

Personal im öffentlichen Dienst in Bayern 2013

Überblick und Entwicklungen seit dem Jahr 2008

Dipl.-Kfm. Christoph Hackl

627 093 Menschen waren Mitte 2013 im öffentlichen Dienst in Bayern in Voll- und Teilzeitbeschäftigung tätig. Damit kommt der öffentlichen Hand als Arbeitgeber eine herausragende wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung zu. Im vorliegenden Beitrag werden zentrale Entwicklungen im öffentlichen Dienst anhand der Ergebnisse der jährlichen Personalstandstatistik aufgezeigt, die jeweils zum Stichtag 30. Juni eines Jahres erhoben wird. Zunächst wird dargestellt, wie sich der Personalbestand im öffentlichen Dienst in Bayern auf die Landes- und kommunale Ebene sowie die unter Aufsicht des Landes stehenden Sozialversicherungen aufteilt und welche Veränderungen sich im Vergleich zum Jahr 2008 ergeben haben. Die Ergebnisse der Personalstandstatistik ermöglichen zudem Einblicke darin, wie sich die Struktur des Personals im öffentlichen Dienst seit dem Jahr 2008 hinsichtlich der Merkmale Geschlecht, Alter und Beschäftigungsumfang verändert hat. So lag zum Beispiel der Anteil der Frauen im öffentlichen Dienst in Bayern im Jahr 2013 bei 56,5% und damit 3,0 Prozentpunkte höher als im Jahr 2008.

Methodische Vorbemerkungen zu Beschäftigten im öffentlichen Dienst

Als Beschäftigte im öffentlichen Dienst werden in der Personalstandstatistik die Beamtinnen und Beamten (einschließlich Richterinnen und Richter sowie Bezieherinnen und Bezieher von Amtsgehalt) und die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zusammengefasst. Beamte sind Bedienstete, die auf Lebenszeit, Zeit, Probe oder Widerruf durch eine Ernennungsurkunde in das Beamtenverhältnis berufen worden sind.

Unter die Gruppe der Arbeitnehmer fallen alle diejenigen (einschließlich der Auszubildenden) mit einem privatrechtlichen Arbeitsvertrag. Die Dienstordnungsangestellten bei den Sozialversicherungen werden unter den Arbeitnehmern ausgewiesen. Geringfügig Beschäftigte und ohne Bezüge beurlaubte Beamte und Arbeitnehmer werden zwar erfasst, aber nicht als Beschäftigte ausgewiesen.

In der Personalstandstatistik zählen die Beschäftigten der Kernhaushalte, der Sonderrechnungen und der Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform zum öffentlichen Dienst. Die Beschäftigten von Ein-

richtungen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung werden hingegen nicht dem öffentlichen Dienst zugerechnet.

Im vorliegenden Beitrag wird das Personal folgender Beschäftigungsbereiche für Bayern betrachtet:

- Landesbereich
 - Land
 - Kernhaushalt
 - Sonderrechnungen (Landesbetriebe)
 - Rechtlich selbstständige öffentlich-rechtliche Einrichtungen
- Kommunaler Bereich
 - Gemeinden/Gemeindeverbände sowie Zweckverbände
 - Kernhaushalte
 - Sonderrechnungen
 - Eigenbetriebe
 - Kommunale Krankenhäuser
 - Rechtlich selbstständige öffentlich-rechtliche Einrichtungen
- Sozialversicherung unter Aufsicht des Landes

Tab. 1 Personal im öffentlichen Dienst in Bayern 2008 und 2013 nach Beschäftigungsbereichen

Beschäftigungsbereich	Einheit	2008	2013
Öffentlicher Dienst insgesamt	Beschäftigte	583 597	627 093
	VZÄ	494 965	531 355
Landesbereich	Beschäftigte	318 492	342 567
	VZÄ	274 799	294 755
Land	Beschäftigte	288 874	308 267
	VZÄ	249 108	265 086
Kernhaushalt	Beschäftigte	285 821	304 240
	VZÄ	246 410	261 478
Sonderrechnungen (Landesbetriebe)	Beschäftigte	3 053	4 027
	VZÄ	2 698	3 608
Rechtlich selbstständige-öffentlich rechtliche Einrichtungen	Beschäftigte	29 618	34 300
	VZÄ	25 692	29 669
Kommunaler Bereich	Beschäftigte	242 809	264 191
	VZÄ	201 597	219 568
Gemeinden/Gemeindeverbände sowie Zweckverbände	Beschäftigte	205 188	221 915
	VZÄ	170 289	184 330
Kernhaushalte	Beschäftigte	176 488	192 042
	VZÄ	146 080	158 898
Sonderrechnungen	Beschäftigte	28 700	29 873
	VZÄ	24 209	25 432
Eigenbetriebe	Beschäftigte	15 261	16 404
	VZÄ	13 397	14 545
Kommunale Krankenhäuser	Beschäftigte	13 439	13 469
	VZÄ	10 812	10 888
darunter Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände	Beschäftigte	17 145	18 691
	VZÄ	13 477	14 688
Rechtlich selbstständige öffentlich-rechtliche Einrichtungen	Beschäftigte	37 621	42 276
	VZÄ	31 308	35 237
Sozialversicherung unter Aufsicht des Landes	Beschäftigte	22 296	20 335
	VZÄ	18 569	17 032

Das mit Dienstsitz in Bayern beschäftigte Personal des Bundesbereiches und der Sozialversicherung unter Bundesaufsicht bleibt unberücksichtigt.

Personal überwiegend Landesbeschäftigte

Mitte 2013 waren insgesamt 627 093 Personen in Bayern im öffentlichen Dienst beschäftigt (vgl. Tabelle 1). Davon waren 342 567 Personen (54,6%) im Landesbereich und 264 191 Personen (42,1%) im kommunalen Bereich tätig. Der Beschäftigungsbereich Sozialversicherung fiel hingegen mit 20 335 Beschäftigten (3,2%) weitaus weniger ins Gewicht.

Seit 2008 mehr Beschäftigte im Landesbereich

Im Vergleich zum Jahr 2008 hat sich im Landesbereich die Anzahl der Beschäftigten um 24 075 Per-

sonen erhöht (+ 7,6%). Auch wenn man Teilzeitbeschäftigte nicht voll, sondern mit ihrem tatsächlichen Arbeitszeitfaktor gewichtet berücksichtigt und damit die sogenannten Vollzeitäquivalente (VZÄ) berechnet, ergibt sich ein deutlicher Anstieg des Personals im Landesbereich von 2008 bis 2013 um 7,3% (+19 956 VZÄ). Aufgegliedert in die staatlichen Aufgabenbereiche für die Jahre 2008 und 2013 zeigt sich, dass besonders in den Aufgabenbereichen „Allgemeinbildende und berufliche Schulen“ (+8 515 Personen) und „Hochschulen“ (+10 028 Personen) die Anzahl der Beschäftigten zugenommen hat (vgl. Tabelle 2). Auch in den Aufgabenbereichen „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ (+1 540), „Rechtsschutz“ (+899) und „Finanzverwaltung“ (+1 227) waren die Beschäftigtenzahlen höher.

Tab. 2 Personal im Landesbereich in Bayern 2008 und 2013 nach Aufgabenbereichen

Staatlicher Aufgabenbereich	2008		2013		Veränderung	
	Anzahl	Anteil in Prozent	Anzahl	Anteil in Prozent	Anzahl	%
Insgesamt	318 492	100	342 567	100	24 075	7,6
Allgemeinbildende und berufliche Schulen	115 696	36,3	124 211	36,3	8 515	7,4
Hochschulen	64 011	20,1	74 039	21,6	10 028	15,7
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	38 610	12,1	40 150	11,7	1 540	4,0
Finanzverwaltung	23 670	7,4	24 897	7,3	1 227	5,2
Rechtsschutz	23 414	7,4	24 313	7,1	899	3,8
Übrige	53 091	16,7	54 957	16,0	1 866	3,5

Vergleicht man die Beschäftigungsbereiche nach der Art des Dienstverhältnisses miteinander, so fällt auf, dass im Landesbereich mit 214 292 Personen Mitte 2013 die Gruppe der Beamten und Richter mit Abstand am größten ist (kommunaler Bereich: 32 275 Personen; Sozialversicherung unter Landesaufsicht 2 128 Personen). 2013 waren damit 86,2% der Beamten Bayerns im Landesbereich bedienstet und stellten dort 62,6% der Beschäftigten. Die Zahl der Beamten im Landesbereich lag zudem Mitte 2013 um 11 974 Personen (+5,9%) höher als im Jahr 2008.

Für die Beschäftigung von Arbeitnehmern im Landesbereich sind seit dem Jahr 2008 Zunahmen sowohl beim Kernhaushalt als auch bei Landesbetrieben festzustellen. Die Zahl der Arbeitnehmer bei den Ministerien und Behörden des Landes (Kernhaushalt) nahm von 87 089 im Jahr 2008 auf 93 032 im Jahr 2013 (+6,8%) zu und erhöhte sich bei den Landesbetrieben im gleichen Zeitraum von 1 951 auf 2 859 (+46,5%). Außerdem war bei den rechtlich selbstständigen öffentlich-rechtlichen Einrichtungen unter Aufsicht des Landes ebenfalls ein Anstieg um 19,3% auf 32 384 Arbeitnehmer festzustellen.

... und im kommunalen Bereich

Beim kommunalen Bereich war von 2008 bis 2013 ein kräftiger Personalaufbau in den Kernhaushalten der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der Zweckverbände um 15 554 Personen bzw. 8,8% (+12 818 VZÄ) zu verzeichnen. Bei den kommunalen Sonderrechnungen gab es eine Zunahme um 1 173 Personen (+4,1%), während bei den selbstständigen

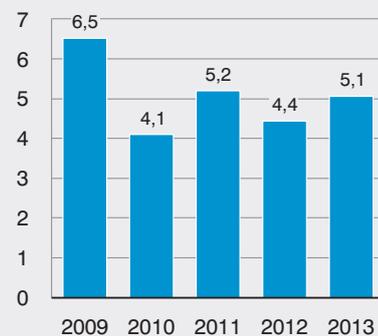
kommunalen Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform am Ende des betrachteten Zeitraums 4 655 Personen mehr beschäftigt waren (+12,4%). Um allerdings die Entwicklung des Personals im kommunalen Bereich insgesamt richtig einordnen zu können, ist auf die fortschreitende Privatisierung von rechtlich unselbstständigen kommunalen Sondereinrichtungen hinzuweisen. Die Umwandlung einer kommunalen Sonderrechnung beispielsweise in eine GmbH führt in der Personalstandstatistik dazu, dass das betroffene Personal nicht mehr zum öffentlichen Dienst zählt und deswegen nicht mehr ausgewiesen wird.

Kräftiger Personalaufbau in den kommunalen Kindertageseinrichtungen

In der Differenzierung der Beschäftigten nach kommunalen Aufgabenbereichen fällt insbesondere auf, dass Mitte 2013 mit rund 21 505 Personen 4 876

Personal kommunaler Kindertageseinrichtungen in Bayern 2008 bis 2013
Veränderung der Vollzeitäquivalente gegenüber dem Vorjahr in Prozent

Abb. 1



Tab. 3 Personal in den Gemeinden/Gemeindeverbänden sowie Zweckverbänden in Bayern am 30. Juni 2008 und 2013 nach Aufgabenbereichen

Kommunaler Aufgabenbereich	2008		2013		Veränderung	
	Anzahl	Anteil in Prozent	Anzahl	Anteil in Prozent	Anzahl	%
Insgesamt	242 809	100	264 191	100	21 382	8,8
Allgemeine Verwaltung	38 841	16,0	40 889	15,5	2 048	5,3
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	14 327	5,9	15 947	6,0	1 620	11,3
Schulen	24 763	10,2	26 149	9,9	1 386	5,6
Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	11 752	4,8	12 848	4,9	1 096	9,3
Soziale Sicherung	38 298	15,8	45 399	17,2	7 101	18,5
darunter Tageseinrichtungen für Kinder	16 629	6,8	21 505	8,1	4 876	29,3
Gesundheit, Sport, Erholung	60 010	24,7	63 657	24,1	3 647	6,1
Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	20 373	8,4	20 390	7,7	17	0,1
Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	25 033	10,3	28 166	10,7	3 133	12,5
Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen	9 412	3,9	10 746	4,1	1 334	14,2

Beschäftigte (+29,3%) mehr im Aufgabenbereich „Tageseinrichtungen für Kinder“ arbeiteten als fünf Jahre zuvor (vgl. Tabelle 3). Ausgedrückt in Vollzeitäquivalenten ergibt sich ein Anstieg von 3 720 VZÄ bzw. 28,0%. Abbildung 1 zeigt die jährlichen Zuwachsraten des Personalbestandes der kommunalen Kindertageseinrichtungen seit 2008.

Anteil der Frauen im öffentlichen Dienst 2013 auf 56,5% gestiegen

Im Jahr 2013 waren im öffentlichen Dienst in Bayern 354 501 Frauen beschäftigt. Damit erreichte ihr Anteil an allen Beschäftigten 56,5% und lag 3,0 Prozentpunkte höher als noch im Jahr 2008. Der Anteil der Frauen bei den Arbeitnehmern war 2013 mit 61,9% allerdings deutlich höher als bei den Beamten (48,3%). Wertet man für die Gruppe der Beamten die Anteilswerte nach Geschlecht und Qualifikationsebene aus, so zeigt sich, dass im Jahr 2013 Frauen mit 52,6% besonders stark in der 3. Qualifikationsebene vertreten waren. In der 4. und 2. Qualifikationsebene stellten hingegen die Männer mit 53,5% bzw. 61,9% die Mehrheit. Im Jahr 2008 wurde die Einstufung noch nach Laufbahngruppen erhoben. Der Frauenanteil war im gehobenen Dienst mit 51,8% am höchsten; im höheren und mittleren Dienst überwog der Männeranteil deutlich mit 63,4% bzw. 67,8% (vgl. Tabelle 4). Da Qualifikationsebenen und Laufbahngruppen unterschiedlich abgegrenzt sind, ist ein unmittelbarer Zeitvergleich hier aber nicht möglich. Ein bedeutender Trend, der den Arbeitsalltag im öffentlichen Dienst verändert hat, ist die Inanspruchnahme der Teilzeitbeschäftigung. Mitte 2013 waren im Landesbereich 119 037 Personen in Teilzeit beschäftigt, was einem Anteil von 34,7% an allen Beschäftigten des Landesbereiches entspricht. Im Jahr 2008 betrug dieser Anteil noch 33,1%. Damit waren fünf Jah-

re später im Landesbereich 13 508 Personen mehr teilzeitbeschäftigt (+13,3%). Im kommunalen Bereich arbeiteten Mitte 2013 105 571 Personen in Teilzeit (2008: 92 953). Dies ergibt eine Teilzeitquote von 40,0%, also 5,2 Prozentpunkte mehr als im Landesbereich. Bei den Kommunen fällt auf, dass 2013 in den Kernhaushalten ein höherer Anteil (40,3%) der Beschäftigten in Teilzeit arbeitete als in den Eigenbetrieben bzw. Krankenhäusern (36,3%).

Mehr als jede zweite Frau im öffentlichen Dienst arbeitet in Teilzeit

Frauen arbeiten deutlich häufiger in Teilzeit als Männer. Im Jahr 2013 waren 194 219 bzw. 83,5% aller Teilzeitbeschäftigten im öffentlichen Dienst in Bayern Frauen. Dies sind 24 120 Frauen mehr als noch im Jahr 2008 (+14,2%). Somit arbeitete Mitte 2013 mehr als jede zweite Frau im öffentlichen Dienst in Teilzeit. Auch die Zahl der teilzeitbeschäftigten Männer erhöhte sich – allerdings von einem erheblich niedrigeren Niveau aus – seit dem Jahr 2008 um 1 351 bzw. 3,6% auf insgesamt 38 432 Männer im

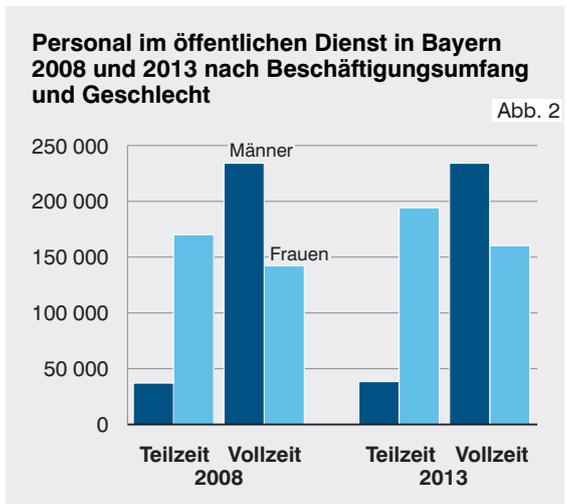


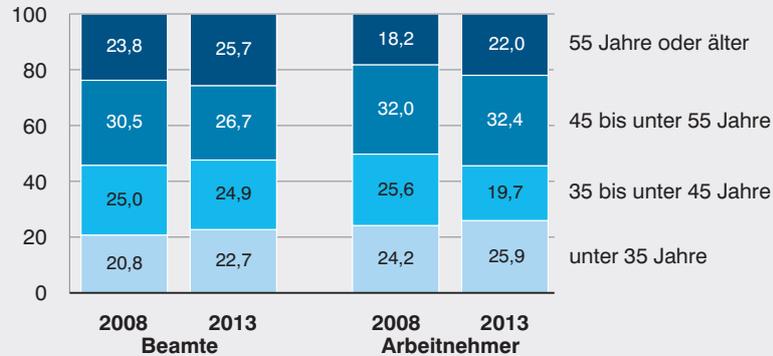
Abb. 2

Tab. 4 Beamte im öffentlichen Dienst in Bayern nach Laufbahngruppen/Qualifikationsebenen und Geschlecht 2008 und 2013

Geschlecht	2008	2013
	Anteil in Prozent	
Höherer Dienst/4. Qualifikationsebene		
Männer	63,4	53,5
Frauen	36,6	46,5
Gehobener Dienst/3. Qualifikationsebene		
Männer	48,2	47,4
Frauen	51,8	52,6
Mittlerer und einfacher Dienst/2. und 1. Qualifikationsebene		
Männer	67,8	61,9
Frauen	32,2	38,1

Altersstruktur des Personals im öffentlichen Dienst in Bayern 2008 und 2013 nach Art des Beschäftigungsverhältnisses in Prozent

Abb. 3



Jahr 2013 (vgl. Abbildung 2). Damit ging im Jahr 2013 rund jeder siebte Mann im öffentlichen Dienst einer Teilzeitbeschäftigung nach, im Jahr 2008 war der Anteil geringfügig niedriger.

Mehr als jeder vierte Beamte ist 55 Jahre oder älter

Auch in der Altersstruktur der Beschäftigten im öffentlichen Dienst haben sich seit dem Jahr 2008 Verschiebungen ergeben. Bei den Beamten erhöhte sich der Anteil der 55-Jährigen und Älteren von 23,8% im Jahr 2008 auf 25,7% im Jahr 2013. Damit sind die über 55-jährigen Beamten zu der am zweitstärksten vertretenen Altersklasse geworden, vor der Gruppe der 35- bis unter 45-Jährigen

mit einem Anteil von 24,9% und nach der Gruppe der 45- bis unter 55-Jährigen mit einem Anteil von 26,7%. Bei den Arbeitnehmern legte die Gruppe der mindestens 55-Jährigen ebenfalls zu. So lag ihr Anteil mit 22,0% im Jahr 2013 3,8 Prozentpunkte höher als noch im Jahr 2008 (vgl. Abbildung 3). Beim Durchschnittsalter näherten sich Beamte und Arbeitnehmer einander an. Im Jahr 2008 war ein Beamter durchschnittlich 45,0 Jahre alt und ein Arbeitnehmer 43,2 Jahre. Das Durchschnittsalter der Arbeitnehmer erhöhte sich bis 2013 um 0,7 Jahre, während das der Beamten sogar leicht rückläufig war (-0,2 Jahre), sodass es nur noch knapp 1 Jahr unter dem Durchschnittsalter der Beamten von 44,8 Jahren lag.