



Arbeitsbedingungen in der zentralen öffentlichen Verwaltung

Zusammenfassung

Einleitung

In den letzten Jahrzehnten waren die Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst mit einer Reihe von Strukturreformen zur Modernisierung im Rahmen dessen konfrontiert, was häufig als „Neues Steuerungsmodell“ (NSM) (New Public Management) bezeichnet wurde. Die Wirtschafts- und Finanzkrise war mit einem kräftigen Anstieg der Staatsverschuldung verbunden, was viele Behörden dazu veranlasst hat, zu versuchen, die öffentlichen Ausgaben durch Nullrunden und Gehaltskürzungen sowie den Abbau von Arbeitsplätzen von Beamten zu verringern.

Die Definition des Begriffs „zentrale öffentliche Verwaltung“ ist nicht eindeutig, sondern fällt je nach Land und historischer, kultureller und politischer Landschaft unterschiedlich aus. Im Allgemeinen bezieht sich der Begriff auf Verwaltungsorgane, -behörden und -einrichtungen, die auf zentraler oder nationaler Ebene tätig sind und hierarchisch von der politischen Entscheidungsfindung (normalerweise den Ministerien) abhängen. Der Begriff umfasst aber auch dezentrierte Organe auf regionaler oder lokaler Ebene, die sich aus der Übertragung von Verwaltungsfunktionen im Rahmen der Verlagerung zentraler öffentlicher Verwaltungsbehörden in andere geografische Gebiete ergeben. In föderalistischen oder stark regional strukturierten Staaten umfasst der Begriff normalerweise nur die Bundes- bzw. Staatsverwaltung, mit der Folge, dass die Beschäftigung in der zentralen öffentlichen Verwaltung nur einen relativ kleinen Anteil an der gesamten Beschäftigtenzahl im öffentlichen Dienst ausmacht.

Der vorliegende Bericht gibt einen Überblick über die Hauptursachen und die wichtigsten Gründe für den Wandel, der sich in der zentralen öffentlichen Verwaltung in den EU Mitgliedstaaten und Norwegen vollzogen hat, sowie über die Auswirkungen dieses Wandels auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten in diesem Sektor und auf die Frage, wie sich diese Situation voraussichtlich weiter entwickeln wird.

Politischer Kontext

Die zentrale öffentliche Verwaltung (sowie die öffentliche Verwaltung und der öffentliche Sektor insgesamt) durchlebt Reformprozesse und einen tief greifenden Wandel. Zwar wurden einige dieser Veränderungen durch die Wirtschafts- und Finanzkrise (zyklische Maßnahmen) ausgelöst, doch wurde in den letzten Jahrzehnten auch eine Reihe von Strukturreformen umgesetzt. Diese Reformen zur Modernisierung zielten bei der Erbringung von Dienstleistungen auf eine klare Ausrichtung auf den Bürger (Kunden) sowie auf eine bessere Effizienz und

eine höhere Qualität ab. Die Reformen führten jedoch häufig auch zur Privatisierung und Liberalisierung einer Reihe von Dienstleistungen sowie zur Ausgliederung anderer. Sogar der Begriff „öffentlicher Sektor“ selbst entwickelt sich infolge dieses Wandels in der Organisation und der Dienstleistungserbringung weiter.

Neben diesen Strukturreformen hat die Krise Strategien hervorgebracht, die primär auf kostensenkenden und kostenwirksamen Maßnahmen beruhen, die zur Verschlechterung der Arbeitsbedingungen geführt haben. In manchen Mitgliedstaaten wurde aber auch versucht, die Arbeitsmethoden an diejenigen im privaten Sektor anzupassen.

Es folgen einige Beispiele für solche Maßnahmen:

- Abbau von Arbeitsplätzen durch Einschränkungen bei der Einstellung von neuem Personal, Ersatz von in Pension gehenden Beamten und Beschäftigten im öffentlichen Dienst und Besetzung der Positionen im Staatsdienst mit öffentlichen Bediensteten und Zeitarbeitnehmern;
- Arbeitszeitmaßnahmen, einschließlich Verlängerung des Erwerbslebens und Beschränkungen bei Vorruhestandsregelungen, restriktive Veränderungen bei Urlaubsregelungen oder mehr Flexibilität bei der Arbeitszeit;
- Gehaltsstopps und Gehaltskürzungen, einschließlich Nullrunden beim Direktentgelt sowie Kürzungen in anderen einkommensbezogenen Bereichen wie Sonderzulagen, Änderungen bei krankheitsbedingten Fehlzeiten oder Altersruhegeldern.

Wichtigste Erkenntnisse

Größenordnung der zentralen öffentlichen Verwaltung in Europa

In den 27 EU Mitgliedstaaten und Norwegen gibt es rund 9,7 Mio. Beschäftigte in der zentralen öffentlichen Verwaltung, die zum Großteil (2,4 Mio., 1,9 Mio. bzw. 1,8 Mio.) in drei Mitgliedstaaten (Frankreich, Italien und im Vereinigten Königreich) beschäftigt sind. Diese Zahlen sind mit Vorsicht zu interpretieren, da sich je nach nationalen Faktoren der Anteil des öffentlichen Sektors und insbesondere der zentralen öffentlichen Verwaltung an der Gesamtbeschäftigung von Land zu Land erheblich unterscheidet.

Beschäftigungsentwicklung

In den meisten Ländern war bei der Beschäftigung in der zentralen öffentlichen Verwaltung in den letzten fünf bis sieben Jahren ein auffallender Abwärtstrend zu beobachten, der insbesondere auf die Wirtschaftskrise zurückzuführen ist. Bei der Deutung von Entwicklungstrends ist jedoch aufgrund der großen nationalen Unterschiede Vorsicht geboten. Den vorliegenden Daten zufolge ist die Zahl der Bediensteten in der zentralen öffentlichen Verwaltung seit 2005 in neun Mitgliedstaaten gestiegen und war in vierzehn rückläufig.

Besonderheiten der Arbeitskräfte

In vielen Ländern machen Beamte (deren Beschäftigungsverhältnis im öffentlichen Recht geregelt ist) den weitaus größten Teil der Beschäftigten in der zentralen öffentlichen Verwaltung aus (in der Regel über 60 % der gesamten Arbeitskräfte) und liegen damit weit über der Zahl der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst (die dem Privatrecht unterliegen). Allerdings ist in den meisten Ländern auch der Trend zu einer Kürzung der Zahl der Beamten zu beobachten. Den vorliegenden Daten zufolge ist in fast allen Ländern eine relativ gut ausgewogene Beteiligung von Frauen an der Beschäftigung in der zentralen öffentlichen Verwaltung festzustellen.

Arbeitsbedingungen im Vergleich

Beschäftigte im öffentlichen Dienst genießen im Allgemeinen bessere Arbeitsbedingungen als andere Beschäftigtengruppen. In den meisten Mitgliedstaaten wird eine Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung als sicherer und attraktiver als eine Tätigkeit in Unternehmen des privaten Sektors empfunden, wobei die Beschäftigten eher in den Genuss folgender Regelungen gelangen:

- regelmäßige Arbeitszeiten (mit flexiblen Regelungen zur Anpassung der Arbeitszeit an die persönlichen Bedürfnisse);
- starke Arbeitnehmervertretung;
- bessere Schulungsmöglichkeiten, die vom Arbeitgeber bezahlt werden oder am Arbeitsplatz stattfinden;
- geringere Exposition gegenüber körperlichen Belastungen;
- bessere Bezahlung;
- höhere Arbeitszufriedenheit.

Dennoch hat es den Anschein, als ob in manchen Ländern bei den Beschäftigten in der zentralen öffentlichen Verwaltung eine höhere Arbeitsbelastung, eine schlechtere Bezahlung und eine höhere Exposition gegenüber Gewalt und Aggression zu beobachten sind. Darüber hinaus sind diese Beschäftigten insbesondere organisatorischen Änderungen unterworfen, und der Krankenstand ist aus gesundheitlichen Gründen hoch.

Auswirkungen von Reformen auf die Arbeitsbedingungen

Die konjunkturbedingten Reformen in Verbindung mit der Wirtschaftskrise und den Zielvorgaben zum Abbau des Staatsdefizits haben zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor insgesamt geführt. In den meisten Mitgliedstaaten gibt es eine Vielzahl von Beispielen für verlängerte Arbeitszeiten, eine höhere Arbeitsbelastung und mehr Stress, negative Gehaltsentwicklungen sowie Kürzungen bei Schulungen und Aktivitäten zur Kompetenzentwicklung.

Zukunftsaussichten

Die Aussichten sind düster. Aufgrund der erwarteten Fortführung der Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung haben mehrere nationale öffentliche Behörden Pläne für Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst im Allgemeinen und Bedienstete in der zentralen öffentlichen Verwaltung im Besonderen vorgelegt. Diese werden sich höchstwahrscheinlich weiterhin negativ sowohl auf die Zahl der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst als auch auf ihre Arbeitsbedingungen in den kommenden Jahren auswirken.

Empfehlungen für die Politik

Diese Situation hat hitzige Debatten über den Status der Beschäftigten und die Arbeitsbedingungen in der zentralen öffentlichen Verwaltung und in der öffentlichen Verwaltung insgesamt ausgelöst. In mehreren Ländern standen dabei die Fairness spezifischer Regelungen für Beschäftigte in der zentralen öffentlichen Verwaltung und die Frage, ob diese erforderlich sind, sowie die angeblich „privilegierte“ Stellung der Angestellten im öffentlichen Dienst im Vergleich zu Beschäftigten des privaten Sektors im Mittelpunkt.

Viele Beschäftigte in der zentralen öffentlichen Verwaltung fühlten sich durch diese Debatten zunehmend unter Druck, insbesondere in einer Zeit, in der sich ihre Arbeitsbedingungen verschlechtern.

Die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen in der zentralen öffentlichen Verwaltung in vielen europäischen Ländern hat aber auch zu wachsenden Divergenzen zwischen den Sozialpartnern geführt. Zwar pflichten die Gewerkschaften in aller Regel der Ansicht bei, dass Ausgabenkürzungen zur Bewältigung der Krise notwendig sind, doch kritisieren sie häufig, dass sich der Staatsdienst dabei als die wichtigste Zielscheibe erwiesen hat. Die Gewerkschaften bringen weiter vor, dass es aufgrund des umfangreichen Stellenabbaus unmöglich ist, aufgrund der hohen Personalfuktuation, der Personalknappheit und der geringen Motivation der Beschäftigten den reibungslosen Ablauf aller Funktionen in der öffentlichen Verwaltung zu gewährleisten.

Aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der divergierenden Vorstellungen scheint die Kommunikation zwischen Gewerkschaften und Regierungen in den meisten Ländern immer komplizierter zu werden, was den sozialen Dialog gefährdet; dabei greifen einige Regierungen wieder auf eine einseitige Entscheidungsfindung zurück.

Die europäischen Regierungen werden vor die schwierige Aufgabe gestellt, ihre Ziele zur Sanierung der öffentlichen Finanzen und die Steigerung der Effizienz und Nachhaltigkeit der öffentlichen Verwaltung miteinander zu vereinbaren und zugleich der Notwendigkeit Genüge zu tun, einen effizienten öffentlichen Sektor aufrechtzuerhalten, der von Menschen mit fairen Arbeitsbedingungen bereitgestellt werden kann.

Weitere Informationen

Der vollständige Bericht „*Working conditions in central public administration*“ (Arbeitsbedingungen in der zentralen öffentlichen Verwaltung) ist abrufbar unter <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn1303013s/index.htm>

Für weitere Informationen wenden Sie sich bitte an Isabella Biletta, Forschungsleiterin, ibi@eurofound.europa.eu