fortschreibung der Altersklassen: Der Personalbedarf erhöht sich in der kommunalen Verwaltung durch den Renteneintritt vieler Beschäftigter, und es muss zu einer Nachbesetzung in den mittleren Altersklassen bis 2023 von rund 100.000 Stellen kommen, um den aktuellen Beschäftigungsstand zu halten.

11 Vgl. Interview Kommunen

Fortschreibung der Beschäftigungsentwicklung nach Altersklassen, 2013 und 2023 im Vergleich

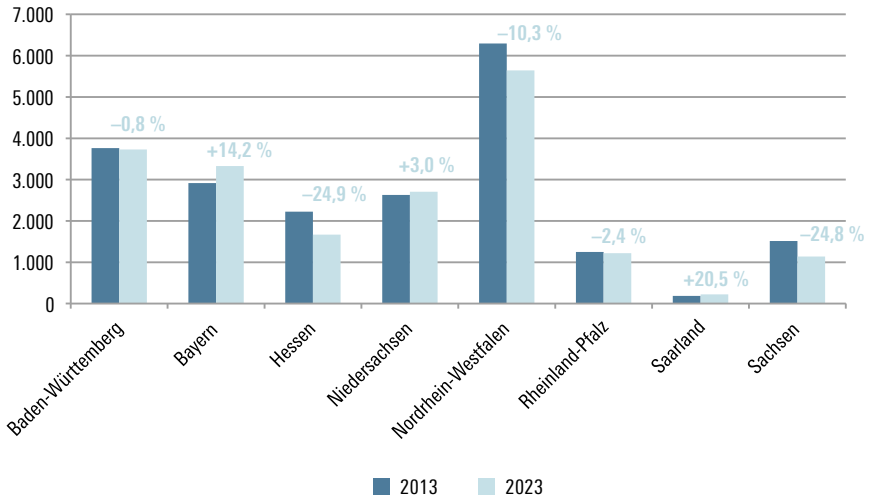


Quelle: Prognose auf Grundlage der Sonderauswertungen der Statistischen Landesämter; eigene Darstellung und Berechnungen.

3.5 Ausbildungssituation

Die Zahl der Auszubildenden im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung ist in den letzten zehn Jahren leicht zurückgegangen (um –1 Prozent). Die Situation in den einzelnen Bundesländern stellt sich dabei ganz unterschiedlich dar (vgl. Abbildung 15). Während in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz die Ausbildungszahlen seit 2003 konstant geblieben sind, gibt es in Hessen und in Sachsen 2013 rund ein Viertel weniger Auszubildende als noch zehn Jahre zuvor. Auch in Nordrhein-Westfalen sind die Ausbildungszahlen um mehr als 10 Prozent zurückgegangen. Lediglich in Bayern (+14 Prozent) und im Saarland (+21 Prozent) gibt es eine wachsende Anzahl an Auszubildenden in der kommunalen Verwaltung. In Bayern hat vor allem die Zahl der Auszubildenden in der allgemeinen Verwaltung zugenommen.

Entwicklung der Anzahl der Ausbildungsverhältnisse im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in ausgewählten Bundesländern*, 2003 bis 2013



Quelle: Sonderauswertungen der Statistischen Landesämter; eigene Darstellung und Berechnungen.

*Auswahl der Länder: Nur für acht der Flächenländer sind Daten im Zeitraum von 2003 bis 2013 vorhanden.

Die alten Bundesländer bilden anteilig immer noch deutlich mehr aus, als die neuen Bundesländer. So lag die durchschnittliche Ausbildungsquote der beiden Regionen im Jahr 2013 in den neuen Bundesländern bei 3,75 Prozent und in den alten Bundesländern mit 4,63 Prozent rund einen Prozentpunkt höher. Mit Blick auf die einzelnen Bundesländer ist deutlich erkennbar, dass Schleswig-Holstein (5,2 Prozent), Nordrhein-Westfalen (5,1 Prozent) und Niedersachsen (5,0 Prozent) im Ländervergleich die höchsten Ausbildungsquoten vorweisen. Schlusslicht ist Brandenburg mit einer Quote von 3,0 Prozent (vgl. Abbildung 16).

Ausbildungsquoten im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung über alle Bundesländer, 2013



Veränderung der Ausbildungsquote
seit 2003 in Prozentpunkten ▼ ▲

Quelle: Sonderauswertungen der Statistischen Landesämter; eigene Darstellung und Berechnungen. Angaben zur Veränderung der Ausbildungsquote seit 2003 liegen leider nur für acht der insgesamt 13 untersuchten Bundesländer vor.

In den acht Bundesländern, in denen die Datenlage eine Abbildung der Entwicklung der Auszubildendenquote über den Zeitraum 2003 bis 2013 zulässt, ist die Auszubildendenquote im Durchschnitt um 0,8 Prozent zurückgegangen. In fast allen Bundesländern ist die Quote in den vergangenen zehn Jahren leicht zurückgegangen, wobei der größte Rückgang in Hessen (-1,6 Prozentpunkte) stattgefunden hat. Lediglich in Bayern (+0,3 Prozentpunkte) und dem Saarland (+0,8 Prozentpunkte) ist die Quote der Auszubildenden in den vergangenen Jahren leicht angestiegen (vgl. Abbildung 16).

Aktuell werden in der kommunalen Verwaltung vor allem Verwaltungsfachangestellte ausgebildet. In größeren Kommunen oder kreisfreien Städten gibt es auch die Möglichkeiten des dualen Studiums. Beispielsweise gibt es in Essen keine Beamtenanwärter/innen mehr, dafür aber Bachelorstudentinnen und -studenten für den gehobenen Dienst an der Fachhochschule Gelsenkirchen. Ebenso gibt es die Möglichkeit des dualen Studiums für technische Berufe wie Bauingenieure in Kooperation mit der Universität Bochum. Allerdings wird es auch hier schwieriger, Bewerber/innen zu finden bzw. die Beschäftigten nach Abschluss der Ausbildung zu halten.

Die kommunale Verwaltung ist nicht mehr per se ein attraktiver Arbeitgeber. Fehlende systematische Personalentwicklung, abgesenkte tarifliche Entgeltstufen und die Befristung von Stellen „rächen“ sich vielfach. Das Gewinnen von qualifizierten Nachwuchskräften und die Besetzung von offenen Stellen werden schwieriger. Kommunen im ländlichen Bereich spüren bereits einen Rückgang der Bewerberzahlen. In größeren Städten wird die Lage noch als „entspannt“ beschrieben. Kleinere Umlandkommunen bilden dagegen insgesamt weniger aus und versuchen eher, die Beschäftigten nach der Ausbildung aus den Städten abzuwerben oder Stellen über Quereinsteiger zu besetzen. Laut Interviewpartner/innen finden sich für bestimmte Ausbildungsberufe wie z. B. Gesundheitsaufseher/in oder Lebensmittelkontrolleur/in teilweise nur noch schwer bis gar keine Auszubildenden mehr.

In den befragten Kommunen wurde deutlich, dass die Ausbildungssituation zweigeteilt ist: Es gibt Kommunen, die deutlich weniger und nur noch in bestimmten Bereichen ausbilden, gekoppelt an den allgemeinen Personalabbau. Wenn der Ausbildungsmarkt in einer Region insgesamt „leergefegt“ ist, haben kommunale Verwaltungen besondere Schwierigkeiten, Nachwuchskräfte zu finden und mit der Privatwirtschaft um Auszubildende zu konkurrieren. Vor allem Kommunen, die bereits mit Abwanderung und einer schrumpfenden Bevölkerung zu kämpfen haben, geben Probleme bei der Besetzung von Ausbildungsplätzen an. Dennoch sind selbst befristete Übernahmen für Auszubildende auch in Kommunen mit angespannter Lage nicht automatisch vom Tisch.

Dann gibt es aber auch Kommunen, die nach eigener Einschätzung bedarfsorientiert ausbilden und eine stabile Anzahl an Auszubildenden haben oder sogar über Bedarf und mehr als die letzten Jahre ausbilden. Das sind vor allem Kommunen in strukturstärkeren oder städtischen Regionen. Aber es gibt auch Kommunen und Landkreise, die sich trotz schwieriger Haushalts- und Kassenlage die Ausbildung von eigenen Nachwuchskräften zum Schwerpunkt gemacht haben. Auch Quereinsteiger/innen rücken mehr ins Blickfeld der kommunalen Verwaltungen, teilweise gibt es hier besondere Ausbildungslehrgänge.

Auflagen zur Haushaltskonsolidierung wirken sich in vielen Kommunen auf die Ausbildungsaktivitäten aus. Aufgrund der finanziell angespannten Lage können bzw. dürfen viele Kommunen nur noch Pflichtaufgaben erfüllen zu denen die Ausbildung im eigenen Haus nicht gehört. Nach Aussagen der befragten Vertreter/innen in der kommunalen Verwaltung sind Personalentwicklung und das Thema Ausbildung so in vielen kommunalen Verwaltungen in den letzten Jahren immer mehr zum Erliegen gekommen.

Einige der Gesprächspartner/innen gaben an, dass einerseits die Qualität der Bewerbungen um Ausbildungsplätze abgenommen habe. Andererseits wurde vielfach die Qualität der Ausbildungsbetreuung in der kommunalen Verwaltung bemängelt. Nach Ansicht der Gesprächspartner/innen müssen die kommunalen Verwaltungen hier mehr Engagement zeigen und sowohl Ausbilder/innen als auch ggf. schwächere Auszubildende besser unterstützen. In einer befragten Kommune wird beispielsweise erfolgreich im Rahmen der Ausbildung eine Art Nachhilfe-Möglichkeit für Auszubildende mit entsprechendem Bedarf organisiert.

Die demografische Entwicklung innerhalb des engeren Bereichs der kommunalen Verwaltung hat deutlich gemacht, dass gleichbleibende oder rückläufige Ausbildungszahlen in den nächsten Jahren nicht mehr ausreichen werden, um den entstehenden Personalbedarf zu decken. Der Renteneintritt vieler Beschäftigter in der kommunalen Verwaltung in den kommenden Jahren rückt das Thema Ausbildung für die kommunalen Verwaltungen wieder in den Fokus: „Aus den derzeitigen Auszubildenden muss der Personalbedarf der nächsten 30–40 Jahre gedeckt werden“ (Deutscher Landkreistag 2012, S.6).

Aufgabenbereiche der kommunalen Verwaltung mit besonderen Personalproblemen

Insgesamt fehlt es den kommunalen Verwaltungen an Fachkräften im Bereich der Gesundheitsämter, also bei Ärzten und ärztlichen Dienste, Ingenieuren und in allen technischen Bereichen. Das Gewinnen von qualifizierten Nachwuchskräften und die Besetzung von offenen Stellen werden schwieriger, vor allem weil die Bezahlungen in diesen Bereichen gegenüber der Privatwirtschaft vielfach niedriger sind. In mehreren Berufsgruppen kann die im Vergleich zur Industrie niedrigere Bezahlung zum Problem werden, z. B. bei Lebensmittelkontrolleuren, die einen Meisterabschluss des Lebensmittelhandwerks haben müssen und dennoch beim Einstieg nur nach Entgeltgruppe 6 (Berufsanfänger) bezahlt werden.

Die Gesprächspartner/innen verwiesen darauf, dass die kommunalen Verwaltungen versuchen über die Arbeitszeitgestaltung Anreize für Bewerber/innen in diesen Bereichen zu schaffen. Die flexible Ausgestaltung von Arbeitszeiten und individuelle Stellenzuschüsse sind in der kommunalen Verwaltung ein wichtiges Mittel für die Besetzung von freien Stellen geworden. Außerdem versuchen die Kommunen, über Öffnungsklauseln und die Gewährung von Zulagen Wege der Personalgewinnung zu finden.

4. ARBEITSBEDINGUNGEN UND QUALITÄT DER ARBEIT

4.1 Belastungen und Gesundheit

Um Belastungen und hohe Krankenstände im öffentlichen Dienst gibt es seit Jahren eine immer wieder aufkommende Diskussion. Nicht selten wird dabei gerade den Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung unterstellt, dass sie „krankfeiern“, eine verschobene Wahrnehmung von tatsächlicher Belastung haben und mit dem öffentlichen Anstellungsverhältnis ein privilegiertes Dasein führen. Solche Abwehrkämpfe ändern nichts daran, dass die Befunde zum Thema Gesundheit und Belastungen für den öffentlichen Dienst regelmäßig schlechter ausfallen als für die Bereiche der Privatwirtschaft.¹²

Für den engeren Bereich der kommunalen Verwaltung zeichnet sich ein ähnliches Bild ab: Alle im Rahmen der Untersuchung befragten Vertreter/innen der kommunalen Verwaltungen gaben an, dass Belastungen und Erkrankungen unter den Beschäftigten in den letzten Jahren deutlich zugenommen haben. Vor allem eine ansteigende Zahl von psychischen Erkrankungen wird von den Gesprächspartner/innen beobachtet.

Körperliche Belastungen spielen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung dagegen z. B. bei den Bauhöfen, der Pflege der Grünflächen oder im Tiefbauamt eine größere Rolle. Das gestiegene Durchschnittsalter der Beschäftigten macht sich hier bemerkbar, wenn z. B. Arbeitsteams nicht altersgemischt sind, weil die Jüngeren fehlen. Dann kann kein Ausgleich zwischen älteren und jüngeren Beschäftigten stattfinden und die Belastungen für die älteren Beschäftigten steigen.

4.1.1 Arbeitsverdichtung durch knappe Personalbemessung

Ein oft beklagtes Problem sind die Arbeitsverdichtungen in der kommunalen Verwaltung, die zu erhöhten Stressbelastungen, Zeitdruck und Überforderungen der Beschäftigten führen. Beinahe alle befragten Personalräte berich-

12 Vgl. dazu etwa: Brandl, S./Stelzl, B. (2014): Arbeitsbedingungen und Belastungen im öffentlichen Dienst.

teten davon, dass sie mit einer stark wachsenden Anzahl von Belastungsanzeigen in der kommunalen Verwaltung konfrontiert sind und das Thema inzwischen dauerhaft auf der Tagesordnung steht.

Der Hauptgrund dafür ist der Personalabbau bzw. die knappe Personalbemessung in den meisten kommunalen Verwaltungen. Bei gleichbleibendem oder gestiegenem Arbeitsaufkommen führt das zu Mehrbelastungen bei den Beschäftigten. Dazu gehört auch, dass es in vielen Fällen kein Nachfolge-
management in den kommunalen Verwaltungen gibt. Wenn Stellen nachbesetzt werden müssen, weil Beschäftigte ausscheiden, dann ist der Übergang oft nicht fließend. Das bedeutet, zwischen dem Austritt der einen Person und dem Eintritt der anderen vergehen unter Umständen Monate, ohne dass die Stelle ausgefüllt wird. Dadurch ist eine geordnete Übergabe von Aufgabengebieten an den oder die Nachfolger/in nicht möglich, und die anfallenden Aufgaben werden zwischenzeitlich auf die verbliebenen Beschäftigten verteilt. Für die Beschäftigten bedeutet die fehlende Nachbesetzung von Stellen folglich Mehrbelastungen.

4.1.2 Stress und veränderte Arbeitsanforderungen

Im Rahmen der Gespräche wurde darauf hingewiesen, dass vor allem im Sozialbereich der Verwaltung (z. B. bei den Jobcentern oder Ausländerbehörde) und/oder in Bereichen mit viel Bürgerkontakt die Stressbelastungen (v. a. im Arbeitsbereich der Bürgerämter) für die Beschäftigten sehr hoch sind.¹³ Bei Arbeitsverdichtung und knapper Personalbemessung leidet die Qualität der erbrachten Dienstleistung oder Bürger/innen müssen längere Wartezeiten in Kauf nehmen. Das Stresspotenzial steigt dadurch und führt zu Unzufriedenheit bei Bürger/innen und Beschäftigten.

Durch die Digitalisierung von Arbeitsabläufen und Vorgängen sind die Aufgaben in der kommunalen Verwaltung nicht einfach nur „schwieriger“ oder „einfacher“ geworden, sie sind vor allem „anders“ geworden. Dazu gehört auch, dass die Möglichkeiten der Bearbeitung von Vorgängen, die Men-

13 Beschäftigte des Sozial- und Jugendamtes sind per Definition dieser Studie nicht Teil des engeren kommunalen Verwaltungsbereichs. Jobcenter dagegen sind in manchen (Options-)Kommunen in den engeren Bereich der Verwaltung eingebettet. Ebenso gehören die Ausländerbehörden zu den Ordnungsämtern und damit zum engeren Bereich der kommunalen Verwaltung. Der Bereich „Soziales“ ist also nicht ganz trennungsscharf.

gen und das Arbeitstempo zugenommen haben. Dadurch steigen vielfach die Anforderungen und das Stressempfinden der Beschäftigten. Hinzu kommt, dass verschiedene Vorgänge gleichzeitig bearbeitet werden müssen und dass Verfahren und Anwendungen häufiger wechseln. Ein weiterer Punkt, der in den Gesprächen erwähnt wurde, betraf die Vorgänge in der Verwaltung, die heute schneller und mit weniger Personen erledigt werden können. Außerdem wurde erwähnt, dass die Hierarchien flacher geworden sind, weshalb wiederum einzelnen Beschäftigten oft mehr Entscheidungskompetenz abverlangt wird, was den Verantwortungsdruck steigen lässt.

4.1.3 Krankenstände

Im Hinblick auf die Krankenstände konnten durch die Gespräche mit den Beispielkommunen wichtige Erkenntnisse gewonnen werden. So haben die gestiegenen Arbeitsbelastungen durch wachsende Arbeitsverdichtung und Personalmangel und eine älter werdende Belegschaft dazu geführt, dass die Krankenstände in den befragten Kommunen vielfach hoch und in allen Bereichen in den vergangenen Jahren gestiegen sind. Die Krankheitsquoten in den untersuchten kommunalen Verwaltungen lagen zwischen 5 und 10 Prozent. Alle Befragten sehen hier großen Handlungsbedarf. Das betriebliche Eingliederungsmanagement bietet nach Aussage der Befragten in der Regel gute Möglichkeiten und kann wirksam genutzt werden, um die individuell erfolgreiche Wiedereingliederung von Beschäftigten nach Krankheit anzugehen. Die Verbesserung von belastenden Arbeitsorganisationen und -situationen kann das betriebliche Eingliederungsmanagement dagegen nicht leisten.

Es wird aber vielfach kritisiert, dass es keine umfassenden Konzepte zum Gesundheitsmanagement in der kommunalen Verwaltung gibt. Wenn Konzepte und Ideen vorliegen, dann mangelt es in der Regel an finanzieller Ausstattung und einem eigenen Budget für die Umsetzung von Maßnahmen. Zum Beispiel gibt es in einer der befragten Kommunen einen Gesundheitsrat und ein explizites Stressmanagement, allerdings stehen für Verbesserungen in dessen Rahmen keine ausreichenden finanziellen Mittel zur Verfügung.

In weiteren Gesprächen mit Vertreter/innen der kommunalen Verwaltungen wurde berichtet, dass vereinzelt Angebote von Rückenkursen oder beispielsweise eine Kooperation mit der städtischen Schwimmhalle für kostenlose Frühschwimmerprogramme angeboten werden. Angesichts der Situation in den kommunalen Verwaltungen werden solche Maßnahmen aber von den Befragten als nicht ausreichend eingestuft.

4.2 Einkommensentwicklung

Für die Beschäftigten der kommunalen Verwaltung gilt der TVöD. Mit Inkrafttreten des TVöD wurde im Jahr 2005 der Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) von 1961 und der BAT-O von 1990 abgelöst. Mit dem TVöD ist die Unterscheidung in Arbeiter/innen und Angestellte aufgelöst worden. Im Tarifvertrag gibt es nur noch „Beschäftigte“. Zu den Beschäftigten werden allerdings nicht die Auszubildenden sowie Praktikantinnen und Praktikanten gezählt. Für sie gelten eigene tarifliche Regelungen.

Während für die Beschäftigten des Bundes seit 2004 und für die Erzieher/innen und Sozialarbeiter/innen im kommunalen Dienst seit 2009 Neuregelungen der Entgeltordnung gelten, gibt es für alle übrigen kommunalen Beschäftigten auch zehn Jahre nach Inkrafttreten des TVöD noch keine neu geordnete Entgeltordnung. Hier gelten immer noch die tariflichen Übergangsregelungen.

Die Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände (VKA) ist der vertragsschließende Arbeitgeberverband auf kommunaler Ebene. Der VKA besteht aus den Landesverbänden der kommunalen Arbeitgeber, in denen wiederum die Kommunen als Mitglieder vertreten sind. Auch in diesem Bereich sind Kommunen in den letzten Jahren aus dem Arbeitgeberverband und damit aus der Tarifbindung ausgetreten. Laut VKA steigt allerdings die Zahl der Beschäftigten in tarifgebundenen Kommunen wieder an. Nach der Personalstandserhebung der VAK fallen in der gesamten kommunalen Verwaltung 1,19 Millionen Beschäftigte unter die Tarifbindung (Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände 2015).

Seit Einführung des TVöD gibt es auch sogenannte leistungsbezogene Entgeltbestandteile. Das bedeutet, dass zusätzlich zum Gehalt Zulagen und Prämien für die Beschäftigten gezahlt werden sollen. Betriebs- und Dienstvereinbarungen regeln die genauen Bestimmungen im jeweiligen Haus. Die leistungsbezogenen Entgeltbestandteile können über Leistungsbewertung oder Zielvereinbarungen gewährt werden. Eine bundesweite Untersuchung ergab dazu, dass in den Kommunen überwiegend die Methode der systematischen Leistungsbewertung gewählt wird und Zielvereinbarungen nur bei einem kleinen Teil der Kommunen eine Rolle spielen.¹⁴

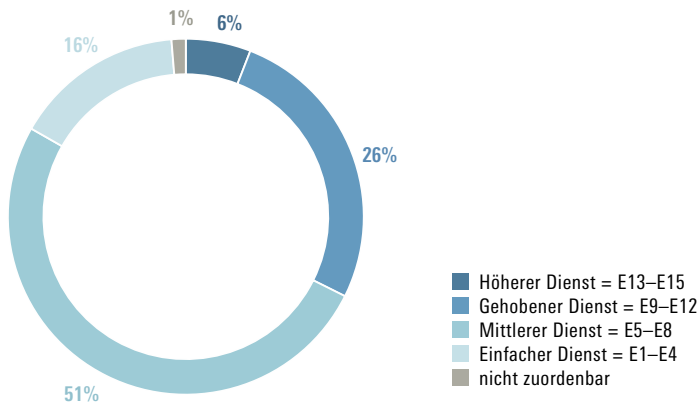
14 Vgl. dazu weiterführend die Untersuchung von Schmidt/Müller 2013, S.281 f.

Abbildung 17 zeigt, wie die rund 505.000 Beschäftigten im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung anteilig in den Entgeltstufen bzw. Laufbahngruppen vertreten sind.¹⁵ In der Auswertung sind sowohl Tarifbeschäftigte als auch Beamtinnen und Beamten enthalten.

Es wird erwartet, dass es in den nächsten Jahren im Zuge der zunehmenden Zahl von Verrentungen insgesamt zu sinkenden Personalkosten in der kommunalen Verwaltung kommt, da jüngere nachrückende Beschäftigte in der Regel in niedrigere Entgeltgruppen bzw. Erfolgsstufen eingruppiert werden.

Abbildung 17

Anteil der Beschäftigten nach Laufbahn bzw. Entgeltgruppen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung, Deutschland 2013



Quelle: Sonderauswertungen der Statistischen Landesämter; eigene Darstellung und Berechnungen.

* Die Auswertung enthält keine Daten zum Bundesland Sachsen. Die Auswertung umfasst sowohl Tarifbeschäftigte als auch Beamtinnen und Beamte.

¹⁵ Die Einordnung nach Laufbahngruppe kann in etwa folgendermaßen auf Entgeltgruppen übertragen werden: E1–E4 = einfacher Dienst, E5–E8 = mittlerer Dienst, E9–E12 = gehobener Dienst, E13–E15 = höherer Dienst.

Laut Statistischem Bundesamt lag das durchschnittliche Bruttomonatsgehalt der Arbeitnehmer/innen im kommunalen Bereich im Juni 2011 bei 2.350 Euro und im Juni 2013 bei 2.490 Euro.

Frauen liegen bei den durchschnittlichen monatlichen Bruttobezügen in allen Entgeltgruppen deutlich unter den Bezügen der Männer. Gründe dafür sind zum einen die schlechtere Eingruppierung von Frauen in den verschiedenen Stufen der Entgeltgruppen, die vorwiegend mit der Anzahl an Berufsjahren zusammenhängt. Erwerbsunterbrechungen, z. B. durch Erziehungszeiten wirken sich hier negativ aus. Ein weiterer Grund ist sicherlich der hohe Anteil von Teilzeitbeschäftigung bei Frauen in der kommunalen Verwaltung, die zu geringeren Einkommen führt (vgl. Kapitel 3.2). Obwohl der Frauenanteil im kommunalen Bereich traditionell hoch ist, befinden sich Frauen deutlich seltener in Führungspositionen und Leitungsebenen.

Tabelle 2

Anzahl der Beschäftigten im kommunalen Bereich nach Entgeltstufen und Geschlecht, 2011 und 2014

Arbeitnehmer/ innen	Frauen			Männer		
	2011	2014	Veränderung in %	2011	2014	Veränderung in %
in Ausbildung	25.679	26.825	+4,5	13.517	13.215	-2,2
E1	12.570	16.890	+34,4	3.102	2.590	+16,5
E2, E2Ü	74.070	69.735	-5,9	9.720	9.395	-3,3
E3, E3a	27.690	27.510	-0,7	28.143	27.615	-1,9
E4, E4a	22.453	24.500	+9,2	31.002	30.230	-2,5
E5	95.341	96.115	+0,8	82.645	85.105	+3,0
E6	94.420	92.785	-1,7	64.814	66.165	+2,1
E7, E7a	30.253	31.520	+4,2	19.125	19.565	+2,3
E8, E8a	160.279	191.750	+19,7	34.395	39.305	+14,3
E9, E9a-d	118.730	127.390	+7,3	64.147	64.400	+0,4

Arbeit- nehmer/ innen	Frauen			Männer		
	2011	2014	Verän- derung in %	2011	2014	Verän- derung in %
E10, E10a	21.922	25.340	+15,6	21.763	22.855	+5,0
E11, E11a/b	13.740	16.580	+20,7	20.861	22.210	+6,5
E12, E12a	4.637	5.580	+20,3	10.249	11.120	+8,5
E13	6.322	7.700	+21,8	6.763	7.085	+4,8
E14	6.847	7.470	+9,1	6.906	6.955	+0,7
E15	3.050	3.565	+16,9	3.612	3.665	+1,5

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 6, 2014 und 2011 (jeweils Stichtag 30.06).

5. TRENDS UND PERSPEKTIVEN IN DER KOMMUNALEN VERWALTUNG

Aus den Analysen zur Beschäftigungsentwicklung in Kommunen und aus den Gesprächen mit kommunalen Spitzenverbänden und einzelnen Vertretern von ländlichen Kommunen und Städten haben sich sechs wesentliche Faktoren ergeben, die in den nächsten Jahren starken Einfluss auf die Entwicklung der Beschäftigungssituation in den Kommunen haben werden. Es handelt sich um die Fragen der Finanzierungsspielräume der kommunalen Arbeit, der weiteren Digitalisierung in Form des E-Government, die Frage der bereits vorgestellten Kommunalisierung von Aufgaben und der möglichen verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit, die Folgen der demografischen Entwicklung und die Personalentwicklung.

Im Folgenden sollen die Chancen, Herausforderungen und Risiken der kommunalen Entwicklung in diesen Punkten kurz umrissen werden.

5.1 Finanzierung entscheidet über Handlungsspielräume

Auch wenn die Frage der Finanzierung der Kommunen nicht im Mittelpunkt der Untersuchung steht, wurde doch deutlich, dass die Finanzprobleme in vielen Kommunen wesentliche Eckpunkte setzen für die Personalsituation und die Beschäftigungsentwicklungen. Im Gespräch mit Verbänden und kommunalen Vertreter/innen wurden die hohe Verschuldung und die damit verbundenen Spar- und Konsolidierungsaufgaben vieler Kommunen als Erklärung genannt, warum die Personaldecke in den kommunalen Verwaltungen inzwischen so dünn ist.

Dabei wird von kommunalen Vertreter/innen bereits seit längerem angemerkt, dass die Schere zwischen „notleidenden“ und finanziell besser ausgestatteten Kommunen weiter auseinandergehen wird. Es gibt eine strukturelle Fehlentwicklung in der kommunalen Finanzausstattung, der entgegengewirkt werden muss. Sonderprogramme und (Teil-)Entschuldungsprogramme haben hier bisher nicht genügend zu einer Entlastung geführt bzw. wirken teilweise verstärkend auf bereits negative Prozesse, wenn sie mit Kürzungen und Beschäftigungsabbau einhergehen.

Es ist absehbar, dass viele Kommunen eine nachhaltige Besserung aus eigener Kraft nicht erreichen können. Nur durch Sparen ist eine Konsolidie-

rung nicht zu erreichen, d. h. hier muss über andere Ausgleichsmechanismen nachgedacht werden. Dies betrifft vor allem auch die Verteilung der Soziallasten, die inzwischen der größte Ausgabenblock in den Kommunen sind und auch zwischen den Kommunen sehr ungleich verteilt sind. Hier braucht es eine Entlastung und stärkere Beteiligung durch den Bund, die angesichts hoher Steuereinnahmen auch möglich sein muss.

Immer mehr Kommunen fallen unter die Anforderungen sogenannter Schuttschirme, Zukunftsverträge und Konsolidierungsvereinbarungen, die in der Regel immer auch die Verpflichtungen für einen ausgeglichenen Haushalt und den Abbau von Stellen enthalten, ungeachtet wachsender Aufgaben (z. B. wegen steigender Flüchtlingszahlen etc.). Die damit verbundenen Sparprogramme setzen also enge Grenzen für die Personalplanung. Dringend benötigtes neues Personal, besonders in den sozialen Bereichen wie Asyl, Jugend und Gesundheit kann nicht eingestellt werden. Bei vorhandenen Stellen ist es nicht möglich, diese über Einkommen oder Qualifizierungsangebote attraktiv genug auszustatten.

Die Finanzierung der Kommunen, d. h. die Erhöhung der Einnahmen und auch die Verteilung der Kosten für Aufgaben, wird auch in Zukunft maßgeblich über personelle Ausstattung und Handlungsspielräume entscheiden. Die in den letzten Jahren sehr gute wirtschaftliche Entwicklung und die damit verbundenen Steuereinnahmen wirken hier zwar mildernd auf die Problemlage, in vielen Fällen wird es aber Sonderanstrengungen für Entschuldungslösungen geben müssen.

5.2 Veränderungen durch E-Government stehen noch bevor

Die schnellen Weiterentwicklungen in den Informations- und Kommunikationstechniken und die damit verbundene massenhafte Verbreitung von Smartphones und PCs bei den Bürger/innen lassen heute die Automatisierung und Digitalisierung von Verwaltungstätigkeiten in ganz neuem Umfang zu. Unter dem Schlagwort des E-Government gibt es dazu eine umfangreiche Diskussion und einige kommunale Verwaltungen haben hier auch erste Projekte gestartet. Allerdings steht die Entwicklung hier erst am Anfang. Für die derzeitigen Pilotkommunen gibt es noch wenig aussagekräftige Ergebnisse, da es bisher noch sehr viel um Voraussetzungen und die Umstellung der inneren Organisation geht. Viele kommunale Verwaltungen sind von entsprechenden Anwendungen noch weit entfernt, es fehlt an Geld für die Investitionen und auch an Fachpersonal und Know-how.

Maßnahmen wie die Einführung der E-Akte sollen nach dem „Regierungsprogramm Digitale Verwaltung 2020“ für alle Bundesbehörden bis 2020 umgesetzt sein, und die Länder und Kommunen sollen mittelfristig nachfolgen. Allerdings ist hier der Stand der Umsetzung sehr unterschiedlich. In manchen kommunalen Verwaltungen werden beispielsweise partiell Bauakten digitalisiert oder in vielen Jobcentern ist die Umstellung zur elektronischen Akte bereits vollzogen. Dagegen sind die elektronischen Personalakten bisher kaum verbreitet. Die Investitionskosten werden als sehr hoch angesehen, und für die Umstellungszeit wird mit erhöhtem Aufwand durch die zunächst parallele Fortführung von manuellen und elektronischen Akten gerechnet.

Veränderungen gab es in den letzten Jahren vor allem bei einfacheren Verfahren im Bürgerkontakt: Es können inzwischen online Anfragen gestellt, Termine vereinbart oder Antragsformulare heruntergeladen werden. Einige Kommunen haben ihre IT heute schon ausgelagert.

Insgesamt bedeutet die Entwicklung, dass E-Government bisher noch keine großen personellen Auswirkungen in den kommunalen Verwaltungen hatte und derzeit hat. Allerdings gibt es Schätzungen, dass die „Kosteneinsparpotenziale“ durch Prozessoptimierungen mittels E-Government in den Kommunen zukünftig bei 20 bis 40 Prozent liegen. Das werden im Wesentlichen Einsparungen im Personalbereich sein (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2011).

Das bedeutet, der Fortschritt beim E-Government wird eine Fortsetzung der Verwaltungsmodernisierung unter weitgehender Nutzung von Informationstechnik sein und mit einem Umbau der Leistungsprozesse einhergehen. Die Erfahrung in der Wirtschaft zeigt, dass Digitalisierung mittelfristig einhergeht mit weniger Personaleinsatz.

Die nächsten zehn Jahre werden angesichts der schnellen technischen Entwicklung massive Veränderungen durch die Einführung von E-Government Prozessen mit sich bringen. Es werden immer wieder (öffentlich) die Fragen verhandelt werden müssen, welche Bereiche der kommunalen Verwaltung davon betroffen sein sollen, in welchem Maße und wie kommunale Verwaltungen genügend internes Know-how aufbauen können, um solche Prozesse zu steuern. Außerdem wird es darum gehen, wie gesichert werden kann, dass durch Qualifizierungsangebote bisher in Verwaltungstätigkeiten gebundene Beschäftigte in neue Aufgaben eingebunden werden können.

5.3 Notwendigkeit von mehr kommunaler Zusammenarbeit?

Die Diskussion um ein Mehr an interkommunaler Zusammenarbeit hat für die kommunalen Verwaltungen bereits eine gewisse Tradition. Es gibt verschiedene Anlässe für interkommunale Kooperation. Der kleinteilige Gebietszuschnitt vieler Kommunen legt es nahe übergreifende „interkommunale Formationen“ zu bilden, um in der Aufgabenbearbeitung sinnvollere Größen zu erreichen. Ebenso spielen Bevölkerungsrückgänge vor allem in ländlichen Gebieten durch demografische Veränderungen und/oder „Landflucht“ eine Rolle, wenn es um die verstärkte Zusammenarbeit von Kommunen geht. Auch vor dem Hintergrund der Kommunalisierung von Aufgaben in den letzten Jahren wurde die interkommunale Zusammenarbeit als Instrument gesehen, um die Umsetzung von zusätzlichen Aufgaben auf kommunaler Ebene bewältigen zu können. Die Praxis hat allerdings gezeigt, dass es dazu wenige funktionierende Beispiele gibt (Bogumil/Ebinger 2008, S. 20).

Dennoch gibt es verschiedene Formen, wie versucht wird interkommunale Zusammenarbeit auszugestalten. Teilweise in Form von Aufgabenübertragungen der Gemeinden an die Landkreise als großräumigere Gebietskörperschaft. Teilweise durch die Gründung bzw. Aufgabenübertragung an kommunale Zweckverbände. Und teilweise auch durch schlichte Dienstleistungsvereinbarungen zwischen großen und kleinen Kommunen.¹⁶

Für eine funktionierende kommunale Zusammenarbeit ist die Aufgabenzuordnung zentral. Es gibt sowohl Bereiche (z.B. die Meldeämter), in denen Aufgaben flexibler gehandhabt werden können,¹⁷ als auch kritische Bereiche. Zum Beispiel wurde in den Gesprächen darauf hingewiesen, dass interkommunale Zusammenarbeit im Schulbereich attraktiv klingt, in der Praxis aber schwierig ist, da Schulen ein wichtiger Standortfaktor für Kommunen sind. Kommunen ohne eigene Schulen haben ein Attraktivitäts-Problem.

In einzelnen Bereich z.B. bei der Kooperation von Bauhöfen können noch ganz andere Überlegungen eine Rolle spielen. Denn die Beschäftigten der Bauhöfe sind oft auch ein Rekrutierungspool für freiwillige Feuerwehr, die sonst kaum genug Personal hätten. Allgemein gilt, dass interkommunale

16 Der Wegfall der Mehrwertsteuer-Befreiung bzw. die mögliche Umsatzbesteuerung würden große Auswirkungen auf die bisher praktizierten Formen der „Arbeitsteilung“ bei kommunalen Dienstleistungen haben.

17 Zitat aus einem Gespräch: „Wo die Kfz-Anmeldung erfolgt und wer formal dafür zuständig ist, ist dem Bürger letztlich egal.“

nale Zusammenarbeit im Bereich Bauhöfe interessant ist, wenn Geräte und Fuhrpark gemeinsam genutzt werden und Beschäftigte übergreifend tätig sind. In der Praxis sind allerdings noch nicht alle rechtlichen Fragen hinreichend geklärt. Erlaubt ist nur die Überlassung von „öffentlich“ zu „öffentlich“, d. h. dass Kommunen Dienstleistungen auf dem freien Markt anbieten, ist nach dem kommunalen Wirtschaftsrecht unzulässig.

In Zukunft wird das im Zusammenspiel mit Veränderungen und Möglichkeiten durch E-Government zu stärker arbeitsteiligen Funktionen zwischen Land, Kommunen und Städten und zwischen kleineren und größeren Einheiten führen. Denkbar sind etwa Bürgerzentren in ländlichen Räumen die vielfältige Versorgung anbieten (bspw. inklusive Ärztehaus) und gleichzeitig mit bestimmtem Personal alle Verwaltungsangelegenheiten erledigen und bündeln. Sicherlich werden größere Kommunen noch mehr einzelne Dienstleistungen für kleinere Kommunen erbringen.

Schon heute praktizierte Fälle gibt es bei der Personalverwaltung und Personalabrechnungen mit Vereinbarungen, dass eine große städtische Kommune die Personalabrechnung für die kleinere Gemeinde macht. Dies ist auch für weitere Verfahren möglich, z. B. die Kindergeldabrechnung, für die dann eine Kommune lizenziert ist, die Abrechnungen für weitere kleinere Kommunen macht.

In Bereichen der Personalbearbeitung, Abrechnung und Datenverwaltung ist die interkommunale Zusammenarbeit grundsätzlich leichter zu organisieren, da die Abläufe, Formulare und Verwaltungsvorgaben überall dieselben sind. Solchen Aufgabenteilungen werden in Zukunft ein größeres Gewicht bekommen. Größere kommunale Einheiten sind hier eher in der Lage eine entsprechende Infrastruktur anzubieten und aufrechtzuerhalten.

Die interkommunale Zusammenarbeit wird auch indirekt auf übergeordneter Ebene verhandelt (BMWi 2015). Von Seiten der Kommunen, Gewerkschaften und weiterer Verbände wird befürchtet, dass erst jüngst erreichte Regelungen im europäischen Vergaberecht für die interkommunale Zusammenarbeit durch Abkommen wie die geplanten Freihandelsverträge TTIP und CITA erneut eingeschränkt werden könnten (BUND 2015).¹⁸ Ebenso würde nach Ansicht der Gesprächspartner/innen die mögliche Umsatzbesteuerung negative Auswirkungen auf die Möglichkeiten kommunaler Dienstleistungen haben.

18 Die ursprüngliche Konzessionsrichtlinie hätte die Zusammenarbeit öffentlicher Träger erschwert, da Kommunen dazu gezwungen wären, europaweit auszuschreiben.

5.4 Demografische Entwicklung – Auswirkungen auf die kommunale Verwaltung

Die Bevölkerungsprognosen für Deutschland sagen übereinstimmend, dass die Einwohnerzahlen zurückgehen und die Gesellschaft als Ganzes immer älter wird. Dies gilt auch, wenn die Zuwanderungszahlen noch einmal deutlich steigen. Aber auch wenn es langfristig beim übergeordneten Trend für ganz Deutschland recht eindeutige Befunde gibt, sind die Kommunen in den nächsten zehn Jahren sehr unterschiedlich von dieser Entwicklung betroffen. Die Entwicklung reicht in den nächsten Jahren von wachsenden städtischen Regionen bis zu stark schrumpfenden Kommunen vor allem im ländlichen und peripheren Raum. Dementsprechend groß sind auch die Differenzen in den Auswirkungen auf die kommunale Verwaltung.

Die meisten Kommunen haben sich heute schon mit dem Thema des demografischen Wandels und der Auswirkung auf ihre Kommune auseinandergesetzt. In manchen Fällen liegen auch erste Analysen zur demografischen Entwicklung der kommunalen Beschäftigten und den Auswirkungen auf die eigene Personalpolitik vor. In der Umsetzung von Ergebnissen gibt es allerdings Defizite. Auf Verbandsebene schätzten unsere Gesprächspartner, dass rund ein Drittel der Kommunen keine wirkliche Planung für Folgen des demografischen Wandels in der kommunalen Verwaltung haben. Dies gilt vor allem für kleinere Kommunen. In der Praxis gibt es drei Problemkreise:

- Die finanziellen Mittel für eine vorausschauende und antizipative Personalpolitik sind nicht vorhanden. Die Überalterung der Beschäftigten in zentralen Bereichen wird von den Verantwortlichen klar erkannt, aber es werden keine Spielräume für Reaktionen gesehen.
- Die von Bevölkerungsverlust bedrohten ländlichen Kommunen haben kaum Chancen, aus eigenen Mitteln dieser Entwicklung gegenzusteuern, da wirtschaftliche Attraktivität und Bevölkerungsentwicklung direkt zusammenhängen. Zwischen der Bevölkerungs- und der Wirtschaftsentwicklung einer Region gibt es direkte Wechselwirkungen. Regionen mit starkem Wachstum sind besser in der Lage, Beschäftigte an sich zu binden.
- Die prosperierenden Kommunen können teilweise bis in einen Zeitraum jenseits 2020 noch wachsende Bevölkerungszahlen erwarten und kämpfen stärker mit Problemen bei Kinderbetreuungsangeboten und Fachkräfteversorgung.

Insgesamt ergibt sich so ein sehr heterogenes Bild, aber generell kann man sagen, dass die Auswirkungen des demografischen Wandels verstärkt zuerst in

den ländlichen und strukturschwachen Kommunen auftreten werden. Dies sind genau die Kommunen, die auch heute schon die größten Probleme durch Personalabbau, Vollzugsdefizite und finanzielle Engpässe haben. Die verschiedenen Trends verstärken sich hier wechselseitig.

5.5 Personalentwicklung

Die Gespräche in den kommunalen Verwaltungen und den Verbänden haben übereinstimmend ergeben, dass die Personalausstattung im engeren Bereich der Kommunalverwaltung durch Personalabbau und Aufgabenerweiterungen sehr eng bemessen ist. Der Beschäftigungsstand ist an eine Kapazitätsgrenze gestoßen.¹⁹ Während in den letzten Jahren versucht wurde, aus Haushaltsgründen noch Stellen zu streichen ist dieses Verfahren weitgehend ausgereizt. Von größeren geplanten Personalabbauprojekten wurde daher nicht berichtet. Neu-Einstellungen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung bleiben aber auf einem geringen Niveau. Andere Bereiche wie z. B. die Kinderbetreuung wachsen dagegen.

Ein übergreifendes Problem ist vor allem in finanziell schwächeren Kommunen, dass die Auflagen zur Haushaltskonsolidierung negativ auf die Ausbildungsanstrengungen wirken. Während früher über Bedarf ausgebildet wurde, wird heute immer weniger ausgebildet, da die Ausbildung im eigenen Haus nicht zu den Pflichtaufgaben gehört. Personalentwicklung und das Thema Ausbildung werden dadurch nachrangig bearbeitet. In den Fällen, in denen eingestellt wird, sind „weiche Faktoren“ die einzige Möglichkeit der kommunalen Verwaltung, um zu besetzende Stellen attraktiv zu machen. Ein Vorteil kommunaler Arbeitgeber sind hier flexible Angebote zur Arbeitszeit. Eine Ausweitung der Arbeitszeiten, wie in vielen Branchen inzwischen üblich, gibt es in dieser Form in der kommunalen Verwaltung nicht.

Die Betroffenheit der Landkreise und Kommunen von Fachkräfte- oder Bewerbermangel ist sehr unterschiedlich. In den neuen Bundesländern, aber auch in ländlichen Regionen in den westdeutschen Bundesländern, sind die Auswirkungen von Migration in die Städte und demografischem Wandel

19 Die gegenwärtige Personalentwicklung in der kommunalen Verwaltung ist vor allem ein Ergebnis der finanziellen Lage der Kommunen. Kißler fasst in seinem Beitrag zu den Auswirkungen von Verwaltungsmodernisierung auf die Beschäftigten zusammen: „Die Umsetzungspraxis zeigt, dass dem Personalmanagement unter Kostendruck vielerorts die Luft ausgeht.“ (Vgl. Kißler 2007, S. 17–27).

schon zu spüren. Vor allem in höher qualifizierten Berufen (Veterinärwesen, IT und Gesundheitsdienste) ist es schwierig Stellen im kommunalen Bereich nach zu besetzen. Teilweise gibt es hier schon eine neue Form der kommunalen Zusammenarbeit, bei der Fachkräfte „geteilt“ werden. Dabei wird die Fachkräftefrage von der Diskussion um Personalabbau und dem Problem eines wachsenden Durchschnittsalters der Beschäftigten überlagert.

Nachdem das Thema Personalpolitik nach Aussagen der Gesprächspartner/innen jahrelang von der Tagesordnung getilgt war, wird allmählich in den kommunalen Verwaltungen wieder damit begonnen, Personalentwicklungskonzepte zu diskutieren und umzusetzen. Die Schwerpunkte sind dabei die Gewinnung und das Halten von Beschäftigten durch die Gestaltung von flexiblen Arbeitszeiten, Angebote zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, individuelle Arbeitszeitanpassung, Telearbeit, Reduzierung der Arbeitszeit, Vorhaltung von Krippenplätzen für Beschäftigte in Kitas etc. Da es zunehmend mehr ältere Beschäftigte gibt, spielt auch die Pflege von Angehörigen und Arbeitszeitregelungen hier eine wachsende Rolle.

Ein Teil der Personalentwicklungskonzepte ist auch die Führungskräftequalifizierung. Die Ansprüche an Führung sind gestiegen. Ein wichtiges Thema in den Kommunen muss die Erhöhung des Frauenanteils bei den Führungskräften sein. Denn trotz eines grundsätzlich hohen Frauenanteils in der kommunalen Verwaltung und der oftmals formal besseren Qualifizierung sind nach wie vor deutlich weniger Frauen in leitenden Positionen zu finden. Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist hier immer noch ein Hindernis. Positiv zu vermerken ist, dass es einzelne Projekte wie „Lebensphasenorientierte Personalpolitik“ und das Audit „Familiengerechte Kommune“ gibt. Ein weiterer Punkt ist, dass in den kommunalen Verwaltungen eine offene Willkommenskultur stärker etablieren werden muss. Die Attraktivität des öffentlichen Dienstes als interkulturell offener Arbeitgeber muss insgesamt steigen.

Nach Ansicht der Gesprächspartner/innen werden in Zukunft vermehrt Fachkräfte aus dem (europäischen) Ausland auch in die Kommunen kommen und dort Stellen besetzen (vor allem Ärzte und IT-Fachleute). Die „interkulturelle Öffnung“ wird ein zunehmendes Thema. Bei kleineren, ländlichen Kommunen und Kommunen gibt es hier noch viel Nachholbedarf.

6. ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Mit Bezug auf die zu Beginn der Untersuchung formulierten Leitfragen und Forschungshypothesen kann man feststellen, dass rund 15 Jahre nach der Einführung des Neuen Steuerungsmodells die Auswirkungen dieser Reformbewegung mehr in den Hintergrund gerückt sind. Vielmehr wird die Verwaltungsmodernisierung im Zuge dessen auf verschiedenen Ebenen tarifpolitisch, technisch und verwaltungsorganisatorisch weitergeführt.

Daneben sind und bleiben die strukturelle Unterfinanzierung und die Haushaltslage der Kommunen das kommunalpolitische Dauerthema, das deutliche Auswirkungen auf die Personalentwicklung in der kommunalen Verwaltung der letzten 20 Jahre hatte und voraussichtlich auch in den kommenden Jahren weiter haben wird.

Inhalte und Qualität der Arbeit haben sich ohne Zweifel durch Arbeitsverdichtung und eine fortschreitende Anwendung von IT und modernen Kommunikationstechniken gewandelt. Aber der große Schub steht noch aus. Die Einführung eines durchgehenden E-Government steckt bisher eher noch in den Kinderschuhen bzw. einer Probephase. Auswirkungen für die Beschäftigten sind daher aktuell nur in Einzelfällen zu beobachten. Es wird aber in den kommenden Jahren starke arbeitspolitische Konsequenzen haben.

6.1 Zentrale Befunde

Die weiteren zentralen Befunde unserer Analyse lassen sich unter vier Überschriften zusammenfassen:

Beschäftigungsabbau ist an seine Grenzen gestoßen

Insgesamt gibt es einen erhöhten Personalbedarf in der kommunalen Verwaltung durch die verstärkte Kommunalisierung von Aufgaben und veränderte gesetzliche Anforderungen gegenüber den Kommunen (vor allem in sozialen Aufgabenbereichen). Heute sind viele kommunale Verwaltungen bei der Beschäftigungsentwicklung an eine Grenze gelangt, an der die Mehrbelastung nur durch starke Abstriche an der Qualität der erbrachten Leistungen kompensiert werden kann. Nach Stellenabbau durch Privatisierung und Auslagerung von Abteilungen in Eigenbetriebe ging es im nächsten Schritt um die „innere Verschlinkung“ des engeren Bereichs der Kommunalverwal-

tung. Inzwischen gehen Einsparungen beim Personal nur noch auf Kosten der Funktionsfähigkeit der Verwaltung.

In den letzten Jahren nimmt die Zahl der Beschäftigten im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in einigen Bundesländern wieder zu. Diese Trendwende in der Beschäftigungsentwicklung hat im Einzelnen vielfältige Gründe. Unter anderem sind Reformen der Aufgabenverlagerung auf die kommunale Ebene und der Anstieg von Teilzeitbeschäftigung dafür verantwortlich.

Damit ist aber auch schon auf eine neue Problematik verwiesen. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigung steigt deutlich überproportional. Im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Deutschland arbeiten heute 34 Prozent der Beschäftigten in Teilzeit. Damit ist Teilzeitarbeit in der kommunalen Verwaltung überdurchschnittlich stark verbreitet. Der überwiegende Teil (91 Prozent) der Teilzeitbeschäftigten sind Frauen. Ein erheblicher Teil des Zuwachses an Beschäftigung in den kommunalen Verwaltungen der einzelnen Bundesländer kommt auch über eine Zunahme an Teilzeitstellen zustande.

Gleichzeitig steigt das Durchschnittsalter der Beschäftigten in der kommunalen Verwaltung. Bereits heute gehört mehr als ein Viertel der Beschäftigten im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung zu den rentennahen Jahrgängen. Unter der Annahme von unveränderten Rahmenbedingungen in der Einstellungspolitik wird sich die Altersstruktur der Beschäftigten in der kommunalen Verwaltung in den kommenden zehn Jahren weiter deutlich verschieben. Die mit Abstand größte Gruppe der Beschäftigten würden dann die 55- bis unter 65-Jährigen stellen. Es gibt daher durch den absehbaren Renteneintritt vieler Beschäftigter und die unterbliebene Nachbesetzung in den letzten Jahren einen klar erkennbaren Personalbedarf in der kommunalen Verwaltung. Bis 2023 sind rund 100.000 Stellen in der kommunalen Verwaltung neu zu besetzen, wenn man den heutigen Beschäftigungsstand erhalten will.

Das früher eindeutige Merkmal der Arbeit im öffentlichen Dienst war ein langfristiges bzw. lebenslanges Beschäftigungsverhältnis. Seit einigen Jahren gibt es auch bei öffentlichen Arbeitgebern in der kommunalen Verwaltung die „Entdeckung“ und vielfache Anwendung von befristeten Beschäftigungsverhältnissen. Die Anzahl der befristet Beschäftigten im Bundesgebiet hat im Zeitraum vom 2003 bis 2013 um 17 Prozent zugenommen.

Trotz schwerer zu besetzender Stellen wenden Kommunen immer noch Befristungen an, um sich die Flexibilität zu erhalten und/oder um Auflagen aus Haushaltssperren, Sparprogrammen oder Wiederbesetzungssperren etc. zu umgehen.

Auflagen zur Haushaltskonsolidierung wirken sich in vielen Kommunen auch auf die Ausbildungsaktivitäten aus. Aufgrund der finanziell angespannten Lage können bzw. dürfen viele Kommunen nur noch Pflichtaufgaben erfüllen, zu denen die Ausbildung im eigenen Haus nicht gehört. So sind Personalentwicklung und das Thema Ausbildung in vielen kommunalen Verwaltungen in den letzten Jahren immer mehr zum Erliegen gekommen.

Die finanzielle Situation vieler Kommunen verhindert eine zukunftsorientierte Personalpolitik

Aufgrund der finanziellen Probleme gibt es immer mehr Kommunen, die die Finanzaufsicht an die Länder abgeben müssen. Entschuldungshilfen und Programme zur „Zukunftssicherung“ von Seiten der Bundesländer gehen aber in der Regel mit Auflagen zur Haushaltskonsolidierung und zum Stellenabbau einher, auch wenn dies vom Aufgabenzuschnitt nicht mehr leistbar ist.

Eine objektivierte Arbeits- und Aufgabenbemessung ist kaum erkennbar. Über Stellenschlüssel, Besetzung von Stellen und Aufgabenverteilung entscheidet nicht das eigentliche Arbeitsaufkommen, sondern überwiegend die finanzielle Situation.

Eine Folge ist, dass die kommunale Verwaltung nicht mehr per se ein attraktiver Arbeitgeber ist. Fehlende systematische Personalentwicklung, abgesenkte tarifliche Entgeltstufen und die Befristung von Stellen „rächen“ sich. Das Gewinnen von qualifizierten Nachwuchskräften und die Besetzung von offenen Stellen werden schwieriger.

Die Lücke zwischen politischen Anforderungen und Beschlüssen und der tatsächlichen Umsetzung in der kommunalen Verwaltung wird durch personelle Engpässe eher vergrößert. Die Krankenstände in den befragten Kommunen sind vielfach hoch und überall in den vergangenen Jahren gestiegen. Es wird vor allem ein deutlicher Anstieg von psychischen Erkrankungen wahrgenommen. Zum einen sind die Arbeitsbelastungen insgesamt gestiegen durch wachsende Arbeitsverdichtung und Personalmangel. In Kombination mit älter werdenden Belegschaften führt dies zum anderen zu höheren Krankenständen.

„Überalterte“ Belegschaften sind in der kommunalen Verwaltung oftmals kein demografisches, sondern vor allem ein hausgemachtes Problem. Es hat eine „Ausdünnung“ der Altersklassen unter 45 Jahren stattgefunden durch eine restriktive Personalpolitik mit jahrelangen und anhaltenden Einstellungs- und Wiederbesetzungssperren, einem deutlich reduzierten Ausbildungsangebot und der Anwendung von befristeten Arbeitsverträgen.

Ansätze für eine Neuorientierung sind gefordert

Angesichts des hohen Durchschnittsalters und der hohen Zahl von Renteneintritte in den nächsten Jahren müssen die kommunalen Verwaltungen die Ausbildung wieder mehr zum Schwerpunkt machen und die Qualität der Ausbildung verbessern. Wenn eine flächendeckende Stellennachbesetzung in den Kommunen gelingt, würde sich in den nächsten Jahren der Altersdurchschnitt wieder etwas verjüngen.

Insgesamt ist die Zahl der Ausbildung in den letzten zehn Jahren um rund 1 Prozent zurückgegangen, mit deutlichen Unterschieden zwischen den einzelnen Bundesländern. Kommunen im ländlichen Bereich spüren bereits heute einen Rückgang der Bewerberzahlen, während die Lage in den größeren Städten als „entspannt“ beschrieben wird. Kleinere Umlandkommunen bilden insgesamt weniger aus und versuchen eher, die Beschäftigten nach der Ausbildung aus den Städten abzuwerben oder Stellen über Quereinsteiger zu besetzen. Es gibt Kommunen, die deutlich weniger als früher und nur noch in bestimmten Bereichen ausbilden. Oft ist dies gekoppelt an Vorgaben für einen allgemeinen Personalabbau.

Es gibt aber auch Kommunen, die nach eigener Einschätzung „bedarfsorientiert“ ausbilden und eine stabile Anzahl an Auszubildenden haben oder sogar über Bedarf und mehr als die letzten Jahre ausbilden.

Da die Kommunen qualifizierte Arbeitskräfte nur bedingt über hohe Gehälter anwerben können, werden Nebenbedingungen wie flexible Arbeitszeitgestaltung und Angebote zur Work-Life-Balance zu wichtigen Instrumenten der Personalentwicklung. Eine flexible Ausgestaltung von Arbeitszeiten und individuelle Stellenzuschüsse sind in der kommunalen Verwaltung ein wichtiges Mittel für die Besetzung von freien Stellen geworden.

Neue Herausforderungen

Durch die Digitalisierung von Arbeitsabläufen und Vorgängen verändern sich die Aufgaben in der kommunalen Verwaltung. Möglichkeiten der Bearbeitung von Vorgängen und das Arbeitstempo haben zugenommen, da Vorgänge schneller und mit weniger Personen erledigt werden können. Dadurch wird vom einzelnen Beschäftigten oft mehr Entscheidungskompetenz abverlangt und der Verantwortungsdruck steigt. Insgesamt aber ist das Thema Digitalisierung für die Beschäftigten keine Hürde mehr. Hier haben sich die Einstellungen und auch Kenntnisse der Beschäftigten deutlich gewandelt.

In den Kommunen steht E-Government aber auch heute erst am Anfang seiner Einführung. Größere Veränderungen für die Beschäftigten werden z. B. mit der Einführung der E-Akte erwartet, die aber bisher noch in keiner

der befragten Kommunen umgesetzt worden ist. Dagegen gibt es inzwischen überall das Angebot an Online-Formularen, einer Online-Terminvergabe etc. Das kann auch zu Entlastungen bei den Beschäftigten führen. Die Bedeutung des Kundenverkehrs nimmt dadurch allerdings nicht ab.

Die interkommunale Zusammenarbeit wird weiter an Bedeutung gewinnen. Ein Treiber für die Zusammenarbeit ist die Chance, Einspareffekte zu erzielen. Kommunen und Gemeinden schließen sich zur Wahrnehmung von Aufgaben freiwillig zusammen und schaffen ggf. sehr große funktionale Einheiten. Dabei übernehmen größere Städte für kleinere Umlandkommunen zunehmend einzelne Dienstleistungen in der Verwaltung (z.B. Personalabrechnung).

Ein weiterer „Akteur“, der in der vorliegenden Studie nur wenig beleuchtet wurde, der allerdings auch in Zukunft immer wieder Auswirkungen (auch) auf die Ebene der kommunalen Verwaltung haben wird, ist die Europapolitik. In den vergangenen Jahren war die europäische Politik hier vor allem Treiber von Privatisierungsprozessen. Es wird sich zeigen, welche Rolle der öffentliche Dienst zukünftig für die Politik auf europäischer Ebene spielen wird oder welche wettbewerbsrechtlichen Regelungen mit Auswirkungen auf die kommunale Ebene reformiert oder umgesetzt werden.

6.2 Ausblick

Die Probleme in der kommunalen Verwaltung bei Finanzausstattung, Aufgabenzuweisung oder auch der Nachwuchsgewinnung enthalten neben Risiken auch grundsätzlich die Chance, die Ebene der Symptombehandlung zu verlassen und tiefer anzusetzen. Damit solche Chance wahrgenommen werden können müssen aber zentrale Fragen gestellt und beantwortet werden.

- Welche Bedeutung soll die kommunale Verwaltung und welchen Zuschnitt sollen ihre Leistungen für die Bürger/innen in Zukunft haben?
- Wie können Strukturveränderungen in der kommunalen Verwaltung genutzt werden um die Bedingungen für die Beschäftigten zu verbessern?
- Was zeichnet gute Arbeit in der kommunalen Verwaltung aus? Welche Standards müssen Konzepte guter Arbeit in der kommunalen Verwaltung umfassen?
- Wie kann eine ausreichende Finanzierung der Kommunen gesichert werden?
- Wie kann der kommende Übergang in eine von E-Government geprägte Zukunft im Sinne der Beschäftigten gestaltet werden?

Dazu muss in den Kommunen eine Diskussion über Aufgabenverteilung und Personalbedarfe geführt werden. Dies sind unabdingbare Grundlagen einer Personalentwicklungspolitik. Ausbildung und gute Beschäftigungsbedingungen in der kommunalen Verwaltung sind zentrale Ansatzpunkte zur Vermeidung von Personalengpässen, Unzufriedenheit und hohen Krankenständen. Es ist an der Zeit, der Diskussion um die Zukunft der kommunalen Verwaltung eine neue Richtung zu geben. Notwendig ist dazu eine ausreichende Ausfinanzierung der Kommunen für einen qualitativ hochwertigen Aufgabenvollzug, zu guten Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten.

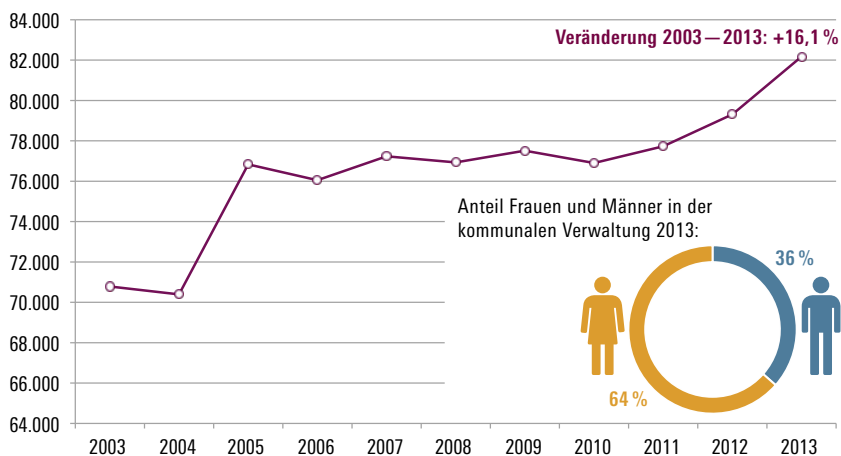
ANHANG: BESCHÄFTIGUNGSENTWICKLUNG IN DEN EINZELNEN BUNDESLÄNDERN

Baden-Württemberg

Im Bundesland Baden-Württemberg arbeiten im Jahr 2013 82.172 Personen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung. Davon sind knapp 80,6 Prozent Angestellte und 19,4 Prozent Beamte. Die Anzahl der Beschäftigtenzahlen hat sich in den vergangenen zehn Jahren um 16,1 Prozent erhöht. In Zahlen ausgedrückt arbeiteten im Jahr 2013 rund 11.385 Personen mehr im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung von Baden-Württemberg als noch im Jahr 2003. Dieser personelle Anstieg stellt damit den zweitgrößten Zuwachs (nach Niedersachsen mit 28,9 Prozent) an Beschäftigten im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung über den Zeitraum von 2003 bis 2013 in Deutschland dar. Die geschlechtsspezifische Verteilung im selben Bereich tendiert zu einem deutlich stärkeren Anteil an weiblichen

Abbildung 18

Beschäftigte im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Baden-Württemberg, 2003–2013



Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg; eigene Darstellung und Berechnungen.

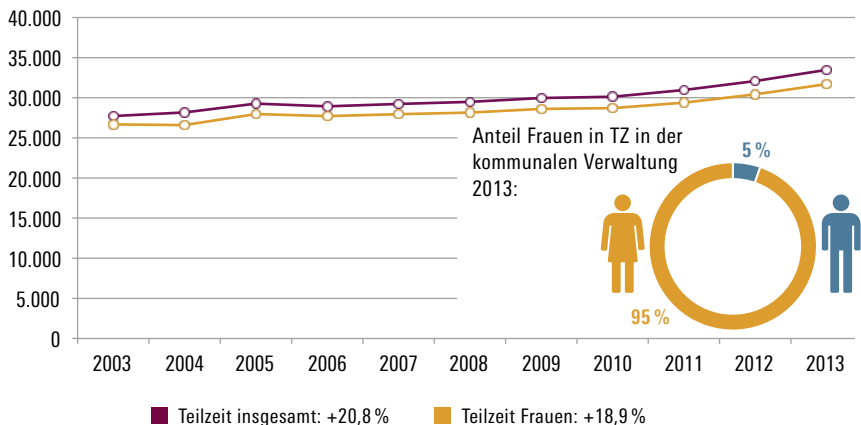
Mitarbeitern. Somit arbeiten im Jahr 2013 knapp 64 Prozent Frauen und 36 Prozent Männer im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung (vgl. Abbildung 18).

Im Bundesland Baden-Württemberg werden ab dem Haushaltsjahr 2020 doppelte Haushaltspläne zur Pflicht für die Kommunen. Damit einhergehend, muss für das erste doppelte Haushaltsjahr ebenfalls ein doppelter Jahresabschluss erstellt werden. Spätestens bis 2022 ist ein Gesamt-/Konzernabschluss zu erstellen. Auswirkungen auf die Statistik der Beschäftigtenzahlen lassen sich hier also nicht unmittelbar ablesen.

Die bereits im Vorfeld genannte Funktionalreform im Jahr 2004 und die damit verbundene Kommunalisierung voriger Landesaufgaben führte in Baden-Württemberg zu einem deutlichen Personalaufbau im Zeitraum 2004 bis 2013 (Berhard et al. 2005). Diese Umstrukturierungsmaßnahmen erklären auch, weshalb es zwischen 2004 und 2005 zu einem sprunghaften Anstieg der Beschäftigtenzahlen (+9,1 Prozent; 6.440 Mitarbeiter) gekommen ist. Der stärkste Eingliederungseffekt fand dabei im Bereich Verkehrsflächen und -anlagen (+336 Prozent) und der Natur- und Landschaftspflege (+67 Prozent) statt.

Abbildung 19

Beschäftigte in Teilzeit im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Baden-Württemberg, 2003–2013



Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg; eigene Darstellung und Berechnungen.

Im Jahr 2013 waren rund 41 Prozent aller Beschäftigten im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung Baden-Württembergs in Teilzeit tätig. Zudem hat das Bundesland einen der stärksten Anstiege innerhalb der Teilzeitbeschäftigten in den letzten zehn Jahren zu verzeichnen (+20,8 Prozent). Im Jahr 2013 arbeiteten 5.763 Personen mehr in Teilzeit als noch 2003. Frauen arbeiten auch in Baden-Württemberg deutlich häufiger in Teilzeit als Männer. Im Jahr 2013 waren 31.707 bzw. 95 Prozent aller Teilzeitbeschäftigten im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Baden-Württemberg Frauen. Dies sind 5.038 Frauen mehr als noch im Jahr 2003 (+18,9 Prozent). Somit arbeitete Ende 2013 mehr als jede zweite Frau in Teilzeit (60,1 Prozent; vgl. Abbildung 19).

Besonders im Bereich der Schulträgeraufgaben hat Baden-Württemberg einen besonders hohen Anteil an Teilzeitbeschäftigten vorzuweisen, welcher 2013 bei rund 74 Prozent lag. Im gesamten engeren Bereich der kommunalen Verwaltung hingegen arbeiten mit rund 40 Prozent etwa gleichviel Personen in Teilzeit, wie in den ausgelagerten Beschäftigungsbereichen (39,5 Prozent).

Die Kommunen in Baden-Württemberg haben sich in den vergangenen zehn Jahren verstärkt auf befristete Arbeitsverträge konzentriert. Hier kam es zu einem prozentualen Anstieg von 39 Prozent. Somit gab es 2013 1.927 mehr Personen mit befristeten Arbeitsverträgen, als noch im Jahr 2003. Insgesamt lag der Befristungsanteil in der kommunalen Verwaltung in Baden-Württemberg 2013 bei 8,9 Prozent.

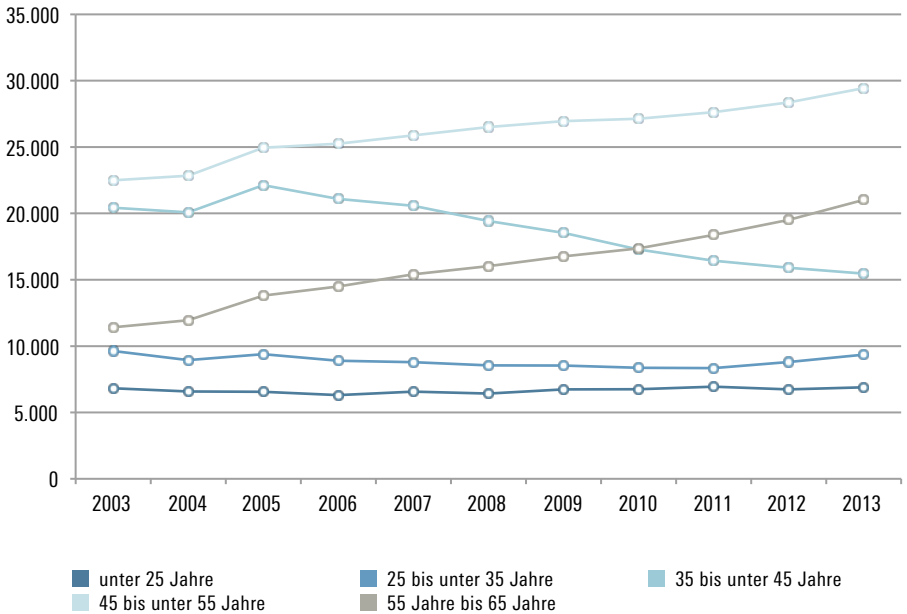
Die Anzahl der geringfügig Beschäftigten nahm in den vergangenen zehn Jahren deutlich zu. Waren 2003 lediglich 288 „Minijobber“ im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung tätig, so wuchs sich die Zahl bis 2013 auf 7.177 Personen. Den stärksten Zuwachs hatte der Beschäftigungsbereich der allgemeinen Verwaltung sowie der Bereich der Schulträgeraufgaben zu verzeichnen.

Die Alterung der Belegschaft zeichnet sich in Baden-Württemberg besonders deutlich ab. Hier hat die Zahl der 55- bis unter 65-Jährigen im Zeitraum 2003 bis 2013 um 84 Prozent zugenommen. Die Alterskohorte der unter 35-Jährigen dagegen ist über denselben Zeitraum nahezu konstant geblieben und machte 2013 rund 20 Prozent der Gesamtbelegschaft aus. Da aktuell mehr als ein Viertel der Beschäftigten im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Baden-Württemberg älter als 54 Jahre ist, kann in den nächsten Jahren mit zunehmenden Personalengpässen durch Renteneintritte gerechnet werden (vgl. Abbildung 20).

Verglichen mit der bundesweiten Entwicklung weist Baden-Württem-

Abbildung 20

Beschäftigte nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Baden-Württemberg, 2003–2013

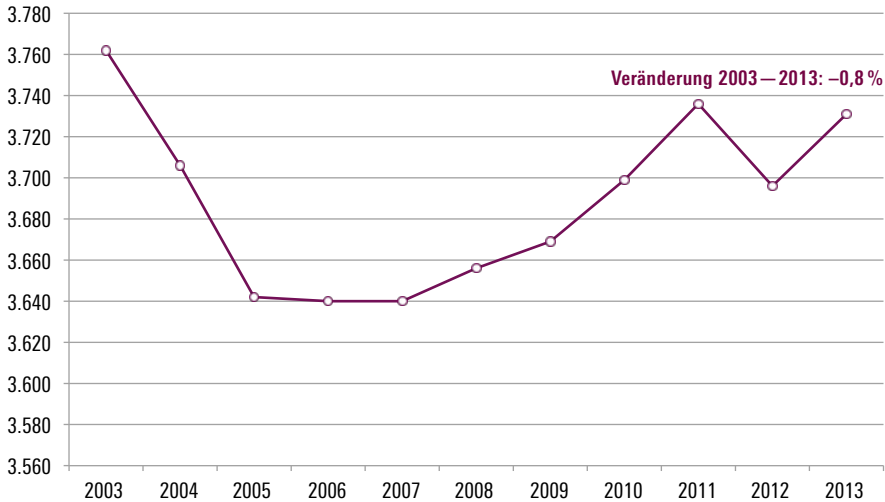


Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg; eigene Darstellung und Berechnungen.

berg, zusammen mit Hessen, den geringsten Anteil an 55- bis unter 65-Jährigen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung auf, wobei sich dieser Wert von der westdeutschen Entwicklung im Ganzen kaum unterscheidet. Ein höherer Anteil ist in den ostdeutschen Bundesländern zu finden, da hier die Werte deutlich über 30 Prozent liegen.

Die Ausbildungszahlen sind über den Zeitraum 2003 bis 2013 leicht zurückgegangen (–0,8 Prozent). Somit befinden sich im Jahr 2013 3.731 Personen innerhalb des engeren Bereichs der kommunalen Verwaltung in Ausbildung. Nach einem leichten Rückgang bis Mitte der 2000er-Jahre steigt die Zahl der Auszubildenden seit dem Jahr 2006 allerdings wieder an (vgl. Abbildung 21).

Ausbildungszahlen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Baden-Württemberg, 2003–2013

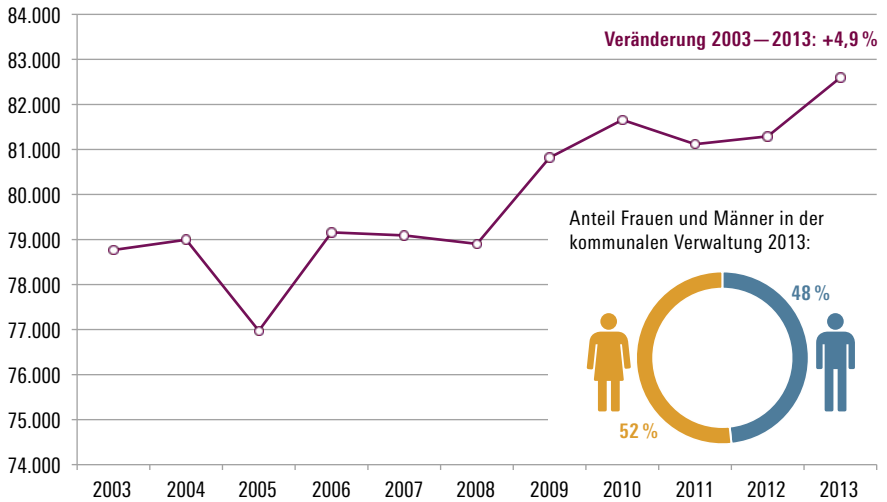


Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg; eigene Darstellung und Berechnungen.

Bayern

In Bayern arbeiten 82.597 Personen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung. Davon sind 77 Prozent Angestellte und 23 Prozent der Beschäftigten Beamte. Die Anzahl der Beschäftigten hat sich in den vergangenen zehn Jahren um knapp 5 Prozent erhöht. In Zahlen ausgedrückt arbeiteten im Jahr 2013 rund 3.830 Personen mehr im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung Bayerns als noch im Jahr 2003. Verglichen mit dem Nachbarbundesland Baden-Württemberg (+16,1 Prozent) weist Bayern ein deutlich geringeres Beschäftigtenwachstum auf, welches innerhalb der alten Bundesländer nach dem Saarland (-4,8 Prozent) und Hessen (+2,7 Prozent), den drittschwächsten Wert darstellt. Die Geschlechteranteile sind in diesem Bereich der bayrischen Kommunalverwaltung sehr ausgeglichen. Im Jahr 2013 arbeiteten im engeren Bereich der Kommunalverwaltung knapp 52 Prozent Frauen und 48 Prozent Männer (vgl. Abbildung 22).

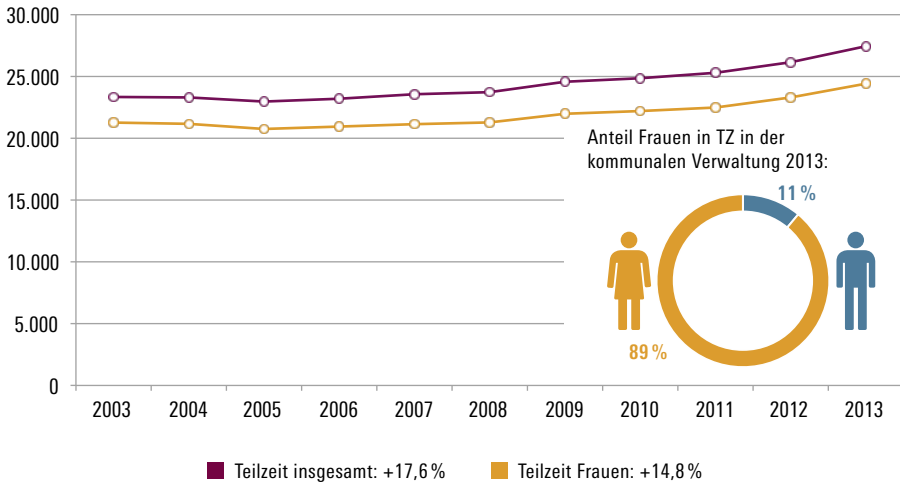
Abbildung 22

Beschäftigte im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Bayern, 2003–2013

Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Bayern; eigene Darstellung und Berechnungen.

In Bayern wurde beschlossen, dass die Kommunen zwischen der Einführung der Doppik und der Weiterführung der Kameralistik wählen können. Die Kommunen können seit dem Haushaltsjahr 2007 doppelte Haushaltspläne vorlegen. Bis zum 1.1.2014 haben lediglich 74 der 2031 Gemeinden ihren Haushalt auf das doppelte System umgestellt (NKFV-Netzwerk Bayern 2014). Der Anstieg der Beschäftigtenzahlen in den letzten Jahren kann also kaum auf einen statistischen Effekt im Zuge der Umstellung zur Doppik zurückgeführt werden.²⁰

²⁰ Bei der Betrachtung dieser Statistik wird deutlich, dass im Jahr 2005 ein kurzzeitiger Einbruch der Beschäftigtenzahlen gegenüber dem Vorjahr stattgefunden hat. Die Gründe dafür sind unklar. Auch das Statistische Landesamt Bayern hat für diese Entwicklung keine Erklärung.

Beschäftigte in Teilzeit im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Bayern, 2003–2013

Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Bayern; eigene Darstellung und Berechnungen.

Im Vergleich zur gesamten Beschäftigungsentwicklung hat die Zahl der Teilzeitbeschäftigten noch einmal deutlich stärker zugenommen. So arbeiteten 2013 rund 4.112 Personen mehr in Teilzeit als noch 2003. Dies entspricht einem prozentualen Anstieg um 17,6 Prozent. Der Anteil der Frauen in Teilzeitbeschäftigung ist auch in Bayern mit knapp 89 Prozent sehr hoch, wobei dieser über die letzten Jahre ebenfalls stetig gestiegen ist. So arbeiteten 2013 14,8 Prozent mehr Frauen in Teilzeit als noch 2003 (vgl. Abbildung 23).

Im Aufgabenbereich der Schulträgeraufgaben existiert die höchste Teilzeitquote mit fast 50 Prozent. Anders als in anderen Flächenländer spielt das Teilzeitmodell in Bayern auch im Bereich der Ordnungsangelegenheiten eine wichtige Rolle. Hier arbeiten knapp 35 Prozent der Beschäftigten in Teilzeit.

Der Anteil an befristeten Arbeitsverhältnissen lag 2013 bei 3,7 Prozent, was in etwa 3.100 Personen entspricht. In den vergangenen zehn Jahren hat sich die Zahl der befristeten Verträge um 36,5 Prozent stark erhöht.

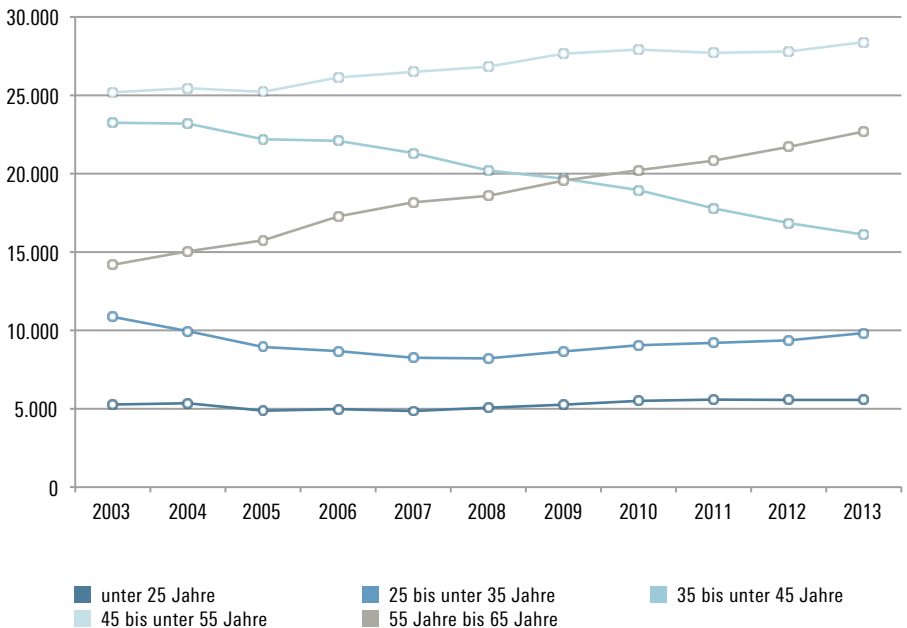
Geringfügige Beschäftigung spielt im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Bayern mit 2,5 Prozent nur eine untergeordnete Rolle. Seit

2006 liegt die Zahl der „Minijobber“ bei knapp 2.000. Anders stellt sich die Situation in der kommunalen Verwaltung außerhalb des engeren Bereiches dar. Hier liegt der Anteil mit knapp 21,7 Prozent (11.881 Personen) deutlich höher.

Wie auch auf Bundesebene hat die kommunale Verwaltung in Bayern mit demografischen Veränderungen zu kämpfen. Waren 2003 noch rund 20,5 Prozent der Beschäftigten 35 Jahre und jünger, so sind es in 2013 bereits nur 18,5 Prozent. Besonders die Altersgruppe der 55- bis unter 65-Jährigen hat in den vergangenen zehn Jahren um 60 Prozent zugenommen. Den stärksten Rückgang mit –31 Prozent seit 2003 gab es auch in Bayern in der mittleren Altersgruppe der 35- bis unter 45-Jährigen (vgl. Abbildung 24).

Abbildung 24

Beschäftigte nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Bayern, 2003–2013

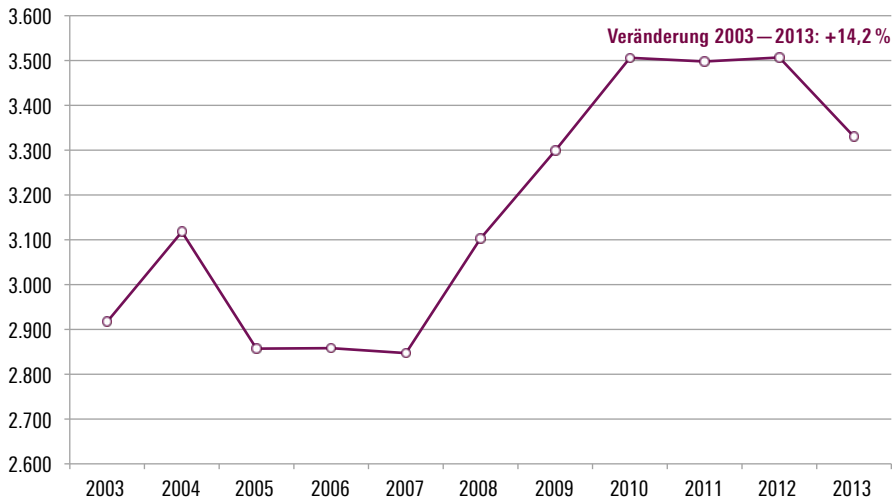


Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Bayern; eigene Darstellung und Berechnungen.

Die Ausbildungszahlen sind über die vergangenen zehn Jahre, um rund 14,2 Prozent gestiegen (413 Auszubildende mehr als in 2003; vgl. Abbildung 25). Trotz dieses, im Vergleich zu anderen Bundesländern, hohen Zuwachses hat Bayern mit 4 Prozent Anteil der Auszubildenden an der Gesamtbeschäftigung nach dem Saarland den zweitniedrigsten Wert in den alten Bundesländern.

Abbildung 25

Ausbildungszahlen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Bayern, 2003–2013



Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Bayern; eigene Darstellung und Berechnungen.

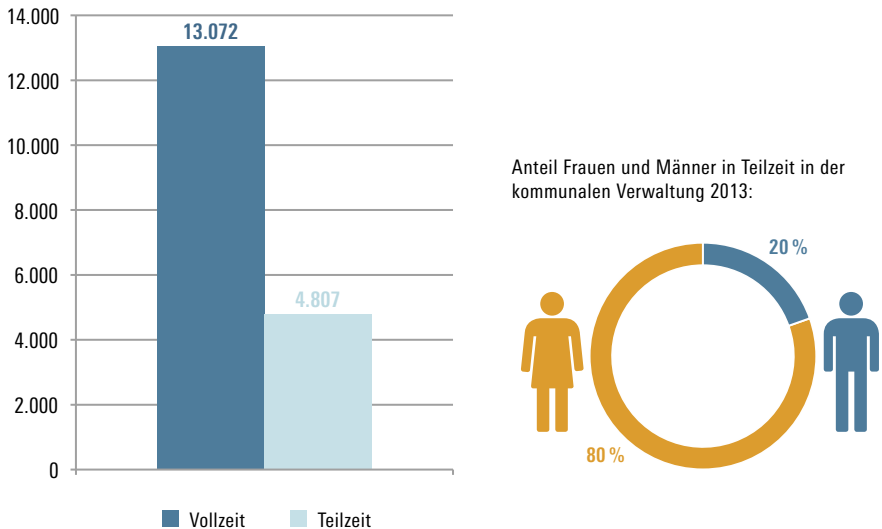
Brandenburg

Für das Bundesland Brandenburg liegen leider nur Zahlen zur Beschäftigung im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung für das Jahr 2013 vor. Demnach waren in Brandenburg im Jahr 2013 19.574 Personen in diesem Bereich tätig. Davon waren 35 Prozent Männer und 65 Prozent Frauen. Nach Sachsen-Anhalt und Mecklenburg stellt dies den dritthöchsten Frauenanteil im engeren Bereich der Kommunalverwaltung dar. Des Weiteren waren 13.072 (73 Prozent) Personen in Vollzeit und 4.807 (23 Prozent) in Teilzeit tätig. Damit spielt Teilzeit in der kommunalen Verwaltung in Brandenburg

eine kleinere Rolle als in anderen Bundesländern. Insgesamt waren 2013 80 Prozent der Teilzeitbeschäftigten im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung Frauen und ein Fünftel der Teilzeitbeschäftigten Männer. Nach Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern liegt der Männeranteil an Teilzeitbeschäftigten in Brandenburg damit vergleichsweise hoch (vgl. Abbildung 26).

Abbildung 26

Beschäftigte in Teilzeit im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Brandenburg, 2013



Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Brandenburg; eigene Darstellung und Berechnungen.

Im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Brandenburg waren 2013 1.045 Personen befristet beschäftigt. Dies entspricht einem Anteil an der Gesamtbeschäftigtenzahl von rund 5,3 Prozent. Damit liegt die Befristungsquote in Brandenburg etwa im Durchschnitt aller Bundesländer (5,6 Prozent). Über die Entwicklung der vergangenen Jahre kann aufgrund fehlender Daten leider keine Aussage getroffen werden.

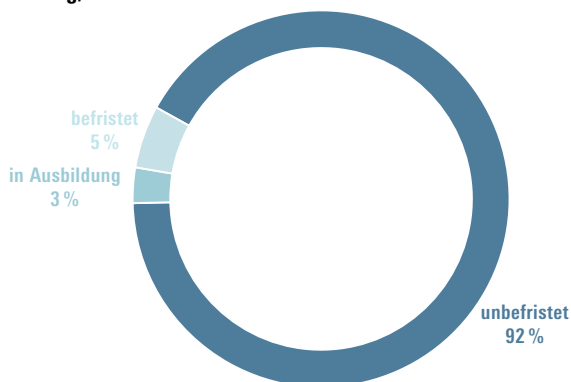
Mit lediglich 592 Auszubildenden im engeren Kommunalverwaltungsreich weist Brandenburg die geringste Ausbildungsaktivität im Ländervergleich auf. Das sind lediglich 3 Prozent aller Beschäftigten im engeren Bereich

der kommunalen Verwaltung (vgl. Abbildung 27). In Gesprächen wurde berichtet, dass die Anzahl der eingehenden Bewerbungen für einen Ausbildungsplatz zwar in den vergangenen Jahren noch ausreichend gewesen sei, dass aber zu wenig qualifizierte Bewerber darunter gewesen seien. Des Weiteren wurde kritisiert, dass nicht bedarfsdeckend ausgebildet werde, was in Zukunft zu einem Mangel von Fachkräften in der kommunalen Verwaltung führen wird.²¹

In Brandenburg liegt der Anteil der Beschäftigten über 54 Jahre bei 32,6 Prozent. Damit sind die rentennahen Jahrgänge unter den Beschäftigten auch im engeren Bereich der Kommunalverwaltung in Brandenburg überdurchschnittlich stark vertreten. Im Vergleich mit den anderen neuen Bundesländern ist das allerdings der niedrigste Wert in dieser Altersklasse (vgl. Abbildung 28). Dies ist unter Umständen auf eine unterschiedliche demografische Entwicklung zurückzuführen.

Abbildung 27

Befristet Beschäftigte im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Brandenburg, 2013

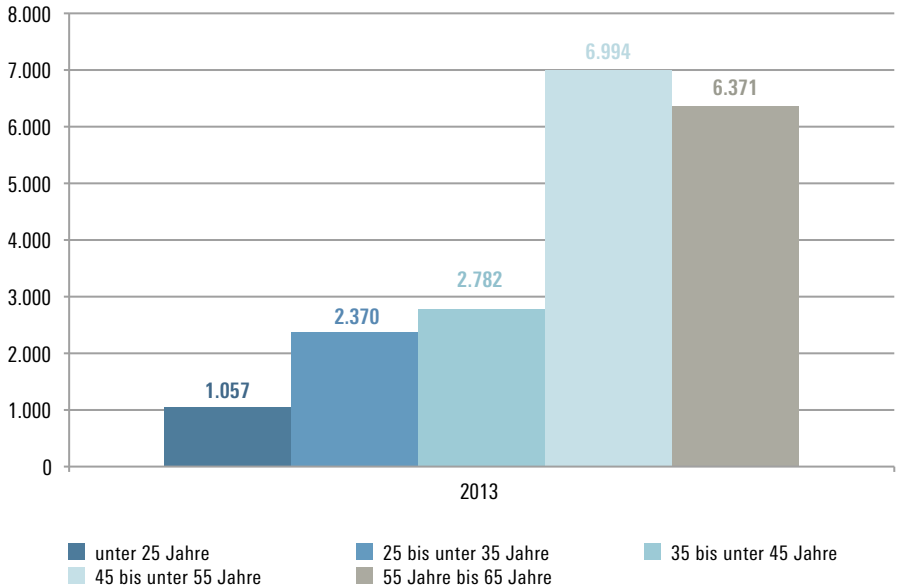


Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Brandenburg; eigene Darstellung und Berechnungen.

²¹ Interview mit Kommunen.

Abbildung 28

Beschäftigte nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Brandenburg, 2013



Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Brandenburg; eigene Darstellung und Berechnungen.

Im Vergleich zu den übrigen neuen Flächenbundesländern ist die Bevölkerung in Brandenburg in den letzten Jahren weniger zurückgegangen. Im Zeitraum von 1990 bis 2014 hat sich die Einwohnerzahl in Brandenburg lediglich um rund 100.000 Personen verringert (–4 Prozent). Während in der ländlichen Peripherie eine ähnliche Entwicklung wie im Rest der ostdeutschen Bundesländer erkennbar ist, steigt die Bevölkerungszahl im engeren Verflechtungsraum um Berlin von Jahr zu Jahr an (Schäfer 2014, S. 42).

Hessen

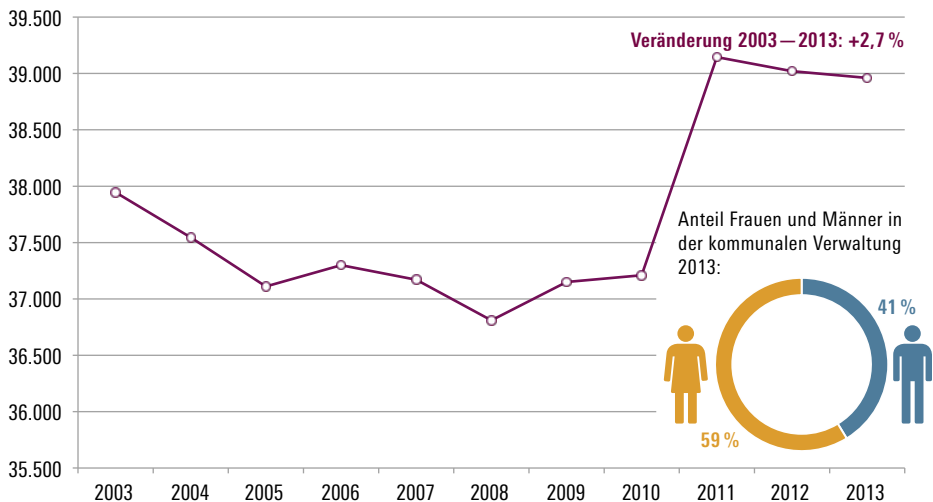
Im Bundesland Hessen sind knapp 39.960 Personen im engeren Bereich der Kommunalverwaltung beschäftigt. Hiervon befinden sich knapp 82 Prozent in einem Angestellten- und 18 Prozent in einem Beamtenverhältnis. Die Anzahl der Beschäftigtenzahlen hat sich in den vergangenen zehn Jahren um nur 2,7 Prozent erhöht. In Zahlen ausgedrückt arbeiteten im Jahr 2013 rund 1.015 Personen mehr im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung Hessens als noch im Jahr 2003 (vgl. Abbildung 29).

Bis zum Haushaltsjahr 2009 hatten alle Gemeinden und Landkreise in Hessen die Umstellung von der kameralen zur doppischen Haushaltsführung abgeschlossen (Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport 2015).

Der starke Anstieg der Beschäftigten ab 2011 kann auch durch diese Umstellung begründet sein, dadurch dass sich die Zuordnung der Beschäftigten verändert hat und mehr Anteile auf den engeren Bereich der kommunalen

Abbildung 29

Beschäftigte im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Hessen, 2003–2013



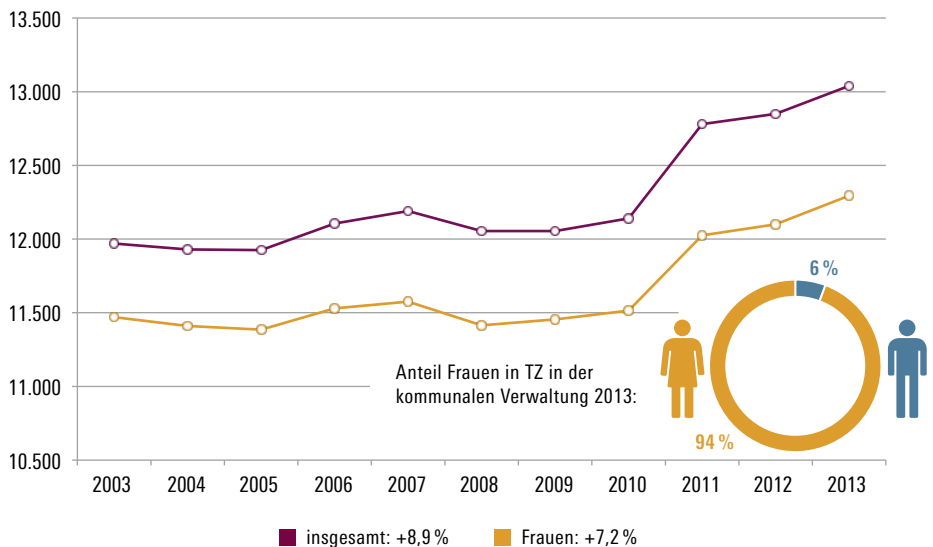
Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Hessen; eigene Darstellung und Berechnungen

Verwaltung entfallen. Im Jahr 2005 hat es, im überschaubaren Maße, eine Kommunalisierung von einzelnen staatlichen Aufgaben gegeben. Eine landesweite Reform zur Kommunalisierung von Aufgaben gab es in Hessen bisher nicht.

Stärker als die Gesamtbeschäftigtenzahlen hat die Anzahl der Beschäftigten in Teilzeit zugenommen. Hier gab es seit 2003 eine Steigerung von 8,9 Prozent. Das heißt, wenn Beschäftigte in der kommunalen Verwaltung hinzukommen, dann sind dies meist Beschäftigte in Teilzeit. Auch in Hessen sind es fast ausschließlich Frauen, die in Teilzeit arbeiten (94 Prozent, 2013). Im Beschäftigungsbereich der Schulträgeraufgaben ist die größte Teilzeitquote vorhanden (gesamt 62,1 Prozent; Frauen 78,2 Prozent). Der Bereich der Verkehrsflächen und -anlagen hat mit 10,4 Prozent den geringsten Anteil an Teilzeitbeschäftigten. Insgesamt arbeiten in der kommunalen Verwaltung in Hessen 33,5 Prozent der Beschäftigten in Teilzeit (vgl. Abbildung 30).

Abbildung 30

Beschäftigte in Teilzeit im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Hessen, 2003–2013



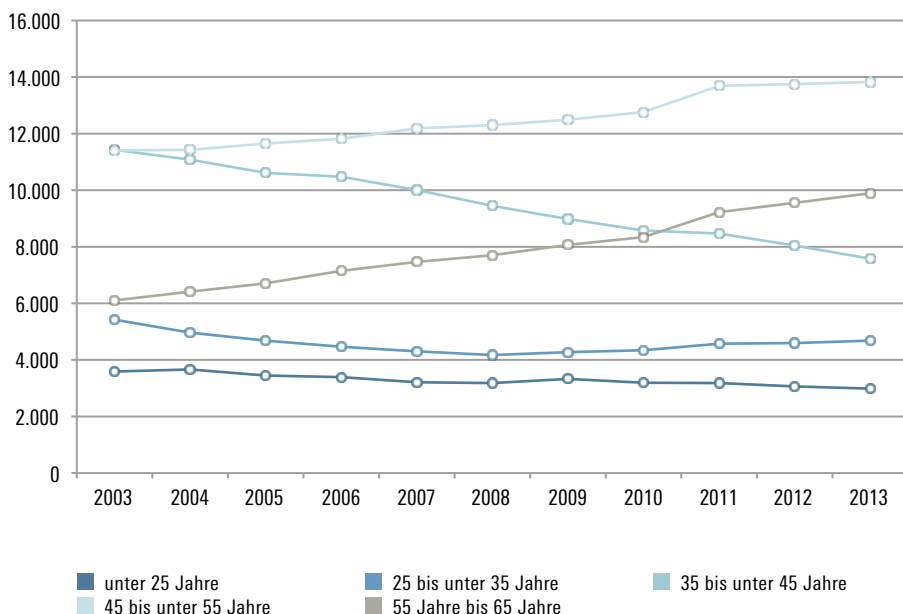
Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Hessen; eigene Darstellung und Berechnungen.

Befristete Beschäftigungsverhältnisse sind in Hessen anteilig zur gesamten Beschäftigungszahl mit 5 Prozent relativ wenig verbreitet. Jedoch ist zu beobachten, dass die Zahl der befristeten Arbeitsverträge in den letzten Jahren deutlich gestiegen ist (+53,5 Prozent). Im Jahr 2013 waren 1.950 Beschäftigte befristet beschäftigt. Unterscheidet man hier zwischen dem engeren kommunalen Verwaltungsbereich und übrigen Verwaltungsaufgaben, wird deutlich, dass der engere kommunale Verwaltungsbereich einen geringeren Anteil an befristet Beschäftigten hat (übrige Verwaltung 6,5 Prozent).

Die ohnehin kleine Zahl an geringfügig Beschäftigten ist in den letzten Jahren noch einmal deutlich zurückgegangen. So finden sich im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung im Jahr 2013 nur noch 195 solcher Ar-

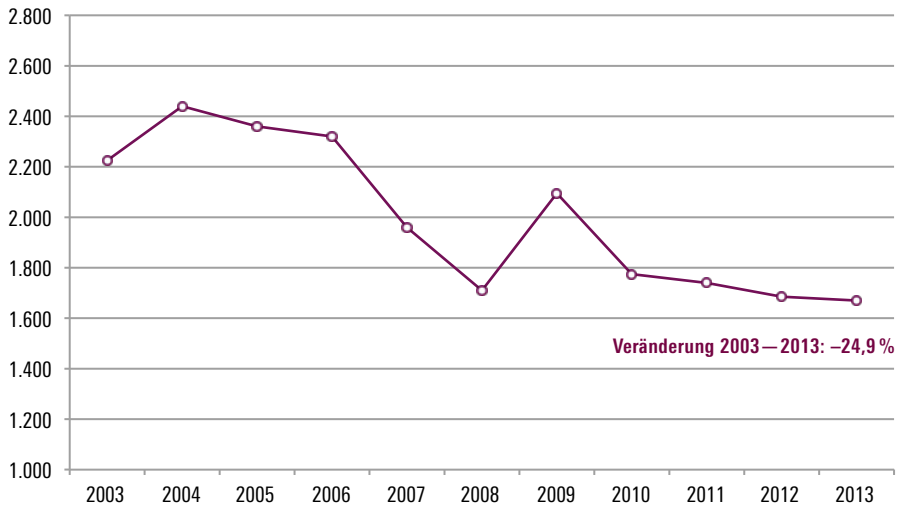
Abbildung 31

Beschäftigte nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Hessen, 2003–2013



Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Hessen; eigene Darstellung und Berechnungen.

Abbildung 32

Ausbildungszahlen in der kommunalen Verwaltung in Hessen, 2003–2013

Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Hessen; eigene Darstellung und Berechnungen.

beitsverträge (2003: 445 Beschäftigte). Im kommunalen Beschäftigungsbereich außerhalb des engeren kommunalen Verwaltungsbereichs spielen Minijobs mit 6.850 Beschäftigten eine deutlich größere Rolle.

Wie auch auf Bundesebene hat die kommunale Verwaltung in Hessen ebenfalls mit dem demografischen Wandel zu kämpfen. Waren 2003 noch rund 26 Prozent der Beschäftigten 45 Jahre und älter, sind es 2013 bereits 33,6 Prozent. Besonders die Zahl der 55- bis unter 65-Jährigen hat in diesem Zeitraum stark zugenommen (+62 Prozent). Ihr Anteil lag 2013 bei rund 25 Prozent (vgl. Abbildung 31).

Die Zahl der Auszubildenden in der kommunalen Verwaltung in Hessen ist seit Jahren tendenziell rückläufig und hat sich seit 2003 um ein Viertel reduziert (-24,9 Prozent; vgl. Abbildung 32). Die Entwicklung stellt im direkten Vergleich der Bundesländer den stärksten Rückgang der Ausbildungszahlen dar.

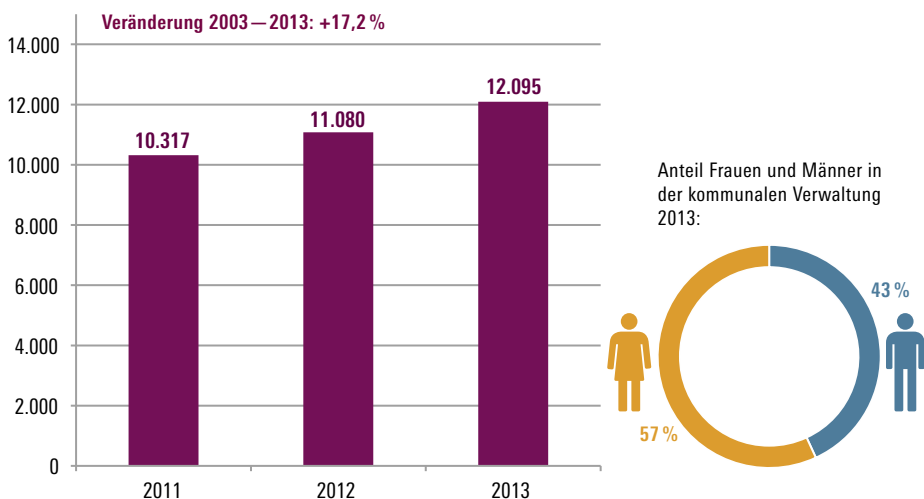
Mecklenburg-Vorpommern

Der engere Bereich der kommunalen Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern beschäftigte 2013 12.095 Personen. Hiervon sind 90 Prozent Tarifbeschäftigte und 10 Prozent Beamte. Die Zahl der Beschäftigten im engeren kommunalen Verwaltungsbereich ist über den Zeitraum 2011 bis 2013 um 17,2 Prozent angestiegen, was einem Zuwachs von 1.778 Personen entspricht. Die Zahl der Beamten ist dabei um rund 20 Prozent und die der Tarifbeschäftigten um 16 Prozent gestiegen. Die Geschlechterverteilung im selben Jahr zeigt, dass rund 57 Prozent der Beschäftigten weiblich und 43 Prozent männlich sind (vgl. Abbildung 33).

Die Kommunen im Land Mecklenburg-Vorpommern mussten spätestens ab dem Haushaltsjahr 2012 doppelte Haushaltspläne vorlegen. Veränderungen in der Statistik im vorliegenden Drei-Jahres-Zeitraum durch die Umstellung sind also nicht auszuschließen.

Abbildung 33

Beschäftigte im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern, 2011–2013



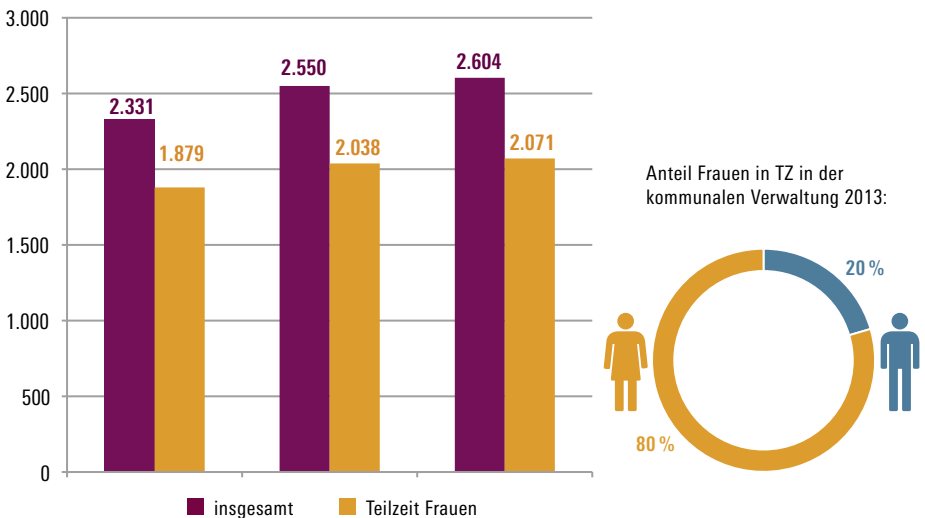
Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Mecklenburg-Vorpommern; eigene Darstellung und Berechnungen.

Im Jahr 2011 gab es in Mecklenburg-Vorpommern eine Gebiets- und Funktionalreform mit einem kleinen Anteil an übertragenen Stellen auf den kommunalen Bereich.

Die Zahl der in Teilzeit beschäftigten Mitarbeiter ist auch in Mecklenburg-Vorpommern innerhalb der letzten Jahre deutlich gestiegen (vgl. Abbildung 34). Im Jahr 2013 gab es 273 Personen mehr in Teilzeit als noch in 2011, was einem Anstieg von 10,5 Prozent entspricht. Die Teilzeitquote für den engeren Bereich der kommunalen Verwaltung lag 2013 bei knapp 21,5 Prozent, wobei nur 12 Prozent der Männer und 27 Prozent der Frauen in Teilzeit tätig waren. Insgesamt sind 80 Prozent aller Teilzeitstellen durch weibliche Mitarbeiter besetzt. Die höchste Teilzeitquote innerhalb der Produktgruppen/Beschäftigungsbereiche hat wie in jedem Flächenbundesland der Bereich der Schulträgeraufgaben (41 Prozent) zu verzeichnen, wobei im Bereich Verkehr, allgemeine Verwaltung und Ordnungsangelegenheiten die geringsten Quoten vorhanden sind (13, 19 und 19 Prozent).

Abbildung 34

Beschäftigte in Teilzeit im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern, 2011–2013



Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Mecklenburg-Vorpommern; eigene Darstellung und Berechnungen.

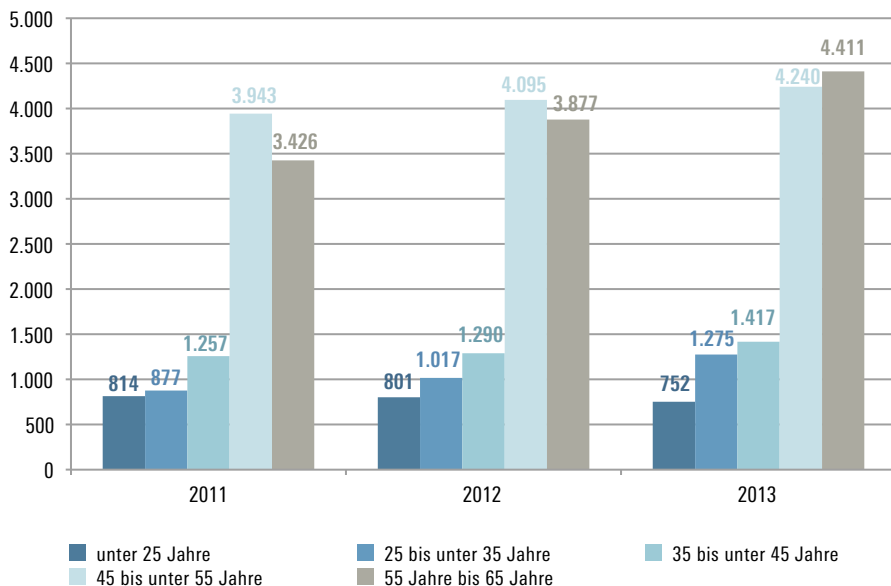
Der Anteil der befristeten Arbeitsverhältnisse macht in Mecklenburg-Vorpommern rund 4,1 Prozent an den Gesamtbeschäftigtenzahlen aus. Dieser Wert ist innerhalb des Zeitraums von 2011 bis 2013 sehr deutlich um rund 43 Prozent gestiegen.

Über die Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung ist aufgrund nicht verfügbarer Daten keine Aussage zu treffen.

Die Altersverteilung des engeren Bereichs der kommunalen Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern zeigt eine immer älter werdende Beschäftigtenstruktur (vgl. Abbildung 35). Im Jahr 2013 waren ca. 36 Prozent aller Beschäftigten 55 Jahre und älter (Anstieg 2011 bis 2013 +29 Prozent), und nur 17 Prozent der Beschäftigten sind unter 35 Jahre (Anstieg 2011 bis 2013 +20 Prozent).

Abbildung 35

Beschäftigte nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern, 2011–2013

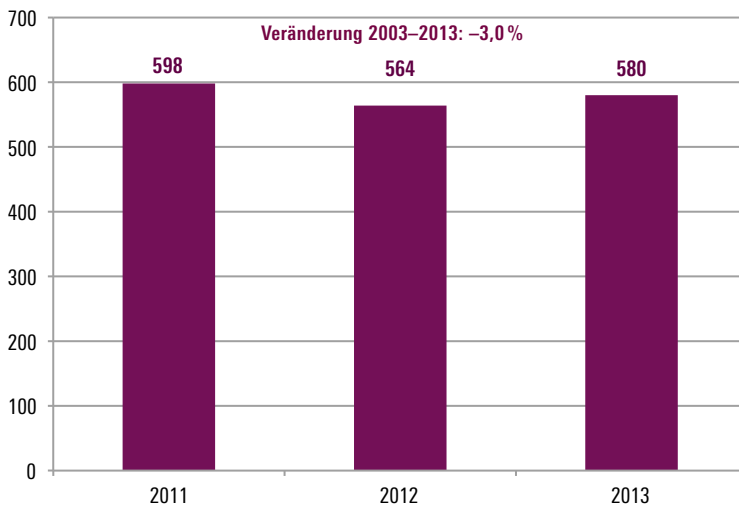


Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt; eigene Darstellung und Berechnungen.

Die Anzahl der Auszubildenden im engeren kommunalen Verwaltungsbe-
reich ist zwischen den Jahren 2011 und 2013 leicht um 3 Prozent gesunken.
Im Jahr 2013 waren somit 580 Personen im engeren Bereich der kommunalen
Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern in Ausbildung (vgl. Abbildung
36). Vergleicht man die Entwicklung der Ausbildungszahlen in Mecklenburg-
Vorpommern mit den Entwicklungen in den übrigen neuen Bundesländern,²²
ist erkennbar, das Mecklenburg-Vorpommern den geringsten Rückgang an
Ausbildungszahlen in Ostdeutschland vorzuweisen hat (Sachsen –18,5 Pro-
zent, Sachsen-Anhalt –5,1 Prozent, Thüringen –21,8 Prozent).

Abbildung 36

Ausbildungszahlen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern, 2011–2013



Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Mecklenburg-Vorpommern; eigene Darstellung und Berechnungen.

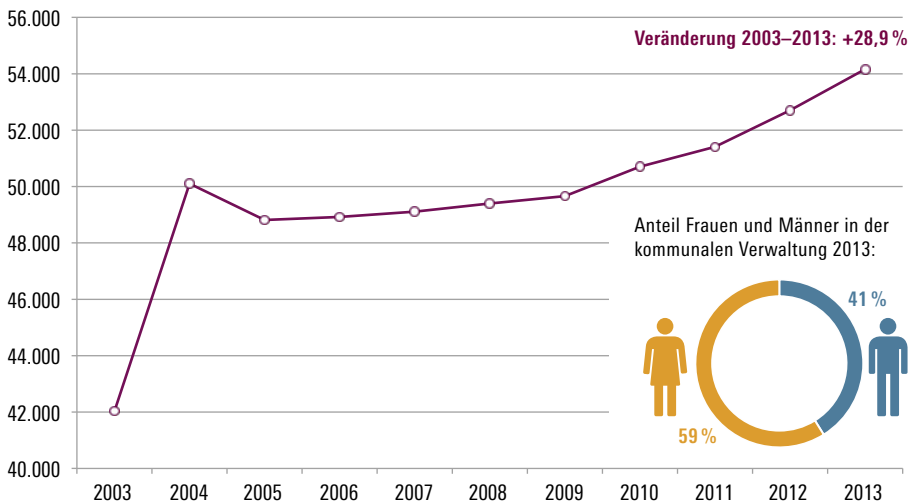
22 Ausgenommen Brandenburg, da Daten für 2011 und 2012 nicht vorhanden.

Niedersachsen

Das Bundesland Niedersachsen beschäftigte im Jahr 2013 54.164 Personen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung. Hiervon sind rund 17 Prozent in einem Beamtenverhältnis beschäftigt und 83 Prozent sind als Angestellte tätig. Innerhalb der vergangenen zehn Jahre gab es einen deutlichen Anstieg der Beschäftigtenzahlen um rund 29 Prozent. Somit waren im Jahr 2013 rund 12.131 mehr Menschen im engeren kommunalen Verwaltungsbe-
reich tätig als noch im Jahr 2003 (vgl. Abbildung 37).

Abbildung 37

Beschäftigte im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Niedersachsen, 2003–2013



Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Niedersachsen; eigene Darstellung und Berechnung.

Bei der statistischen Betrachtung muss eine Umstellung der kommunalen Verwaltung in Niedersachsen von der kameralistischen Haushaltsführung auf die Einführung doppischer Produktgruppen, beachtet werden. Die Reform wurde zum 1. Januar 2006 eingeführt, wobei die Kommunen bis spätestens 2012 doppische Haushaltspläne vorlegen mussten. Durch diese Über-

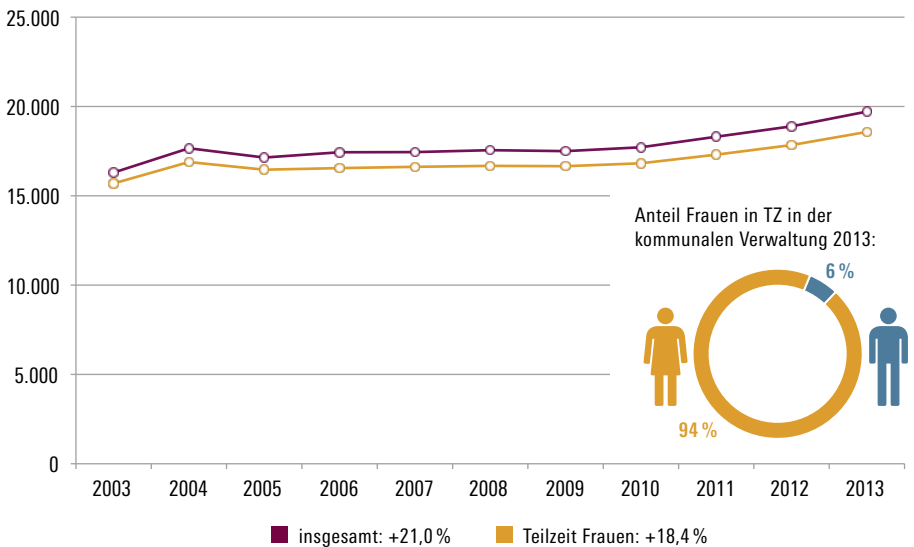
gangsphase stecken in den Beschäftigtenzahlen möglicherweise unterschiedliche Zuordnungen ihrer Beschäftigten von Seiten der Kommunen.

Es gab in Niedersachsen Maßnahmen zur Kommunalisierung von Aufgaben in kleinerem Umfang. Der sprunghafte Anstieg der Beschäftigtenzahlen von 2003 auf 2004 ist dadurch nicht erklärbar. Betrachtet man die Beschäftigtenentwicklung nach 2004, so gab es hier eine Steigerung von 8,1 Prozent bis 2013.

Die Beschäftigungsverhältnisse in Teilzeit haben gegenüber dem Ausgangsjahr 2003 deutlich zugenommen. Während 2003 noch rund 16.299 Personen in Teilzeit gearbeitet haben, waren es 2013 19.717, was einer Steigerung von 21 Prozent entspricht. Die Zahl der Vollzeitbeschäftigten ist allerdings noch stärker gewachsen und hat um ein Drittel seit 2003 zugenommen. Im Jahr 2013 arbeiten rund 60 Prozent aller Beschäftigten in der engeren kommunalen Verwaltung in Vollzeit, 36,4 Prozent in Teilzeit.

Abbildung 38

Beschäftigte in Teilzeit im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Niedersachsen, 2003–2013



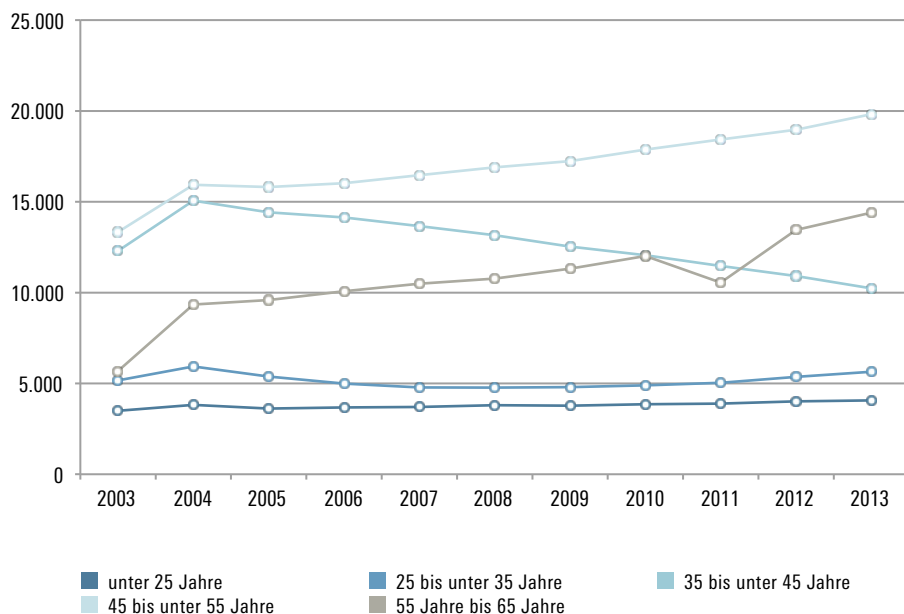
Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Niedersachsen; eigene Darstellung und Berechnung.

Auch in Niedersachsen sind die Teilzeitstellen hauptsächlich von Frauen besetzt (2013: 94 Prozent Frauen in Teilzeit; vgl. Abbildung 38). Das heißt, dass mehr als jede zweite Frau in Niedersachsen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Teilzeit beschäftigt ist (Vollzeitquote 38,1 Prozent). Besonders im Beschäftigungsbereich der Schulträgeraufgaben sind Frauen überwiegend in Teilzeit angestellt.

Befristete Beschäftigungsverhältnisse machen in Niedersachsen einen Anteil von 6,8 Prozent an der Gesamtbeschäftigung aus. Der Trend zeigt, dass die Anzahl befristeter Arbeitsverhältnisse in den letzten Jahren stark zugenommen hat. In den letzten zehn Jahren hat sich die Zahl der befristet Beschäftigten im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Niedersach-

Abbildung 39

Beschäftigte nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Niedersachsen, 2003–2013



Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Niedersachsen; eigene Darstellung und Berechnung.

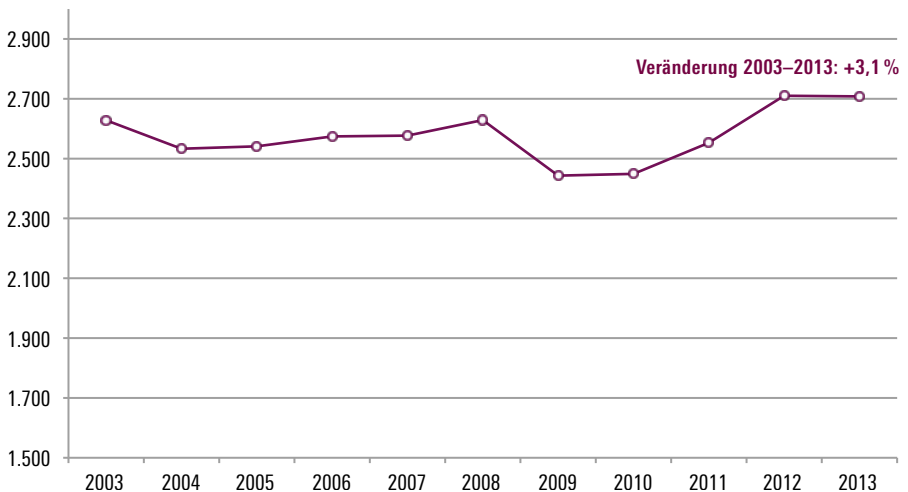
sen um mehr als ein Drittel erhöht (2013: 3.669 Personen befristet beschäftigt). Besonders im Beschäftigungsbereich der Natur- und Landschaftspflege (9,7 Prozent) und im Bereich der Schulträgeraufgaben (8,4 Prozent) werden befristete Arbeitsverträge abgeschlossen.

Für die Anzahl der geringfügig Beschäftigten ist eine ähnliche Entwicklung erkennbar. Mit einem Anteil von 2,2 Prozent an der Gesamtbeschäftigtenzahl spielt diese Beschäftigungsform nur eine sehr untergeordnete Rolle. Allerdings hat sich die Zahl der Minijobber in den letzten zehn Jahre verdoppelt (2013: 1.196 geringfügig Beschäftigte im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung).

Inzwischen gehören über ein Viertel (26,6 Prozent) aller Beschäftigten im engeren kommunalen Verwaltungsbereich in die Altersgruppe 55 bis unter 65 Jahre. Die 45- bis unter 55-Jährigen stellen dabei die zahlenmäßig größte Altersgruppe mit rund 36,6 Prozent. Damit sind fast zwei Drittel aller Beschäftigten über 45 Jahre alt. Die mittlere Altersgruppe der 35- bis unter 45-Jährigen hat dabei den größten Rückgang in den vergangenen zehn Jahren zu verzeichnen (-16,8 Prozent; vgl. Abbildung 39).

Abbildung 40

Ausbildungszahlen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Niedersachsen, 2003–2013



Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Niedersachsen; eigene Darstellung und Berechnung.

Im Hinblick auf die Ausbildungszahlen ist seit kurzem ein positiver Trend in Niedersachsen erkennbar (vgl. Abbildung 40). Während sich im Zeitraum von 2003 bis 2008 die Ausbildungszahlen kaum veränderten, kam es im Jahr 2009 zu einem deutlichen Einbruch um rund 200 Auszubildende (Anzahl Auszubildende 2009: 2.443). Erst nach 2010 wuchs die Zahl der Auszubildenden in Niedersachsen wieder um rund 300 an.

Nordrhein-Westfalen

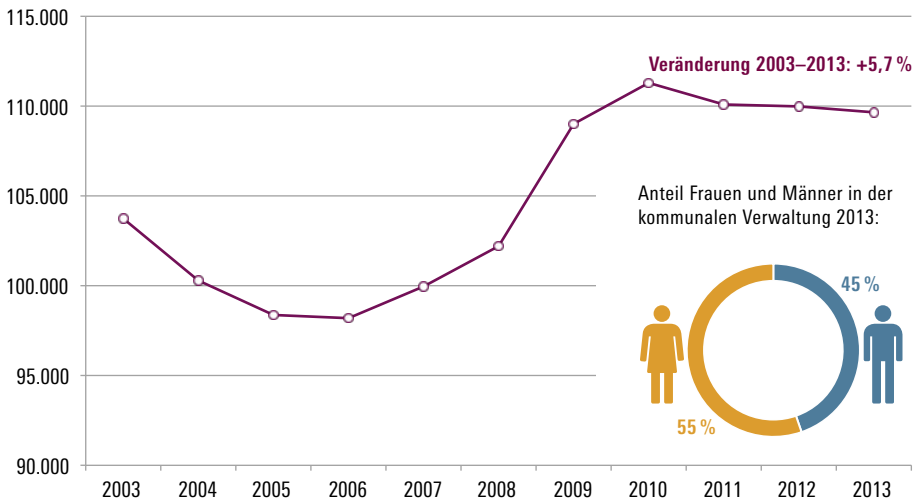
In Nordrhein-Westfalen sind knapp 110.000 Menschen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung beschäftigt. Zwei Drittel davon sind Angestellte, ein Drittel Beamtinnen und Beamte. Innerhalb der letzten zehn Jahre gab es in NRW eine Zunahme der Beschäftigtenzahlen in der kommunalen Verwaltung um 5,7 Prozent. Das bedeutet, dass im Jahr 2013 rund 5.900 Menschen mehr als noch im Jahr 2003 im engeren kommunalen Verwaltungsbereich beschäftigt waren.

Dabei muss bei dieser Statistik die Umstellung von den kameralistischen Aufgabenbereichen auf die doppischen Produktgruppen ab 2009 beachtet werden. Es ist davon auszugehen, dass Beschäftigte im Zuge der Umstellung statistisch anderen Bereichen zugeordnet wurden als in den Jahren davor und sich damit Verschiebungen in der Statistik ergeben haben. Damit lässt sich der starke Beschäftigungsanstieg von 2008 auf 2009 erklären. Betrachtet man ausschließlich die Jahre nach der Umstellung, dann sind die Beschäftigtenzahlen nur leicht angestiegen, bzw. verharren seit 2011 konstant bei knapp 110.000 Beschäftigten (vgl. Abbildung 41).

Eine weitere Veränderung mit Auswirkungen auf die Beschäftigungsentwicklung gab es in NRW durch eine Funktionalreform ab 2008. Ein Teil des Anstiegs der Beschäftigtenzahlen ist sicherlich auf die Kommunalisierung von Aufgaben zurückzuführen.

Ebenso zugenommen hat die Zahl der Beschäftigten, die in Teilzeit arbeiten. Gegenüber dem Jahr 2003 gibt es hier einen Zuwachs von 5,8 Prozent, die Zahl der Vollzeitbeschäftigten ist im selben Zeitraum nur um 1,7 Prozent gewachsen. Insgesamt arbeiten im engeren Verwaltungsbereich der Kommunen in NRW 29,7 Prozent der Beschäftigten in Teilzeit. Damit liegt der engere Bereich der kommunalen Verwaltung auf der Höhe des branchenweiten Durchschnitts. Zum Vergleich: Teilzeitbeschäftigung ist deutlich weiter verbreitet bei den übrigen kommunalen Aufgabenbereichen außerhalb des engeren Verwaltungsbereichs (Kitas, soziale Einrichtungen, Kul-

Abbildung 41

Beschäftigte im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen, 2003–2013

Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Nordrhein-Westfalen; eigene Darstellung und Berechnungen.

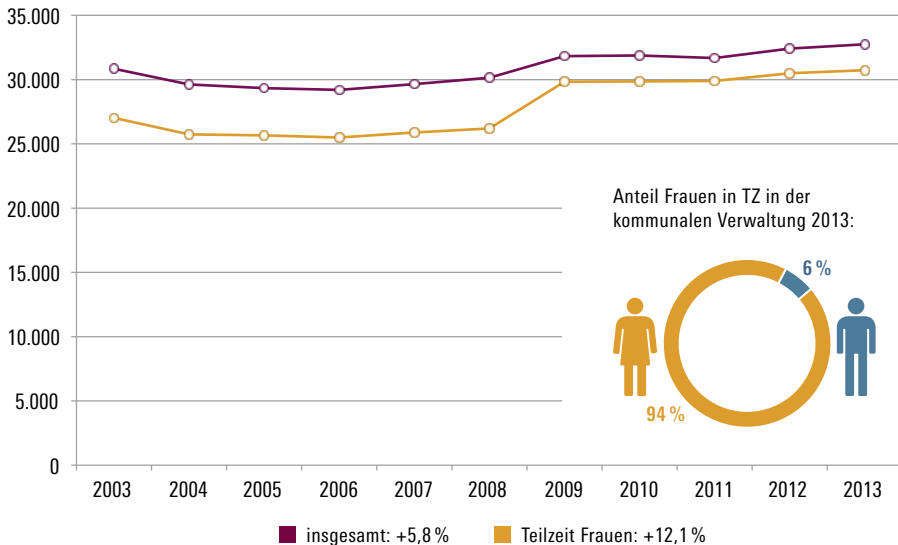
tur etc.). Hier lag der Anteil an Teilzeitbeschäftigung 2013 in NRW bei über 30 Prozent.

Alle drei Entwicklungen zusammen lassen den Anstieg der Beschäftigung seit 2009 und auch die Stabilität der Beschäftigungszahlen seit 2011 in einem etwas anderen Licht erscheinen. Bestenfalls kann man sagen, dass die Trends eines Personalabbaus im engeren Bereich aufgrund von Finanzkürzungen und die Verlagerung von zusätzlichen Aufgaben auf die Kommunen sich wechselseitig ausgeglichen haben, wenn man nur die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse als Indikator nimmt.

Unabhängig davon zeigt sich sehr deutlich, dass Teilzeitstellen in der kommunalen Verwaltung immer noch fast ausschließlich von Frauen besetzt werden. Ihr Anteil an den Teilzeitbeschäftigten in NRW ist in den letzten zehn Jahren sogar von 88 Prozent auf über 94 Prozent weiter angewachsen (vgl. Abbildung 42).

Abbildung 42

Beschäftigte in Teilzeit im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen, 2003–2013



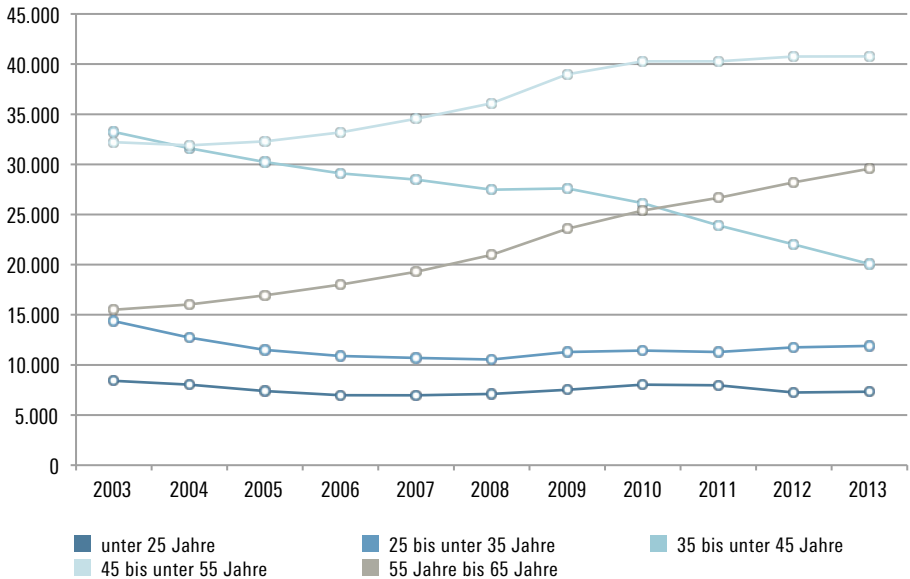
Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Nordrhein-Westfalen; eigene Darstellung und Berechnungen.

Befristete Beschäftigung spielt in der kommunalen Verwaltung in NRW eher eine untergeordnete Rolle, wenngleich der Anteil der Befristungen seit 2003 um mehr als 13,1 Prozent zugenommen hat. Insgesamt hatten 2013 knapp 4 Prozent der Beschäftigten (4.285 Beschäftigte) ein befristetes Arbeitsverhältnis. Auch hier ist der Anteil an Befristungen in angegliederten Bereichen der kommunalen Verwaltung (soziale Dienste, Kitas, Jobcenter etc.) wesentlich höher und liegt bei 6,3 Prozent. Aus Gesprächen mit Kommunen wurde deutlich, dass von befristeten Stellenangeboten im engeren Verwaltungsbe-
reich von Kommunen in den letzten Jahren in Teilen wieder abgerückt wurde. Durch weniger Bewerber/innen und eine erschwerte Stellenbesetzung sind Befristungen inzwischen kaum mehr ein Thema.²³

²³ Interview Kommunen.

Abbildung 43

Beschäftigte nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen, 2003–2013



Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Nordrhein-Westfalen; eigene Darstellung und Berechnungen.

Im Vergleich mit anderen großen Flächenländern wie Bayern ist der Anteil an geringfügiger Beschäftigung in der kommunalen Verwaltung in NRW gering. Ihre Zahl ist seit 2004 von 320 auf 910 „Minijobber“ in der gesamten kommunalen Verwaltung in NRW angestiegen. Zwei Drittel der geringfügig Beschäftigten sind Frauen.

Inzwischen gehört beinahe ein Viertel der Beschäftigten in der kommunalen Verwaltung zur „rentennahen“ Altersklasse der 55- bis unter 65-Jährigen. Manche Kommunen rechnen sogar damit, dass in den nächsten Jahren etwa ein Drittel ihrer Beschäftigten in Rente geht.²⁴ Gleichzeitig ist die Zahl der Beschäftigten in der mittleren Altersklasse der 35- bis unter 45-Jährigen in

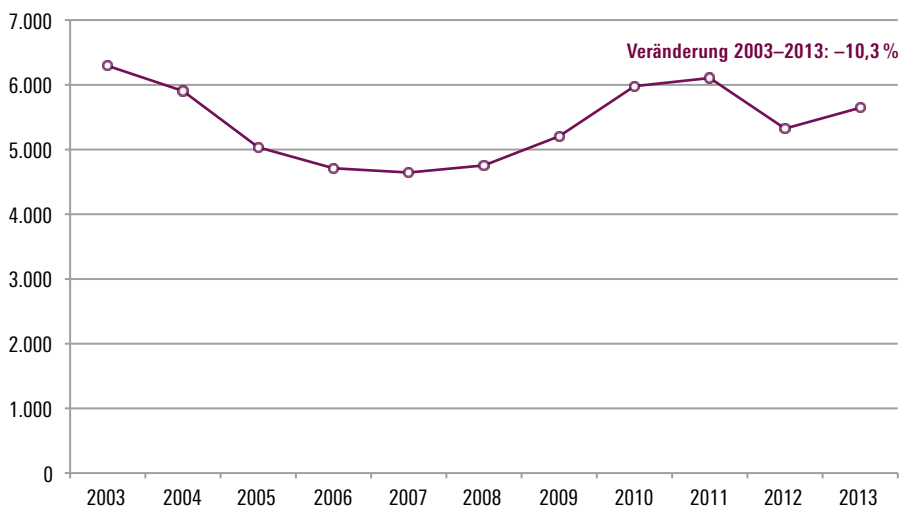
24 Interview Kommunen.

NRW um mehr als ein Drittel geschrumpft. Die restriktive Einstellungs- und Ausbildungspolitik der kommunalen Verwaltungen zeigt sich auch an Rückgängen von rund 10 Prozent in den jüngeren Altersklassen der unter 35-Jährigen (vgl. Abbildung 43).

Zu dieser Entwicklung passt die rückläufige Zahl an Auszubildenden. In den kommunalen Verwaltungen in NRW gab es im Jahr 2013 noch 5.645 Auszubildende. Das sind rund 10 Prozent weniger Auszubildende als noch im Jahr 2003 (vgl. Abbildung 44).

Abbildung 44

Ausbildungszahlen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen, 2003–2013



Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Nordrhein-Westfalen; eigene Darstellung und Berechnungen.

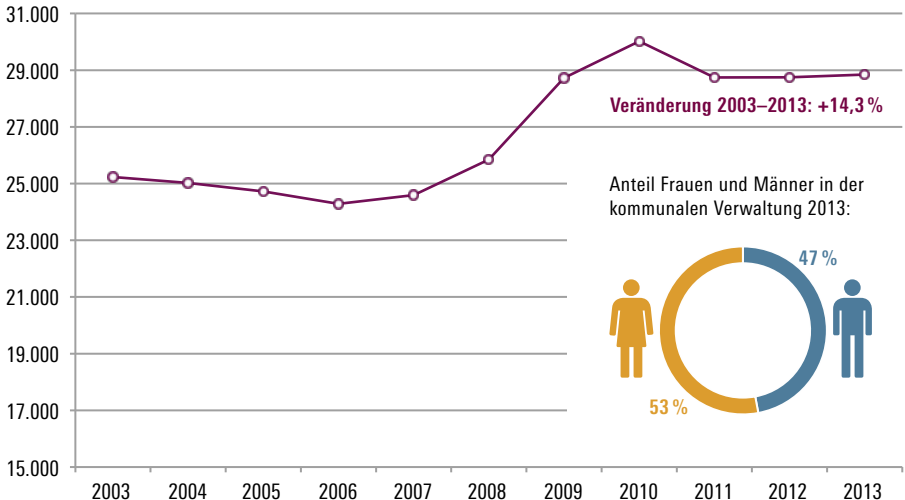
Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz arbeiten 28.843 Personen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung. Davon sind knapp 82 Prozent Angestellte und 18 Prozent Beamte. Die Anzahl der Beschäftigten hat sich in den vergangenen zehn Jahren um 14,3 Prozent erhöht. In Zahlen ausgedrückt arbeiteten im Jahr 2013 rund 3.609 Personen mehr im engeren Verwaltungsbereich der Kommunen von Rheinland-Pfalz als noch im Jahr 2003. Im Jahr 2013 waren knapp 53 Prozent der Beschäftigten Frauen und 47 Prozent Männer (vgl. Abbildung 45).

In Rheinland-Pfalz mussten die Kommunen spätestens ab dem Haushaltsjahr 2009 doppelte Haushaltspläne vorlegen. Diese Umstellung ab dem Jahr 2009 ist vermutlich auch mit ein (statistischer) Grund für die leicht gestiegenen Beschäftigtenzahlen ab 2009/2010 aufgrund veränderter Zuordnung von Beschäftigten in den Kommunen. Ein weiterer Grund ist die Kom-

Abbildung 45

Beschäftigte im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Rheinland-Pfalz, 2003–2013



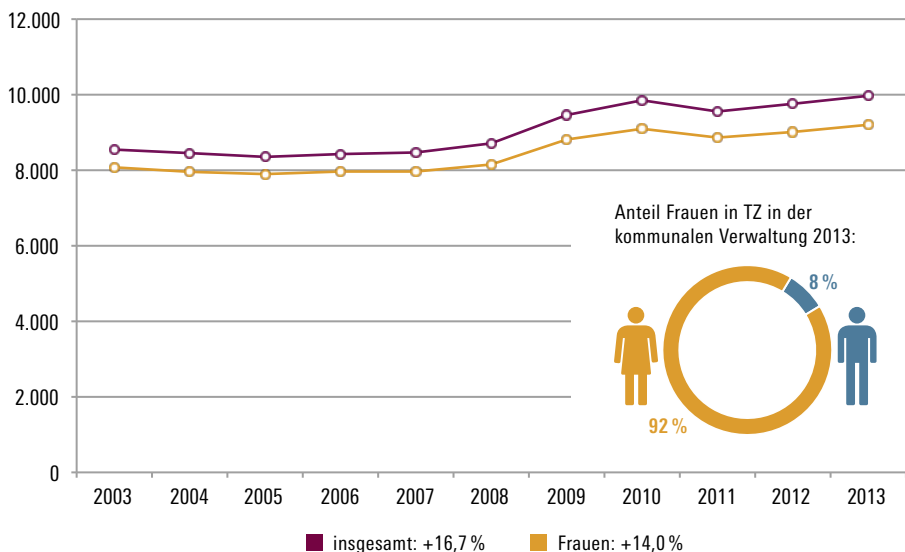
Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz; eigene Darstellung und Berechnung.

munalisierung von Aufgaben in verschiedenen Bereichen, die es in Rheinland-Pfalz im Rahmen einer „kleineren“ Strukturreform in den letzten Jahren gab. Außerdem spiegelt sich darin auch der starke Anstieg an Teilzeitbeschäftigung.

In den vergangenen zehn Jahren hat sich der Anteil der in Teilzeit Beschäftigten stetig erhöht. Waren im Jahr 2003 noch 8.547 Personen in Teilzeit tätig, so wuchs diese Zahl bis 2013 um 16,7 Prozent auf 9.973 Personen. Auch in Rheinland-Pfalz ist der Anteil der Frauen an der Teilzeitbeschäftigung mit 92 Prozent sehr hoch. Die Betrachtung der Zahlen auf Branchenebene macht deutlich, dass wiederum der Beschäftigungsbereich der Schulträgeraufgaben den höchsten Anteil an Teilzeitkräften aufweist. Hier sind mit rund 68 Prozent mehr Teilzeit- als Vollzeitkräfte beschäftigt. Im gesamten engeren Bereich der kommunalen Verwaltung hingegen arbeiten rund 35 Prozent der Beschäftigten in Teilzeit (vgl. Abbildung 46).

Abbildung 46

Beschäftigte in Teilzeit im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Rheinland-Pfalz, 2003–2013



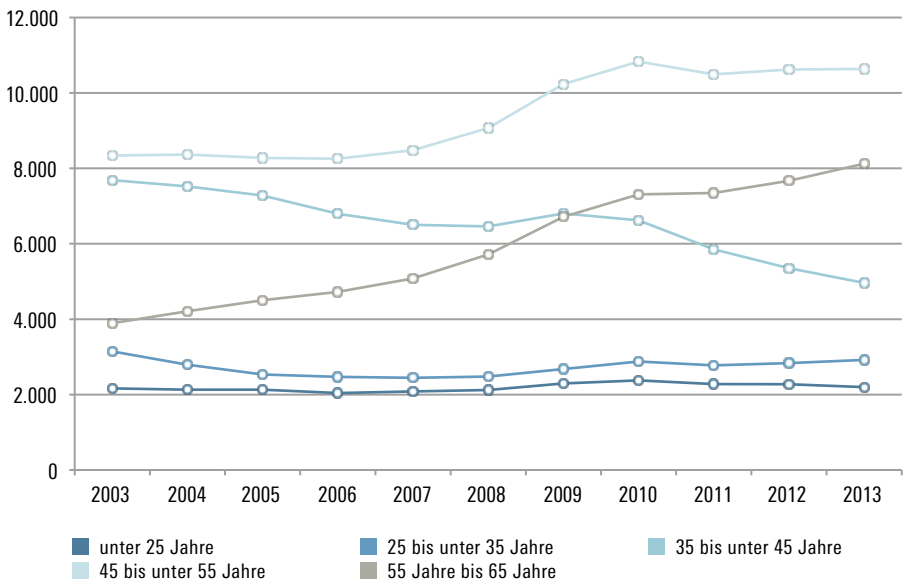
Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz; eigene Darstellung und Berechnungen.

Ähnlich verhält es sich auch im Bereich befristeter Arbeitsverträge. Hier ist eine Zunahme innerhalb des Beobachtungszeitraums von rund 55 Prozent zu erkennen. Verglichen mit der Veränderung aller westdeutschen Bundesländer (+33 Prozent) fällt dieser Anstieg deutlich höher aus. Der Anteil an der Gesamtbeschäftigtenzahl beläuft sich im Jahr 2013 auf 6,2 Prozent, was etwas unter dem Gesamtdurchschnitt des engeren kommunalen Verwaltungsbereichs von 8,2 Prozent liegt.

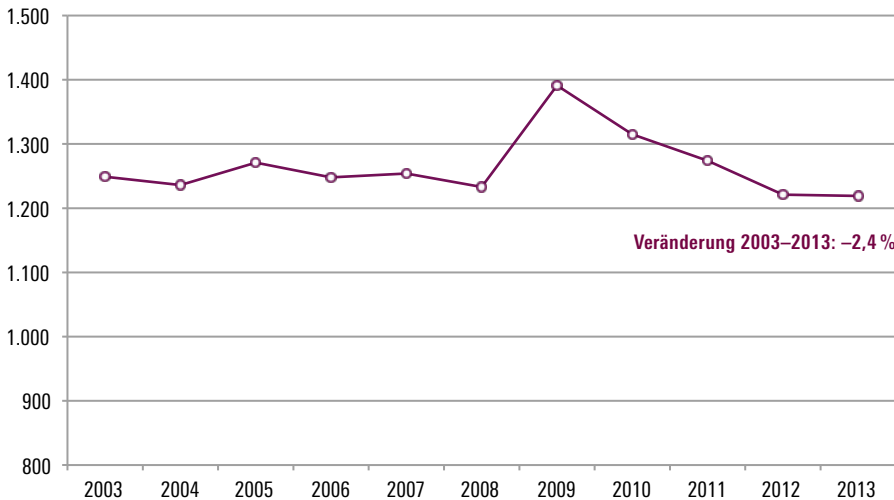
Im Jahr 2003 lag der Anteil der 55- bis unter 65-Jährigen in der kommunalen Verwaltung in Rheinland-Pfalz bei rund 15,4 Prozent. Dieser Wert hat sich in den darauffolgenden zehn Jahren auf 26,7 Prozent erhöht, was 3.778 Personen mehr entspricht. Die mittlere Altersgruppe der 35- bis unter 45-Jährigen hat dabei den größten Rückgang mit rund 30 Prozent über die vergangenen zehn Jahre zu verzeichnen (vgl. Abbildung 47).

Abbildung 47

Beschäftigte nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Rheinland-Pfalz, 2003–2013



Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz; eigene Darstellung und Berechnungen.

Ausbildungszahlen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Rheinland-Pfalz, 2003–2013

Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz; eigene Darstellung und Berechnungen.

Im Jahr 2013 waren 1.219 Auszubildende im engeren Bereich der Kommunalverwaltung in Rheinland-Pfalz beschäftigt. Die Ausbildungszahlen sind über den Zeitraum von 2003 bis 2013 um rund 2,4 Prozent gefallen (30 Auszubildende weniger als 2003). Im Jahr 2009 kam es zu einem plötzlichen Anstieg der Ausbildungszahlen (+158 Auszubildende), wobei dies möglicherweise der statistische Effekt aufgrund der finalen Umstellung von kameral auf doppisch ist. Gemessen an der Gesamtbeschäftigtenzahl im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Rheinland-Pfalz stellen die Auszubildenden mit 4,2 Prozent, einen ähnlich großen Anteil wie in den übrigen Bundesländern dar (bundesweiter Durchschnitt 4,5 Prozent; vgl. Abbildung 48).

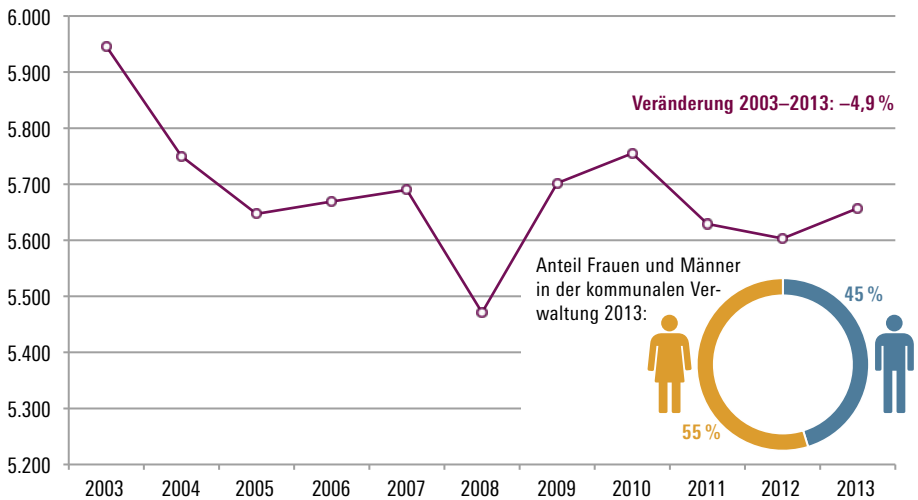
Saarland

Im Saarland waren 2013 5.657 Personen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung beschäftigt. Davon waren knapp 80 Prozent Angestellte und 20 Prozent Beamte. Die Anzahl der Beschäftigten ist im Zeitraum von 2003

bis 2013 um 4,9 Prozent gesunken. In Zahlen ausgedrückt arbeiteten im Jahr 2013 289 Personen weniger im engeren Bereich der saarländischen kommunalen Verwaltung als noch im Jahr 2003. Die Geschlechterverteilung im engeren Bereich der Kommunalverwaltung ist im Saarland vergleichsweise ausgeglichen, mit rund 55 Prozent Frauen und 45 Prozent Männern (vgl. Abbildung 49).

Abbildung 49

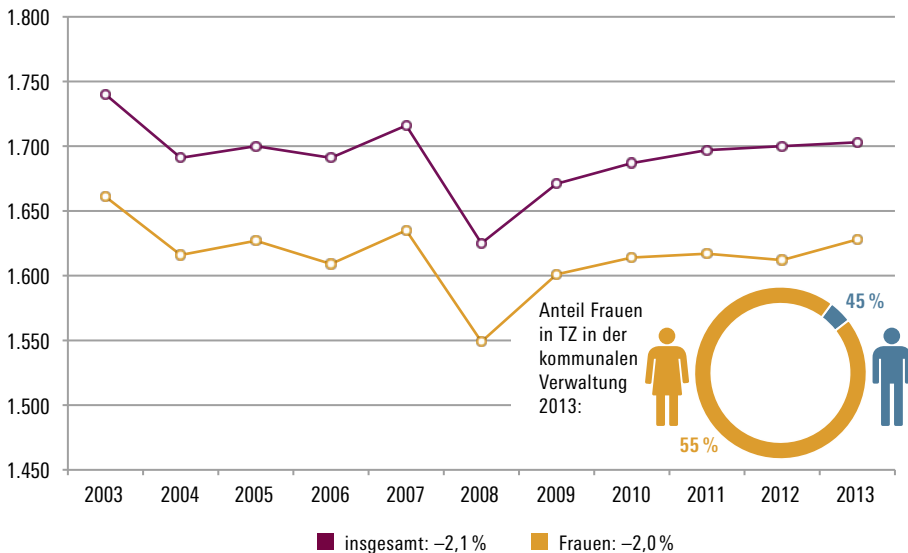
Beschäftigte im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Saarland, 2003–2013



Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Saarland; eigene Darstellung und Berechnungen.

Im Saarland gab es eine Reihe von Reformmaßnahmen in der kommunalen Verwaltung, die sogar zu einer Rückführung von Aufgaben von der kommunalen auf Landesebene geführt haben. Die tendenziell sinkenden Beschäftigtenzahlen in der kommunalen Verwaltung scheinen diese Entwicklung abzubilden.²⁵

²⁵ Auf der kommunalen Verwaltungsebene des Saarlands mussten spätestens ab dem Kalenderjahr 2010 doppelte Haushaltspläne vorgelegt werden. Ein Gesamt-/Konzernabschluss ist ab 2014 verpflichtend.

Beschäftigte in Teilzeit im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Saarland, 2003–2013

Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Saarland; eigene Darstellung und Berechnungen.

Im Jahr 2013 waren rund 30 Prozent aller Beschäftigten im engeren Bereich der Kommunalverwaltung des Saarlands in Teilzeit tätig, wobei die Zahl der in Teilzeit beschäftigten Personen über den gesamten Zeitraum von 2003 bis 2013 leicht rückläufig ist (-2,1 Prozent).

Wie im gesamten Bundesgebiet sind auch im Saarland die Teilzeitbeschäftigten im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung fast ausschließlich Frauen (96 Prozent). Ende 2013 war jede zweite Frau in der kommunalen Verwaltung in Teilzeit (52,6 Prozent). Bei den Männern lag der Anteil bei nur 2,9 Prozent (vgl. Abbildung 50). Im Beschäftigungsbereich der Schulträgeraufgaben ergab sich auch für das Saarland die höchste Teilzeitquote von rund 64 Prozent, mit einem Frauenanteil von 76 Prozent.

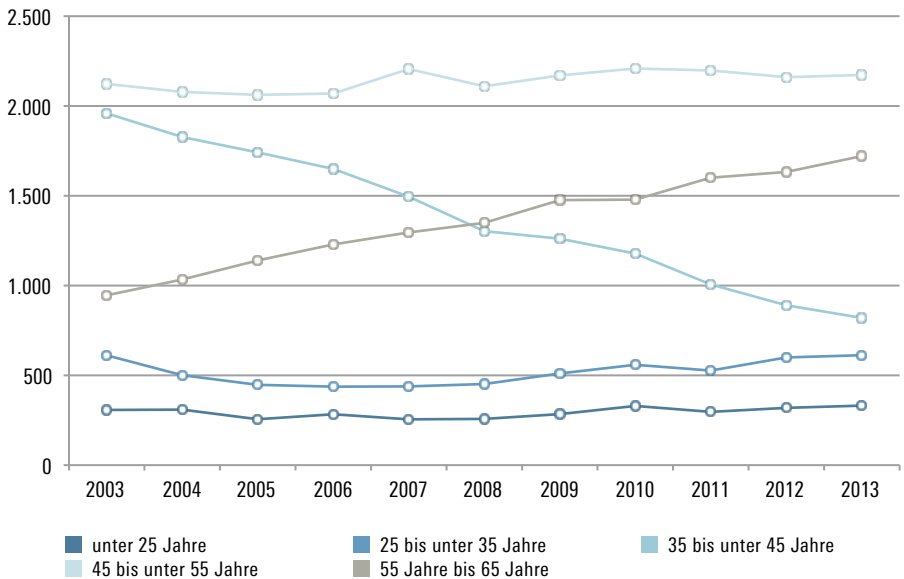
Die kommunalen Verwaltungen im Saarland haben mit 10,5 Prozent den höchsten Wert an Befristungen, obwohl die Zahl der Beschäftigten mit befristeten Arbeitsverträgen in den letzten zehn Jahren leicht abgenommen hat. In diesem Zeitraum ist ein Rückgang von 3,3 Prozent erkennbar.

Über die Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung im engeren Bereich der Kommunalverwaltung kann aufgrund nicht verfügbarer Daten keine Aussage getroffen werden.

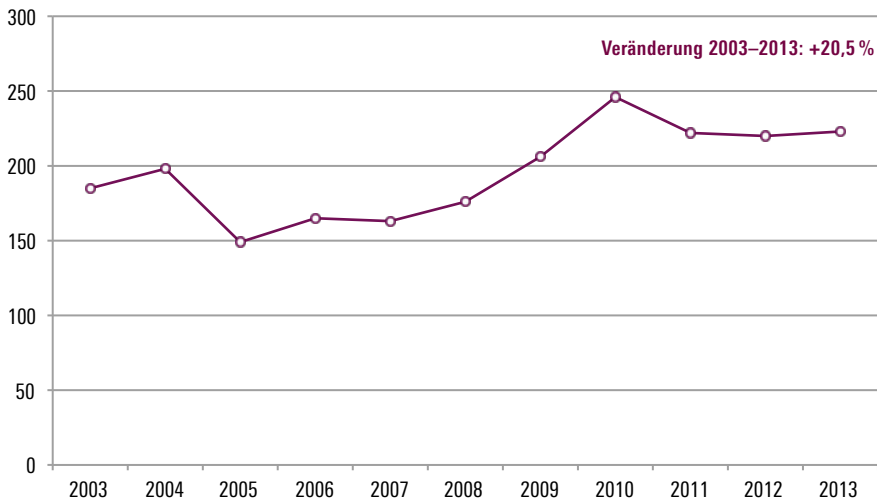
Die Altersstruktur entwickelte sich im Saarland innerhalb der vergangenen zehn Jahre analog der Entwicklungen auf Bundesebene. Während die Zahl der unter 25- bis unter 35-Jährigen nahezu unverändert geblieben ist, stieg die Anzahl der 55- bis unter 65-Jährigen um rund 82 Prozent an. Im Jahr 2013 waren somit 68 Prozent (3.894 Personen) im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung älter als 45 Jahre. Die mittlere Kohorte der 35- bis unter 45-Jährigen umfasst einen Anteil von 14 Prozent (820 Personen), die der unter 35-Jährigen von 17 Prozent (943 Personen; vgl. Abbildung 51). Dabei hat sich die Zahl der Beschäftigten in der Altersgruppe der 35- bis unter 45-Jährigen in den letzten zehn Jahren mehr als halbiert.

Abbildung 51

Beschäftigte nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Saarland, 2003–2013



Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Saarland; eigene Darstellung und Berechnungen.

Ausbildungszahlen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Saarland, 2003–2013

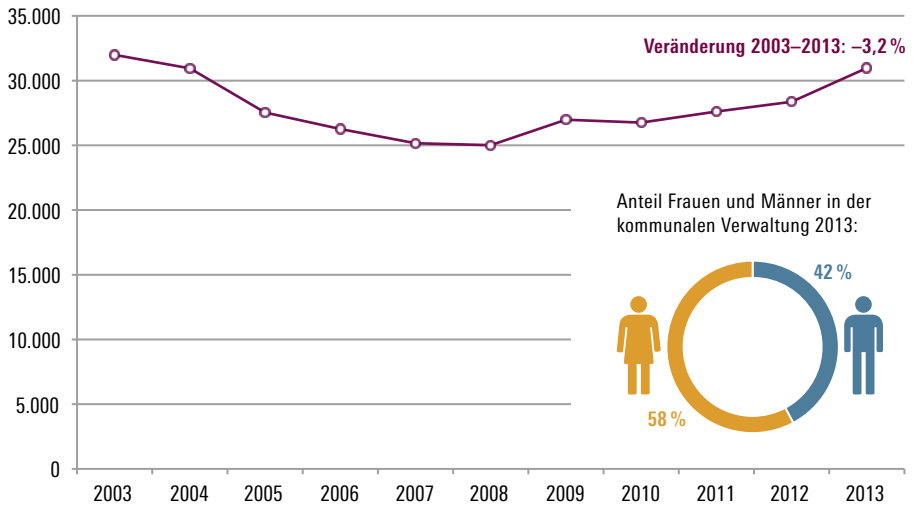
Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Saarland; eigene Darstellung und Berechnungen.

Die Zahl der Auszubildenden ist im Beobachtungszeitraum um rund 20,5 Prozent angestiegen. Somit gab es 2013 38 Auszubildende mehr als noch 2003 (vgl. Abbildung 52). Diese Entwicklung stellt relativ betrachtet den größten Zuwachs innerhalb der Ausbildungszahlen in Deutschland dar.

Sachsen

In Sachsen arbeiteten im Jahr 2013 30.969 Personen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung. Davon sind 80 Prozent Angestellte und 20 Prozent Beamte. Die Anzahl der Beschäftigten ist im Zeitraum von 2003 bis 2013 um 4,8 Prozent gesunken. In Zahlen ausgedrückt arbeiteten im Jahr 2013 rund 1.014 Personen weniger in der saarländischen engeren Kommunalverwaltung als noch im Jahr 2003. Der Frauenanteil in der kommunalen Verwaltung in Sachsen liegt bei 58 Prozent, der Anteil der Männer bei 42 Prozent (vgl. Abbildung 53).

Abbildung 53

Beschäftigte im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Sachsen, 2003–2013

Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Sachsen; eigene Darstellung und Berechnungen.

In Sachsen wurde eine Kreisgebiets- und Funktionalreform ab dem Jahr 2008 umgesetzt.²⁶ Kern der Funktionalreform ist die Kommunalisierung von rund 4.100 Stellen in den nächsten Jahren. Dies erklärt die steigenden Beschäftigtenzahlen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung seit 2008 in Sachsen (vgl. Abbildung 53).

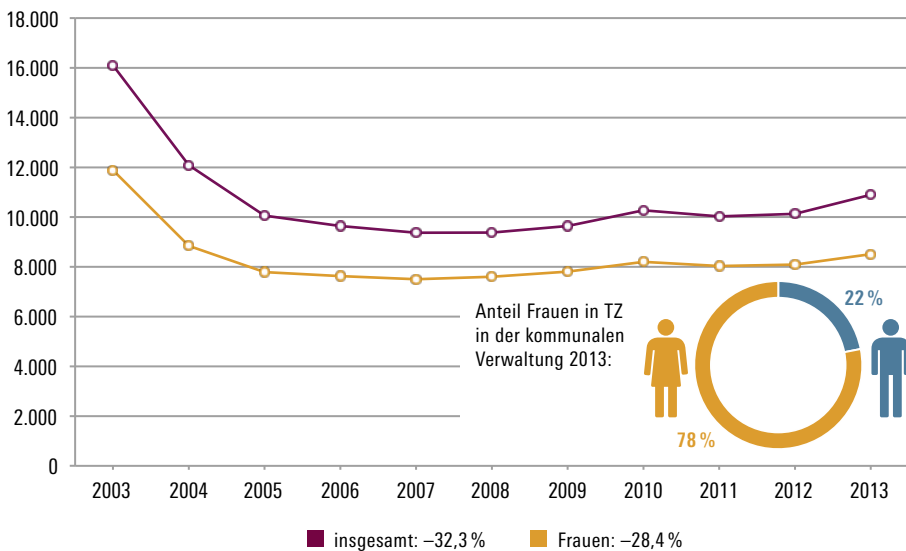
Im Jahr 2013 waren rund 35,2 Prozent aller Beschäftigten im engeren Bereich der Kommunalverwaltung Sachsens in Teilzeit tätig. Von 2003 bis 2013 kam es zu einem Rückgang der Anzahl der in Teilzeit Beschäftigten von 32,3 Prozent. Verglichen mit den westdeutschen Flächenländern arbeiten in Sachsen weniger Frauen in Teilzeit. Die Teilzeitstellen werden zu 78 Prozent (8.508) von Frauen und 22 Prozent (2.390) von Männern ausgeübt.

²⁶ Außerdem müssen die Kommunen im Land Sachsen spätestens ab dem Haushaltsjahr 2013 doppische Haushaltspläne vorlegen. Spätestens für das Jahr 2016 ist der erste Gesamt-/Konzernabschluss vorzulegen.

Dies stellt die „ausgewogenste“ Geschlechterverteilung bei Teilzeitbeschäftigung im Vergleich mit anderen Bundesländern dar. Anders ausgedrückt arbeitet knapp jede zweite Frau (47,5 Prozent) und jeder fünfte Mann (18,3 Prozent) in Teilzeit. Ein besonders starker Rückgang der Teilzeit fand im Zeitraum von 2003 bis 2006 statt. Hier verringerte sich die Anzahl der in Teilzeit beschäftigten Personen um 40,1 Prozent deutlich (vgl. Abbildung 54). Dieser Trend ist gegenläufig zu den Entwicklungen in den meisten anderen Bundesländern mit steigendem Teilzeitanteil.

Abbildung 54

Beschäftigte in Teilzeit im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Sachsen, 2003–2013



Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Sachsen; eigene Darstellung und Berechnungen.

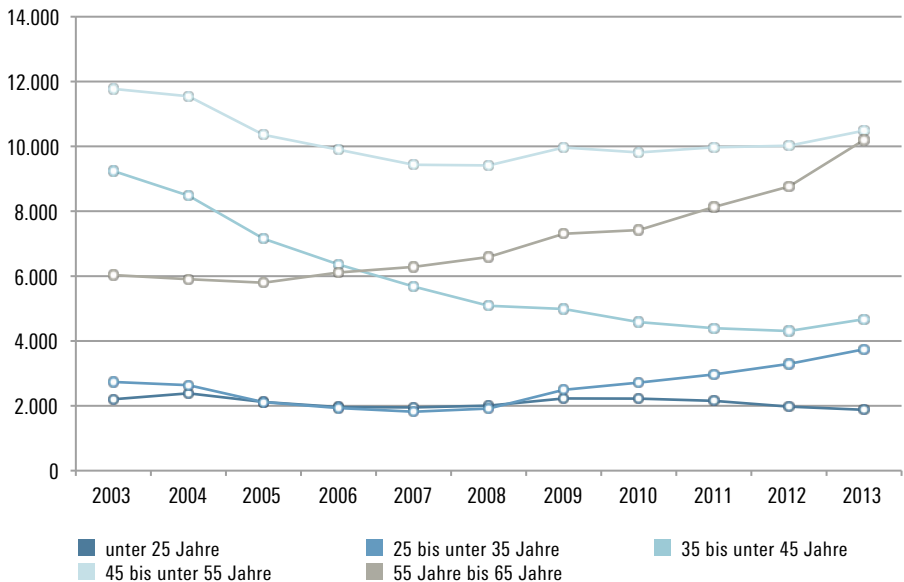
Die Zahl der befristeten Arbeitsverträge nahm im Zeitraum von 2003 bis 2013 um fast die Hälfte ab. Der größte Rückgang fand zwischen 2004 und 2005 statt. Hier gab es kurzzeitig 1.864 befristete Beschäftigte in der kommunalen Verwaltung weniger. Grund hierfür war, dass ein Großteil der Beschäftigten mit Zeitverträgen AFG-Beschäftigte waren. Der Anteil an befristeten Beschäftigten lag 2013 aktuell bei 7,1 Prozent.

Über die Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung in der engeren Kommunalverwaltung kann aufgrund fehlender Daten keine Aussage getroffen werden.

In Sachsen hat sich binnen der vergangenen zehn Jahren ebenfalls ein deutlicher Trend zu einer alternden Belegschaft in der kommunalen Verwaltung gezeigt. Besonders die Altersgruppe der älteren Beschäftigten (55 Jahre und älter) hat in den vergangenen Jahren einen besonders starken Zuwachs erfahren. 2013 waren dies 4.166 Personen mehr als noch 2003, das ist ein Anstieg um fast 70 Prozent (vgl. Abbildung 55). Die Zahl der Beschäftigten im Alter unter 25 Jahren ging gleichzeitig deutlich zurück (–14,8 Prozent), wobei die Zahl der 25- bis unter 35-Jährigen mit 36 Prozent wiederum zunahm. Sachsen verfolgt seit mehreren Jahren das Ziel, durch eine gezielte personelle Stärkung jüngerer Altersgruppen, möglichen zukünftigen Personalengpässen

Abbildung 55

Beschäftigte nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Sachsen, 2003–2013

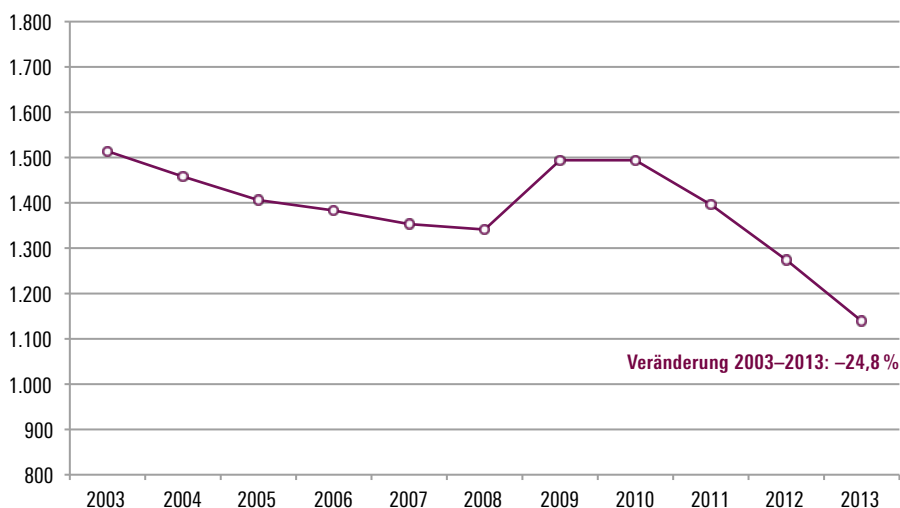


Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Sachsen; eigene Darstellung und Berechnungen.

sen entgegen zu wirken (Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen 2005). Dies scheint bisher in der Alterskategorie der 25- bis unter 35-Jährigen zu funktionieren. Dem gegenüber steht jedoch der große Rückgang in der Altersgruppe der unter 25-Jährigen. Nur Hessen hat mit 16,9 Prozent einen stärkeren Rückgang in dieser Altersklasse.²⁷

Abbildung 56

Ausbildungszahlen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Sachsen, 2003–2013



Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Sachsen; eigene Darstellung und Berechnungen.

Dieser Entwicklung entsprechend, ist die Gesamtzahl der Auszubildenden in Sachsen im Beobachtungszeitraum von 2003 bis 2011 um 24,8 Prozent gesunken (vgl. Abbildung 56). Vergleicht man diese Entwicklung Sachsens mit der auf Bundesebene für den Zeitraum 2011 bis 2013 wird deutlich, dass in allen Bundesländern, ausgenommen Niedersachsen (+1,8 Prozent) und dem Saarland (+0,5 Prozent), ein Rückgang der Auszubildendenzahlen existiert.

²⁷ Vergleichsländer mit Beobachtungszeitraum von zehn Jahren: Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen.

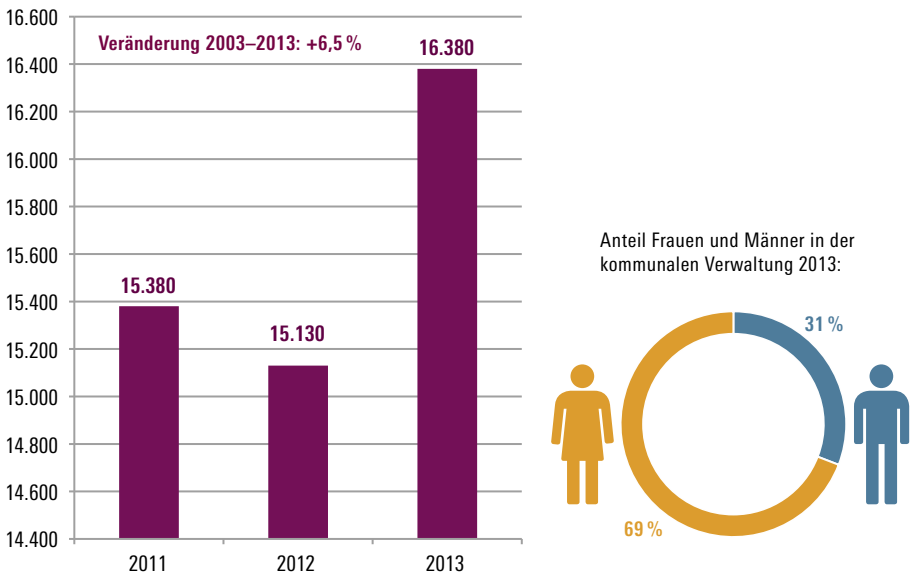
Hierbei weist Sachsen mit einem Wert von –18,4 Prozent nach Thüringen (–21,8 Prozent) den zweithöchsten Wert auf.

Sachsen-Anhalt

Im Bundesland Sachsen-Anhalt arbeiteten in 2013 rund 16.380 Personen im engeren Kommunalverwaltungsbereich. Davon sind knapp 89,3 Prozent Angestellte und 10,7 Prozent Beamte. Die Anzahl der Beschäftigtenzahlen ist im Zeitraum von 2010 bis 2013 um 6,5 Prozent gestiegen. In Zahlen ausgedrückt arbeiteten im Jahr 2013 1.000 Personen mehr in der saarländischen Verwaltung als noch im Jahr 2010. Des Weiteren sind 69 Prozent der Beschäftigten weiblich und 31 Prozent männlich (vgl. Abbildung 57).

Abbildung 57

Beschäftigte im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Sachsen-Anhalt, 2011–2013



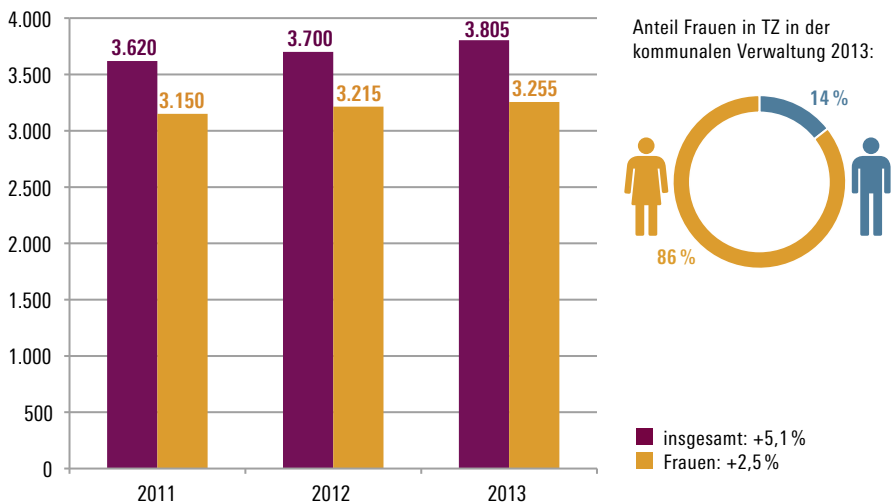
Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt; eigene Darstellung und Berechnungen.

Zum Anstieg der Beschäftigung in der kommunalen Verwaltung in Sachsen-Anhalt haben vermutlich die zwei im Jahr 2004 und 2009 durchgeführten Funktionalreformen beigetragen. Im Zuge der Kommunalisierung von Aufgaben wurde die Übernahme von Beschäftigten auf die kommunale Ebene gesetzlich festgelegt.²⁸

Im Jahr 2013 waren 23,2 Prozent aller Beschäftigten im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Sachsen-Anhalt in Teilzeit tätig (vgl. Abbildung 58), wobei die Zahl der in Teilzeit beschäftigten Personen über den gesamten Zeitraum von 2011 bis 2013 um 5,1 Prozent gestiegen ist. Somit arbeiteten 2013 185 Personen mehr in Teilzeit als noch zwei Jahre zuvor.

Abbildung 58

Beschäftigte in Teilzeit im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Sachsen-Anhalt, 2011–2013



Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt; eigene Darstellung und Berechnungen.

28 Für die Kommunen im Land Sachsen-Anhalt wurde am 22. März 2006 eine Reform des Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, die Umstellung von der Kameralistik auf das System der doppelten Buchführung (Doppik), auf den Weg gebracht. Da für Sachsen-Anhalt Beschäftigendaten nur für die letzten drei Jahre vorliegen, kann nicht ermittelt werden, welchen Einfluss die Umstellung auf die Statistik hatte.

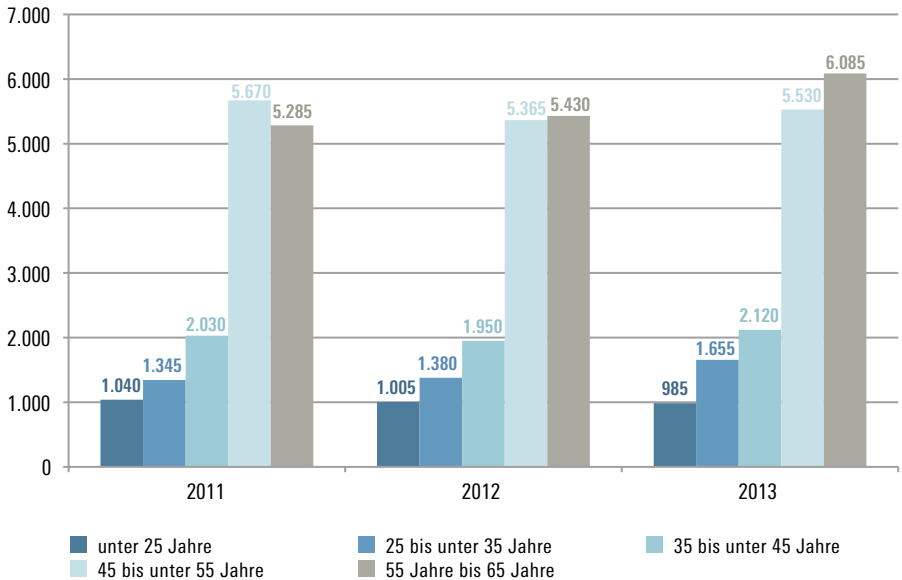
Des Weiteren werden die meisten Teilzeitstellen in Sachsen-Anhalt ebenfalls von Frauen in Anspruch genommen (86 Prozent). Dies stellt den höchsten Wert unter den neuen Bundesländern dar. Die Teilzeitquote innerhalb der Geschlechter liegt bei den männlichen Mitarbeitern bei 10,9 Prozent und bei den weiblichen bei 28,7 Prozent.

Die Zahl befristeter Arbeitsverträge hat im Zeitraum von drei Jahren um 36,5 Prozent deutlich zugenommen, wenn auch von vergleichsweise niedrigem Niveau ausgehend. 2013 waren in der kommunalen Verwaltung 650 Personen befristet beschäftigt, das macht einen Anteil von 4 Prozent an der Gesamtbeschäftigung aus.

Über die Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung im engeren kommunalen Verwaltungsbereich kann aufgrund fehlender Daten keine Aussage getroffen werden.

Abbildung 59

Beschäftigte nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Sachsen-Anhalt, 2011–2013



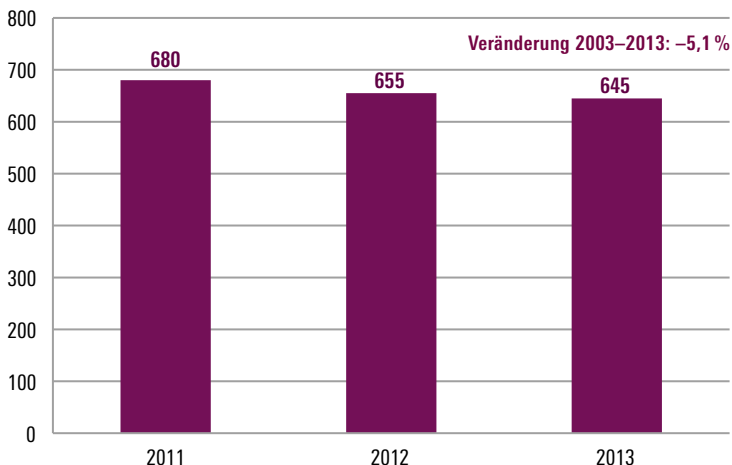
Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt; eigene Darstellung und Berechnungen.

Im Jahr 2013 sind rund 37 Prozent der Beschäftigten älter als 54 Jahre. Dies stellt den größten Anteil an 55- bis unter 65-Jährigen innerhalb der Beschäftigten in allen deutschen Bundesländern dar. Die Altersgruppe ist damit allein innerhalb der letzten drei Jahre um mehr als 15 Prozent gewachsen. Der Anteil der unter 35-Jährigen liegt dagegen lediglich bei 16 Prozent, obwohl die Zahl der Beschäftigten hier seit 2011 um fast ein Viertel angewachsen ist (vgl. Abbildung 59).

Aus den Gesprächen mit Kommunen in Sachsen-Anhalt wird deutlich, dass sich das Bundesland Sachsen-Anhalt mit am stärksten mit einer alternenden Bevölkerung und mit alternden Belegschaften auseinandersetzen muss. So existieren in Sachsen-Anhalt Kommunen, die in ihrem Durchschnittsalter zu den ältesten Regionen in Europa zählen. Diese Altersstruktur spiegelt sich auch innerhalb der Beschäftigtenstruktur wider. So haben die Beschäftigten in der kommunalen Verwaltung ein hohes Durchschnittsalter.²⁹

Abbildung 60

Ausbildungszahlen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Sachsen-Anhalt, 2011–2013



Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt; eigene Darstellung und Berechnungen.

²⁹ Vgl. Interview Kommunen.

Dazu trägt auch die Entwicklung bei, dass sich die Zahl der Auszubildenden in der kommunalen Verwaltung in Sachsen-Anhalt kontinuierlich reduziert, zwischen 2010 und 2013 um 5,1 Prozent (vgl. Abbildung 60).

Während der Gespräche mit den Kommunen waren ähnliche Entwicklungen zu erkennen. Mit der rückläufigen Stellenbesetzung ist auch die Zahl der Auszubildenden in der kommunalen Verwaltung in den letzten Jahren zurückgegangen. Wo früher über Bedarf ausgebildet wurde, gibt es heute nur noch halb so viele Auszubildende, des Weiteren wird in bestimmten Ausbildungsberufen überhaupt nicht mehr ausgebildet. Dazu gehören u. a. die Ausbildungsberufe Fachkraft für Bürokommunikation, Fachinformatiker (dual) und die Beamtenausbildung im Fernmelde- und elektronischen Dienst. Lediglich im Bereich Verwaltungsfachangestellte werde noch ausgebildet. Angesichts des hohen Altersdurchschnitts der Beschäftigten und des absehbaren Renteneintritts vieler Beschäftigter in den kommenden Jahren bedeuten rückläufige Auszubildendenzahlen ein „Abschmelzen“ des Personalbestands in der kommunalen Verwaltung.³⁰

Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein arbeiteten 2013 17.242 Personen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung. Hiervon sind knapp 83 Prozent der Beschäftigten Tarifbeschäftigte und 17 Prozent als Beamte tätig. Die Zahl der Beschäftigten ist über den Zeitraum 2011 bis 2013 um 5,8 Prozent gestiegen, was einem Anstieg von 949 Personen entspricht. Die Zahl der Beamte ist dabei um 4,4 Prozent und die der Tarifbeschäftigten um 5,8 Prozent gestiegen. Die Geschlechterverteilung im selben Jahr zeigt, dass rund 61 Prozent der Beschäftigten weiblich und 39 Prozent männlich sind (vgl. Abbildung 61).

In Schleswig-Holstein gab es eine Verwaltungsstrukturreform, in deren Rahmen bis 2011 Personal eingespart werden sollte.³¹ Seither steigt die Beschäftigtenzahl in der kommunalen Verwaltung wieder an. Ein Grund dafür ist die wachsende Zahl an Teilzeitstellen. Insgesamt wurden 633 der 949 hinzugekommenen Beschäftigten seit 2011 so beschäftigt.

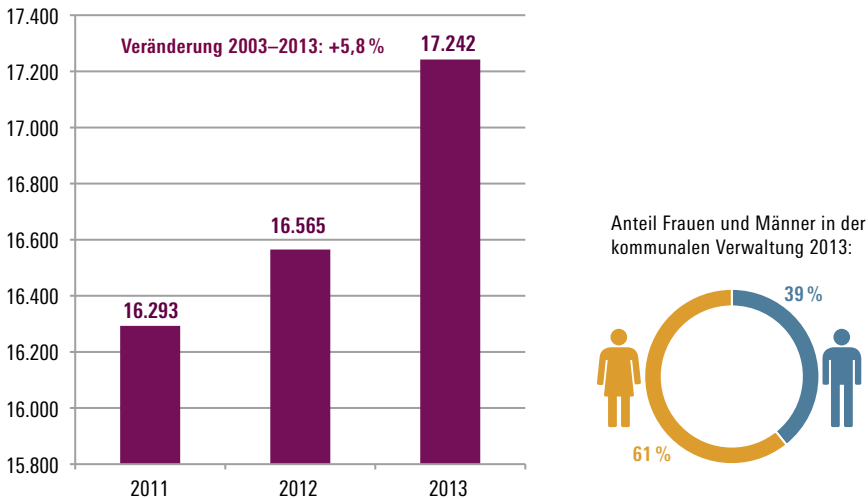
³⁰ Vgl. Interview Kommunen.

³¹ Außerdem wurde in Schleswig-Holstein für die kommunale Ebene eine Wahlmöglichkeit zwischen Doppik und einer Form der erweiterten Kameralistik beschlossen. Seit 2007 ist es möglich, den kommunalen Haushalt auf das doppische System umzustellen.

Die Teilzeitquote für den engeren Bereich der kommunalen Verwaltung lag 2013 bei knapp 38 Prozent, wobei nur 8 Prozent der Männer, dagegen aber mehr als jede zweite Frau (58 Prozent) in Teilzeit tätig war. Insgesamt sind 92 Prozent aller Teilzeitstellen in der kommunalen Verwaltung durch Frauen besetzt, was in etwa des westdeutschen Durchschnitts entspricht (vgl. Abbildung 62). Die höchste Teilzeitquote innerhalb der Produktgruppen/Beschäftigungsbereiche hat der Bereich der Schulträgeraufgaben (70 Prozent) zu verzeichnen, wobei im Bereich Verkehr und Natur- und Landschaftspflege die geringsten Quoten vorhanden sind (17 und 15 Prozent).

Abbildung 61

Beschäftigte im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Schleswig-Holstein, 2011–2013

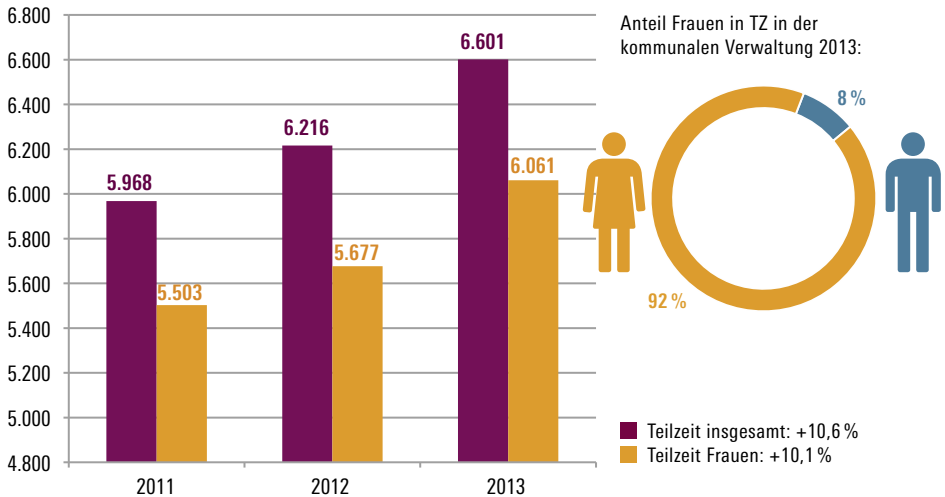


Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Schleswig-Holstein; eigene Darstellung und Berechnungen.

Mit Blick auf befristete Arbeitsverhältnisse innerhalb der kommunalen Verwaltung, weist Schleswig-Holstein einen geringen Anteil an den Gesamtbeschäftigtenzahlen auf. Im Jahr 2013 waren knapp 4 Prozent aller Beschäftigten befristet angestellt. Allerdings ist eine steigende Tendenz über die vergangenen Jahre erkennbar (2011 bis 2013 +7 Prozent).

Über die Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung ist es aufgrund fehlender Daten nicht möglich, eine Aussage zu treffen.

Beschäftigte in Teilzeit im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Schleswig-Holstein, 2011–2013



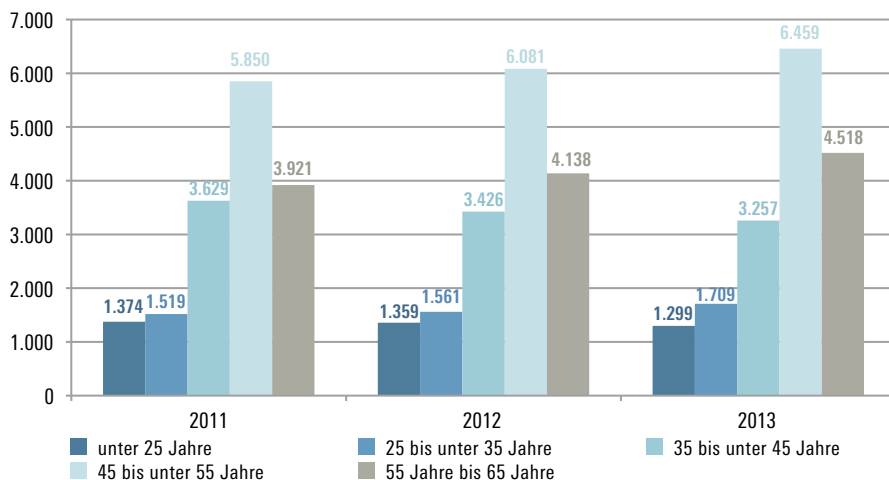
Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Schleswig-Holstein; eigene Darstellung und Berechnungen.

Die Altersverteilung im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Schleswig-Holstein zeigt eine immer älter werdende Beschäftigtenstruktur. Im Jahr 2013 waren ca. 44 Prozent aller Beschäftigten 50 Jahre und älter (Anstieg 2011 bis 2013 +14 Prozent) und nur 17 Prozent der Mitarbeiter unter 35 Jahre (Anstieg 2011 bis 2013 +4 Prozent; vgl. Abbildung 63).

Die Anzahl der Auszubildenden im engeren Bereich der Kommunalverwaltung ist zwischen den Jahren 2011 und 2012 leicht um 2,5 Prozent gesunken um bis zum Jahr 2013 wieder auf das Niveau von 2011 zu steigen. Somit befinden sich 2013 899 Personen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Schleswig-Holstein in Ausbildung. Schleswig-Holstein weist zusammen mit dem Saarland den geringsten Auszubildendenanteil an der Gesamtbeschäftigtenzahl in den alten Bundesländern aus (3,94 Prozent). Jedoch hat Schleswig-Holstein, gemeinsam mit Niedersachsen und dem Saarland eine positive Entwicklung (+0,9 Prozent) der Ausbildungszahlen von 2011 bis 2013 zu verzeichnen (vgl. Abbildung 64).

Abbildung 63

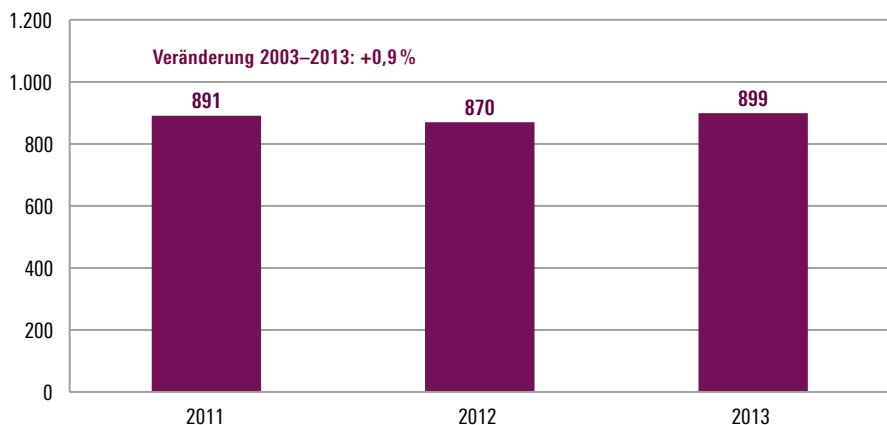
Beschäftigte nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Schleswig-Holstein, 2011–2013



Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Schleswig-Holstein; eigene Darstellung und Berechnungen.

Abbildung 64

Ausbildungszahlen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Schleswig-Holstein, 2011–2013



Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Schleswig-Holstein; eigene Darstellung und Berechnungen.

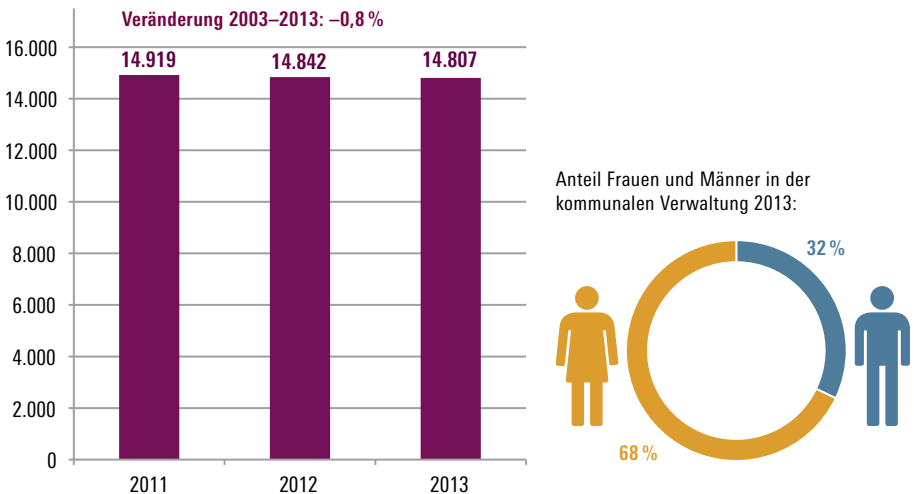
Thüringen

Im Bundesland Thüringen arbeiteten 2013 rund 14.807 Personen im engeren Bereich der Kommunalverwaltung. Hiervon sind knapp 90 Prozent Tarifbeschäftigte und rund 10 Prozent in einem Beamtenverhältnis tätig. Die Zahl der Beschäftigten in diesem Bereich über den Zeitraum 2011 bis 2013 nur leicht gesunken (-0,8 Prozent). Im Jahr 2013 waren dies 112 Beschäftigte weniger, als noch in 2011. Der Frauenanteil liegt bei 68 Prozent, der Anteil der Männer unter den Beschäftigten bei 32 Prozent (vgl. Abbildung 65).

In Thüringen wurde in den vergangenen Jahren immer wieder versucht, größere und kleinere Verwaltungsstrukturreformen auf den Weg zu bringen.³² Teilweise kam es hier auch zu Umstrukturierungen und Kommunalisierung. Aufgrund der fehlenden Beschäftigtendaten im Zehn-Jahres-Zeitraum kann hier allerdings nicht beurteilt werden, inwieweit diese Maßnahmen

Abbildung 65

Beschäftigte im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Thüringen, 2011–2013



Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Thüringen; eigene Darstellung und Berechnungen.

32 In Thüringen wurde außerdem beschlossen, dass Kommunen zwischen der Einführung der Doppik und der Beibehaltung der Kameralistik wählen können. Die Doppik-Umstellung ist seit 2009 möglich.

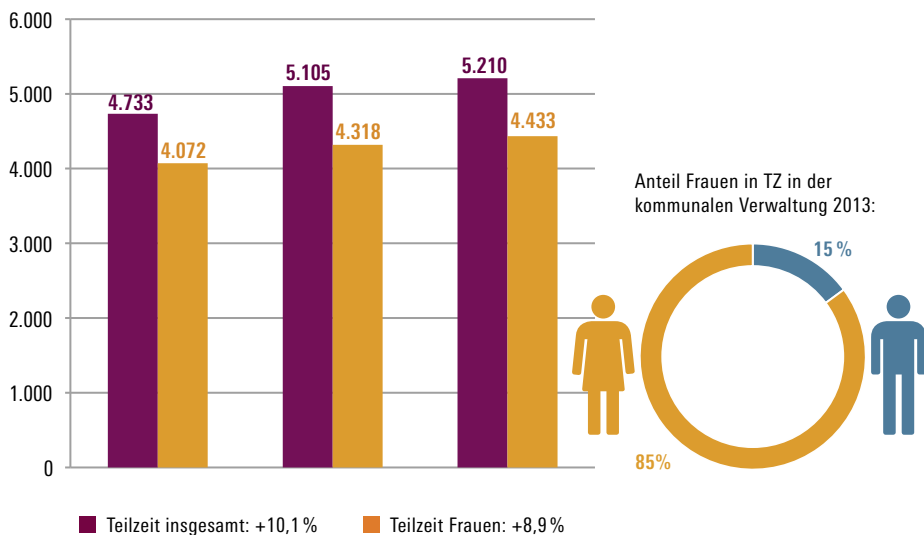
Auswirkungen auf die Zahl der Beschäftigten in der kommunalen Verwaltung hatten. Größere Auswirkungen stehen womöglich noch bevor, denn momentan wird weiter um das ob und wie einer Gebiets- und Funktionalreform in Thüringen gerungen.

Aufgrund fehlender Daten über die Beschäftigungsentwicklung innerhalb des engeren Bereichs der kommunalen Verwaltung in Thüringen ist es nur möglich, die Entwicklung der gesamten kommunalen Bediensteten zu untersuchen. Hier kam es im Zeitraum 2003 bis 2007 zu einem Personalabbau von 14,7 Prozent (entspricht 5.804 Beschäftigte). Nach 2007 ist die Zahl der Beschäftigten bis 2010 wieder leicht um 4,5 Prozent (entspricht 1.540 Personen) angestiegen (Thüringer Landesamt für Statistik 2012, S. 24).

Die Teilzeitquote im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung belief sich im Jahr 2013 auf rund 35,2 Prozent (vgl. Abbildung 66). Im Zeitraum 2011 bis 2013 war ein Anstieg der in Teilzeitbeschäftigten von 10,1 Pro-

Abbildung 66

Beschäftigte in Teilzeit im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Thüringen, 2011–2013



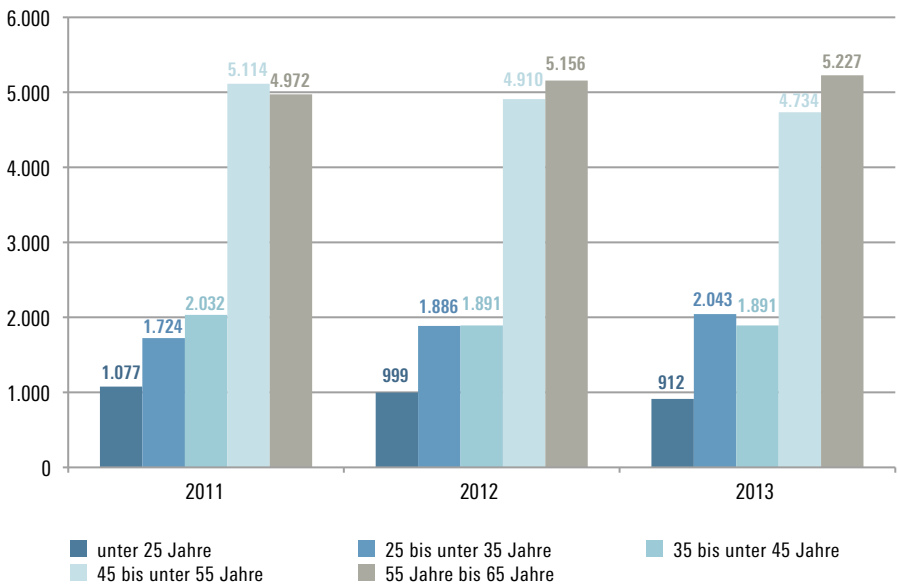
Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Thüringen; eigene Darstellung und Berechnungen.

zent erkennbar. Auch in Thüringen wird Teilzeit hauptsächlich von Frauen in Anspruch genommen (85 Prozent), jedoch ist auch hier die Quote etwas geringer als in den alten Bundesländern. Insgesamt sind rund 16 Prozent der Männer und 44 Prozent der Frauen in Teilzeit tätig. Verglichen mit dem Bundesdurchschnitt (Männer: 19 Prozent, Frauen 65 Prozent in der kommunalen Verwaltung) wird ersichtlich, dass die Teilzeitquote bei Frauen in Thüringen deutlich geringer ausfällt.

Die Zahl befristeter Arbeitsverträge hat im Beobachtungszeitraum von lediglich drei Jahren um 4,7 Prozent leicht zugenommen. Im Jahr 2013 waren 1.228 Personen befristet beschäftigt. Dies entspricht einem Anteil an der Gesamtbeschäftigtenzahl von 8,3 Prozent, was den dritthöchsten Wert nach dem Saarland (10,5 Prozent) und Baden-Württemberg (8,9 Prozent) in der kommunalen Verwaltung in Deutschland darstellt.

Abbildung 67

Beschäftigte nach Altersklassen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Thüringen, 2011–2013



Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Thüringen; eigene Darstellung und Berechnungen.

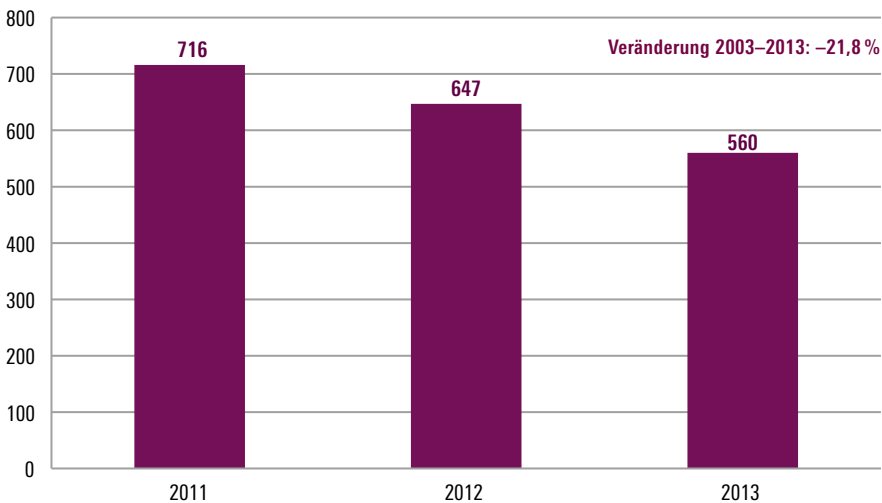
Im Hinblick auf geringfügige Beschäftigungsverhältnisse ist in den vergangenen Jahren ein Rückgang von –16,8 Prozent erkennbar. Waren 2011 noch 358 „Minijobber“ im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Thüringen tätig, waren es 2013 nur noch 298. Diese machen einen Anteil an der Gesamtbeschäftigtenzahl von rund 2 Prozent aus.

Im Jahr 2013 sind rund 54 Prozent der Beschäftigten älter als 50 Jahre. Die Gruppe der älteren Beschäftigten ist damit innerhalb von 2011 bis 2013 um 3 Prozent gewachsen. Der Anteil der unter 35-Jährigen macht im selben Jahr lediglich 6 Prozent an der Gesamtbeschäftigtenzahl aus und ist im Zeitraum 2011 bis 2013 um knappe 15 Prozent kleiner geworden. Die Zahl der Beschäftigten in der mittleren Alterskategorie von 35 bis unter 45 Jahre ist in den vergangenen drei Jahren um 7 Prozent zurückgegangen (vgl. Abbildung 67).

Hinsichtlich der Zahl der Auszubildenden ist innerhalb der Jahre 2011 bis 2013 ein deutlicher Rückgang in Thüringen feststellbar. Gab es 2011 noch 716 Auszubildende innerhalb der engeren Kommunalverwaltung in Thüringen, waren es 2013 nur noch 560 (vgl. Abbildung 68). Dies entspricht einem

Abbildung 68

Ausbildungszahlen im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung in Thüringen, 2011–2013



Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Thüringen; eigene Darstellung und Berechnungen.

Rückgang von rund 22 Prozent. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich hier bereits demografische Veränderungen in Thüringen zeigen und es pro Jahrgang z.B. deutlich weniger Schulabgänger/innen gibt und damit auch weniger potenzielle Auszubildende für Berufe in der kommunalen Verwaltung. Ebenso sind sicherlich die Sparmaßnahmen in den Kommunen ein Grund für insgesamt weniger Ausbildungsaktivität.

LITERATUR

Ahler, E. (2004): Beschäftigungskrise im öffentlichen Dienst? WSI Mitteilungen 2/2004.

Allevo Kommunalberatung (2008): Kreis- und Verwaltungsreform in Sachsen – Funktional- und Kreisgebietsreform in Sachsen ist beschlossen. 06. März 2008. Online verfügbar: http://www.kommunalberatung.de/index.php?option=com_content&view=article&id=141:kreis-und-verwaltungsreform-in-sachsen-funktional-und-kreisgebietsreform-in-sachsen-ist-beschlossen &catid=1:neuigkeiten&Itemid=3

Altis, A./Koufen, S. (2011): Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst. In: Wirtschaft und Statistik, (11), S. 1111–1116.

Berhard, A./Breymaier, T./Claus, P./Jaud, S./Jehl, C./Jochimsen, V./Müller, H./Winterhalter-Stocker, M. (2005): Die Neue Verwaltungsorganisation in Baden-Württemberg. Innenministerium Baden-Württemberg, Stuttgart.

Bogumil, J./Ebinger, F. (2005): Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, 9.

Bogumil, J./Kottmann, S. (2006): Verwaltungsstrukturreform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 11. Ibbenbürener Vereinsdruckerei GmbH.

Bogumil, J./Kißler, L./Kuhlmann, S./Reichard, C./Schneider, K./Wollmann, H. (2007a): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung – Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell. Hans-Böckler-Stiftung, edition sigma.

Bogumil, J./Grohs, S./Kuhlmann, S./Ohm, A. (2007b): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Hans-Böckler-Stiftung, edition sigma.

Bogumil, J./Ebinger, F. (2008): Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: Lokale Politikforschung heute. VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 165–195.

Bogumil, J./Ebinger, F. (2012): Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg. Stellungnahme im Auftrag der Enquetekommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“. Bochum.

Brandl, S./Stelzl, B. (2014): Arbeitsbedingungen und Belastungen im öffentlichen Dienst. Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier 290.

Brandt, T./Schulten, T. (2008): Auswirkungen von Privatisierung und Liberalisierung auf die Tarifpolitik in Deutschland. Ein vergleichender Überblick, aus: Brandt, T./Schulten, T./Sterkel, G./Wiedemuth, J. (2008): Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik, VSA-Verlag, Hamburg, S. 68–91.

BT-Drucksache 18/4653 (neu) vom 20.04.2015: Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern (BT-Drucksache 18/4653).

Bundesagentur für Arbeit (2014): Arbeitsmarkt 2013. Nürnberg.

BUND (2015): Für eine Handelspolitik im Interesse der Menschen und der Umwelt. 11. Juni 2015. Online verfügbar: http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/sonstiges/150129_bund_sonstiges_ttip_5_punkte_papier.pdf

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015): Gemeinsames Positionspapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) und den kommunalen Spitzenverbänden

Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund sowie dem Verband kommunaler Unternehmen (VKU) zur Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP). 11. Juni 2015. Online verfügbar: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/positionspapier-bmwi-kommunale-spitzenverbaende-ttip.property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>

Burgi, M. (2010): Kommunalisierung staatlicher Aufgaben – Möglichkeiten, Grenzen und Folgefragen aus rechtlicher Sicht. In: Kommunale und regionale Aufgabenwahrnehmung im Wandel – Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa. Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.). VS Verlag Wiesbaden.

Burth, A./Hilgers, D. (o. J.): Der Mehrwert der kommunalen Doppik in Deutschland aus Sicht von Kämmerern und Haushaltspolitikern – Ergebnisse zweier bundesweiten Befragungen. Online verfügbar: <http://www.doppik-studie.de/>

Deutscher Landkreistag (2012): Zur Ausbildungssituation in den Landkreisen. Berlin.

Deutscher Landkreistag (2014): Kreisfinanzen 2013/2014. In: Der Landkreis – Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung. 84. Jahrgang, Juli/August 2014.

Deutscher Städtetag (2014): Gemeindefinanzbericht 2014, Köln.

Deutscher Städte und Gemeindebund (2014): Bilanz 2014 und Ausblick 2015 der deutschen Städte und Gemeinden. Online verfügbar: <http://www.gstb-rlp.de/gstbrp/Aktuell/Presse/2015/Kommunale%20Finanzlage%20angespannt/50105%20DStGB%20Bilanz%20201415%20final.pdf>

DGB (2014): Arbeit und Gesundheit im öffentlichen Dienst. 27. Januar 2014. Online verfügbar: <http://www.gegenblende.de/+co++b8a21582-8831-11e3-b035-52540066f352>

Elsner, M. (2004): Vom regel- und verfahrensorientierten Staatsdiener zum ergebnisorientierten Public Manager. BIBB, Wissenschaftliche Diskussionspapiere (72).

Fliedner, O. (2014): Grundwissen Kommunalpolitik: Kommunen in Staat und Gesellschaft, 25.11.2014. Online verfügbar: http://www.fes-kommunalakademie.de/_data/FES_AK_14_2011_Gesamt_wwww.pdf

Gundlach, U. (2013): Erfahrungen Sachsen-Anhalts mit Funktional- und Territorialreformen. KWI Schriften 7, S. 113–116.

Henneke, H. G. (2014): Föderale Aufgaben- und Finanzbeziehungen ab 2020 – Kommunale Erwartungen. Schriften des Deutschen Landkreistages, Band 125. Berlin.

Hesse, J. J. (2004): Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Saarland. Gutachten im Auftrag des Saarländischen Ministeriums für Inneres und Sport. Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften, Berlin.

Hesse, J. J. (2007): Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. In: Landesregierung Schleswig-Holstein (Hrsg.), Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Berlin.

Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport (2015): Doppik-Landkarte Hessen. Online verfügbar: http://verwaltung.hessen.de/irj/HMdl_Internet?cid=0572e37b78bbf217898a5ca495d3cfc1

Holtkamp, L. (2008): Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells. Der moderne Staat, 2(08), S. 423–446.

Kiessler, L. (2007): Warum die kommunale Verwaltungsmodernisierung (fast) gescheitert ist oder: Wo bleibt die „Reformdividende“ für die Beschäftigten? In: Bogumil, Jörg et al. (2007): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Edition sigma, S. 17–27.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2011): Effizientes E-Government. Online verfügbar: <https://www.kgst.de/themenfelder/informationsmanagement/e-government/effizientes-e-government.dot>

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2014): Ergebnis der Verwaltungsstrukturreform im kreisangehörigen Bereich. Kiel.

Lewentz, R. (2013): Die aktuelle Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. In: Lorig, Wolfgang (Hrsg.)/Junkernheinrich, Martin, Kommunalreformen in Deutschland. Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden

MDR Thüringen (2014): 20 Jahre Kreisneugliederung – Parteien streiten sich über die Reform der Reform. 29. Juni 2014. Online verfügbar: http://www.mdr.de/thueringen/wahlen-politik/gebietsreform/kreisgebietsreform104_zc-6557f28e_zs-b7f42f0e.html

Ministerium des Inneren und für Sport – Rheinland-Pfalz (o. J.): Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP). Online verfügbar: https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Finanzen/Kommunale_Finanzen/Entschuldungsfonds/LeitfadenKommunalerEntschuldungsfonds.pdf

NKFW-Netzwerk Bayern (2014): Reformgemeinden Doppik. Online verfügbar: <http://www.nkfw.de/std/nkfw-portal-bayern/uebersicht-doppik-kommunen/index.html>

Niedersächsisches Ministerium des Inneren und für Sport (o. J.): Kommunalisierung von Straßenmeistereien des Landes. Online verfügbar: http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=14930&article_id=61479&psmand=33

Roth, I. (2013): Die Arbeitsbedingungen in der öffentlichen Verwaltung aus Sicht der Beschäftigten. DGB Index Gute Arbeit 2012/2013. Berlin.

Schäfer M. (2014): Daseinsvorsorge – oberstes Gebot für jede Kommunalreform: Prämissen für die aufgabenorientierte Ausgestaltung von kommunalen Funktional- und Strukturreformen. Rosa-Luxemburg-Stiftung.

Statistisches Bundesamt (2011): Personal des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14, Reihe 6. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2014a): Personal des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14, Reihe 6. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2014b): Statistisches Jahrbuch 2014. Wiesbaden.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2005): Personal des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände des Freistaates Sachsen. Kamenz.

Thüringer Allgemeine: Gebietsreform bis 2019: Kann das wirklich funktionieren? Artikel von Martin Debes vom 19.03.2015. Online verfügbar: <http://www.thueringer-allgemeine.de/web/zgt/politik/detail/-/specific/Gebietsreform-bis-2019-Kann-das-wirklich-funktionieren-819105333>

Thüringer Finanzministerium (o. J.): Verwaltungsreform im Freistaat Thüringen – Moderne Verwaltung in Deutschlands starker Mitte. Online verfügbar: <http://www.db-thueringen.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-20772/pubdownload939.pdf>

Thüringer Landesamt für Statistik (2012): Bedienstete des Landes und der Kommunen. Erfurt.

Vesper, Dieter (2012a): Finanzpolitische Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Öffentlichen Dienstes in Deutschland. IMK Study 25. Hans-Böckler-Stiftung.

Vesper, D. (2012b): Politische Zielkonflikte bei der Umsetzung der Schuldenbremse auf Bundes- und Länderebene, Berlin.

ver.di (2014): Solidarisch und gleichwertig – zur Zukunft des Länderfinanzausgleichs. Berlin.

Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (2015): Tarifbindung bei Kommunen steigt weiter. 30. Januar 2015. Online verfügbar: http://www.vka.de/site/home/vka/presse/pressemitteilungen__aktuelles/view-details-id-80.htm

WAZ (2014): Stadt Duisburg stopft Personal-lücken mit Leihkräften. Artikel von Ludger Böhne vom 23.09.2014. Online verfügbar: <http://www.derwesten.de/staedte/duisburg/stadt-duisburg-stopft-personalluecken-mit-leihkraefte-id9854487.html>

Weiß, J. (2014): Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen. Springer-Verlag.

Wibank (o. J.): Kommunaler Schutzschirm Hessen (KSH). Online verfügbar: <https://www.wibank.de/blob/wibank/311830/cecd957bb3bae0e8bf51a621163773ad/faq-kommunaler-schutzschirm-des-hmdf-data.pdf>

Wollmann, H. (2010): Das deutsche Kommunalsystem im Vergleich. In: Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.) (2010): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. S. 222–252.