

9 BRANCHENDOSSIER ÖFFENTLICHE VERWALTUNG (ÖNACE O)

In diesem Dossier zur Beschäftigungsdynamik der öffentlichen Verwaltung in Wien werden nach einer kurzen Erörterung der unterschiedlichen Gliederungen für Erwerbstätige (ÖNACE, öffentlicher Sektor i.w.S., öffentlich Bedienstete in der Stadt- und Bundesverwaltung, ausgegliederte Betriebe) Daten zu Entwicklung und Strukturen der Erwerbstätigkeit in den letzten zwei Jahrzehnten dargestellt. Daran schließen Überlegungen an, welche maßgeblichen Trendfaktoren den Umfang an Arbeitsplätzen in der öffentlichen Verwaltung in den nächsten 15 bis 20 Jahren vergrößern oder verringern könnten. Am Kapitelende findet sich eine tabellarische Zusammenfassung.

9.1 Entwicklung und Struktur der Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung

Sowohl der Umfang als auch die Entwicklung der Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung fallen je nach Betrachtungsweise bzw. herangezogener Klassifizierung unterschiedlich aus: Das, was die Statistik Austria gemäß der Branchenklassifizierung ÖNACE erfasst, beinhaltet einerseits die – in diesem Abschnitt – zu erörternde öffentliche Verwaltung im engeren Sinn (ÖNACE O). Darüber hinaus zählen auch große Teile der Sektoren Erziehung und Unterricht (ÖNACE P) sowie des Gesundheits- und Sozialwesens (ÖNACE Q) zum öffentlichen Sektor. Die Größendimensionen fallen anders aus, wenn auf die politisch-administrativen Einheiten der öffentlichen Verwaltungen bzw. der einzelnen Gebietskörperschaften abgestellt wird, die als Arbeitgeber des in Wien beschäftigten Personals aufscheinen: Magistrat Wien bzw. Gemeinde Wien inkl. ausgegliederter Organisationen, Bundesverwaltung, sonstige Gebietskörperschaften wie insbesondere Sozialversicherungen u.a.m.

Nicht zu vergessen ist in dieser Auflistung der weitläufige Bereich der ehemals staatlichen und heute ausgegliederten Betriebe. Diese Unternehmen haben ihren Standort bzw. Hauptsitz vielfach in Wien, mit insgesamt tausenden von Beschäftigten, in rechtlich selbständigen Organisationen von A wie Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (AGES) oder Arbeitsmarktservice (AMS) über U wie (öffentliche) Universitäten bis hin zu Z wie ZAMG (Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik).¹⁹¹ Ein Gutteil dieser ausgegliederten Betriebe (z.B. AGES, AMS, Statistik Austria, Umweltbundesamt u.v.m.) sind im ÖNACE-Sektor O verortet. Einen Überblick über das Ausgliederungsgeschehen bzw. über die Beteiligungen des Bundes liefern regelmäßige Berichte des Finanzministeriums (z.B. Bundesministerium Finanzen 2021).

Bei der Eingrenzung des Erwerbstätigenumfangs in der öffentlichen Verwaltung in Wien ist folglich ein gewisser „Spielraum“ gegeben, der zudem in den Statistik-Klassifikationen nicht immer aufzulösen ist, wo von einem Jahr auf das nächste z.B. zusätzlich tausende Personen einem Subsektor zugeordnet werden, weil irgendwo eine eventuell nur für die Statistik relevante Umgruppierung erfolgt ist. In einer Abgrenzung im statistischen Jahrbuch der Stadt Wien 2022 werden für das Jahr 2021 ungefähr 16% aller Beschäftigungsverhältnisse (ca. 139.000) in der öffentlichen Verwaltung verortet, dies deshalb, weil auch größere Teile von Erziehung und Unterricht (P) sowie des Gesundheits- und Sozialwesens (Q) miteinbezogen werden (Stadt Wien - Wirtschaft, Arbeit und Statistik

¹⁹¹ Seit einer ab Jänner 2023 abgeschlossenen Fusion mit der Geologischen Bundesanstalt firmiert die ZAMG als Geosphere Austria (geosphere.at), vgl. <https://science.orf.at/stories/3216897/>.

2022a, 141). Mit 133.000 Erwerbstätigen ähnlich hoch (bei nicht zu vergleichender Gliederung) ist der Anteil der öffentlich Bediensteten in Wien im Jahr 2021, wenn die MitarbeiterInnen aufsummiert werden, die bei der Stadt Wien sowie in der Bundesverwaltung beschäftigt sind, ungeachtet der jeweiligen Branche (vgl. Tabelle 9-3). Damit soll darauf hingewiesen werden, dass die öffentliche Verwaltung die mit Abstand personalstärkste „Branche“ bzw. die Stadt Wien und der Bund die größten Arbeitgeber in Wien sind. Das ist nicht nur auf die Größe der Stadt zurückzuführen, sondern insbesondere auf die Funktion als Hauptstadt bzw. als nationales Verwaltungszentrum. Die von uns herangezogenen Statistikquellen Abgestimmte Erwerbsstatistik (Tabelle 9-1, Tabelle 9-2) und Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung (Abbildung 9-2), die jeweils auf der ÖNACE-Gliederung beruhen, sind bei der Dimensionierung der öffentlichen Verwaltung (O) im Jahr 2021 zurückhaltender (mit jeweils +/- 10% aller Erwerbstätigen in Wien), weil viele Berufsgruppen direkter den Sektoren P (Bildung), Q (Gesundheit) und weiteren Branchen zugerechnet werden.

Befunde zur Beschäftigungsentwicklung in der öffentlichen Verwaltung in Wien entlang von Zeitreihen können (nur) das wiedergeben, was aus den jährlichen Bestandsdaten ableitbar ist. Wie bereits erwähnt, fallen hier neben realen Entwicklungen (z.B. Beschäftigungszunahme bei der Polizei) auch Umgruppierungen in der Statistik ins Gewicht. Dazu kommt, dass gegenüber anderen Branchen, wo ein Zuwachs an Beschäftigung in aller Regel positiv gewertet wird, gerade in der öffentlichen Verwaltung jahrzehntelang das Mantra „mehr privat, weniger Staat“ verlautbart wurde, weshalb das Ausweisen eines möglichst knappen Personalstandes (auch infolge von Aufnahmestopps) eher als Erfolgsnachweis anstatt als Manko gedeutet wurde. Ausgliederungen oder Aufspaltungen von Einheiten in rechtlich selbständige Organisationen dienen insofern *auch* der Verschiebung aus der öffentlich-rechtlichen Sphäre und insofern als Signal für die Sparsamkeit der Gebietskörperschaften. Dass sich diese Sichtweise der latenten Geringschätzung des Öffentlich-Rechtlichen spätestens seit der Corona-Pandemie und dem Ukraine-Krieg verändert haben dürfte, wird unter den zu diskutierenden Trends mit Auswirkungen auf die Beschäftigung noch näher erörtert.

Ungeachtet der statistischen Zuordnungsfragen finden sich für die öffentliche Verwaltung in Wien (ÖNACE O) in längerfristiger Perspektive deutliche Beschäftigungszugewinne. Gemäß einer Mikrozensus-Zeitreihe von 2004 bis 2021 lässt sich ein Zuwachs von 60.900 auf 90.800 Erwerbstätige diagnostizieren, was einer Steigerung um 50 Prozent entspricht (vgl. Tabelle 2-3 weiter oben). Hervorzuheben ist im Mikrozensus weiters die markante Beschäftigungszunahme zwischen 2019 und 2021 um ca. 10.000 Personen, was auch darauf hinweist, dass der Staat in Krisen nicht nur finanzielle Ressourcen bereitstellen muss, sondern auch selbst Personal für die anfallenden Zusatzaufgaben aufzubauen hat.¹⁹² Dieser Befund des (vermutlich) krisenbedingten Beschäftigungszuwachses findet sich in den Daten der Abgestimmten Erwerbsstatistik ebenfalls, und generell bestätigen die Zahlen dieser Datenquelle gemäß Tabelle 9-1 die Zunahme der Erwerbstätigen in der öffentlichen Verwaltung in Wien; um ca. 12% zwischen 2011 und 2020. Dieselbe Tabelle liefert Beschäftigtendaten für einzelne Arbeitsfelder der öffentlichen Verwaltung. Wachstumsbereiche im letzten Jahrzehnt sind demnach die allgemeine öffentliche Verwaltung gewesen, ebenso die öffentliche Sicherheit (Polizei) sowie die Sozialversicherungen. Demgegenüber hat es z.B. einen Rückgang bei den Beschäftigten in der Verteidigung bzw. des Bundesheeres gegeben.

¹⁹² Dass der Staat in Krisenzeiten gleichsam in Vorleistung zu gehen hat, bestätigen Zeitreihendaten für Wien zur nominalen Bruttowertschöpfung (Stadt Wien - Wirtschaft, Arbeit und Statistik 2022a, 197 bzw. Tabelle 2-8IIe 2-8 weiter oben): Der Wertschöpfungsanteil der öffentlichen Verwaltung (ÖNACE Sektor O) ist von 2010 bis 2019 von 6,17% auf 5,87% zurückgegangen, während er zwischen 2019 und dem Corona-Jahr 2020 wieder auf 6,3% gestiegen ist.

Tabelle 9-1: Beschäftigungsentwicklung in der Öffentlichen Verwaltung in Wien 2011 – 2020

	2011	2015	2019	2020
Öffentliche Verwaltung <O>	85 918	88 002	91 845	96 404
Allgem. öffentliche Verwaltung <O8411>	38 354	39 248	42 424	44 459
Gesundheit/Bildung in öff. Verw. <O8412>	8 356	7 735	5 762	6 518
Wirtschaftsförderung /-ordnung <O8413>	6 304	7 030	8 344	8 437
Auswärtige Angelegenheiten <O8421>	95	1 111	1 135	1 149
Verteidigung <O8422>	4 257	3 384	2 870	3 629
Justiz <O8423>	7 208	5 410	6 726	7 690
Öff. Sicherheit u Ordnung <O8424>	10 638	11 282	12 515	12 897
Feuerwehren <O8425>	1 914	1 695	169	372
Sozialversicherung <O8430>	8 792	11 107	11 900	11 253

Quelle: Statistik Austria, Abgestimmte Erwerbsstatistik, Zeitreihe ab 2011; Erwerbstätige (aktive + temporär abwesend) mit Arbeitsort in Wien; exkl. geringfügig Beschäftigte; nach ÖNACE 2008; Angaben in Personen

Tabelle 9-2: Umfang und Strukturen der Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung in Wien 2019 nach relevanten Merkmalen; Angaben in %

	Erwerbs-tätige absolut	Geschlecht in %		Arbeitszeiten in %		Formales Ausbildungsniveau in %				Anteil d Altersgruppen in %				Österr. Staats-bürger in %
		Männer	Frauen	Vollzeit	Gering-fügig beschäftigt	Pflicht-schule	Lehrab-schluss	Mittlere u hö- here Schule	Hoch- schule	15-29 Jahre	30-49 Jahre	50-64 Jahre	65 und älter	
Öffentliche Verwaltung <O>	93.214	46	54	82	0	9	23	42	27	17	44	39	0	96
Allgem. öffentliche Verwaltung <O8411>	43.225	38	62	80	0	9	25	41	25	15	45	39	0	94
Gesundheit/Bildung in öff. Verw. <O8412>	5.829	45	55	81	1	9	22	31	38	13	43	44	0	95
Wirtschaftsförderung /-ordnung <O8413>	8.420	57	43	85	0	6	19	35	39	12	42	46	0	97
Auswärtige Angelegenheiten <O8421>	1.174	47	53	93	0	5	9	31	55	15	38	47	1	99
Verteidigung <O8422>	2.873	83	17	76	0	16	25	38	21	43	28	29	0	100
Justiz <O8423>	6.899	37	63	82	0	6	13	38	44	20	46	34	0	98
Öff. Sicherheit u Ordnung <O8424>	12.562	70	30	94	0	8	29	51	12	25	41	34	0	100
Feuerwehren <O8425>	171	35	65	83	1	8	29	42	21	6	22	68	4	96
Sozialversicherung <O8430>	12.061	39	61	75	1	9	21	48	22	15	45	40	1	96

Quelle: Statistik Austria, Abgestimmte Erwerbsstatistik, 2019. Erwerbstätige am Arbeitsort Wien in ÖNACE O bzw. Subbranchen; inkl. geringfügige Beschäftigung

Zieht man bei der Darstellung der Entwicklung der Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung in Wien jene Zahlen heran, die für die Bediensteten der Stadt Wien sowie in der Bundesverwaltung ausgewiesen werden (d.h. unter Ausklammerung von Bereichen wie ausgegliederten Betrieben oder den Sozialversicherungsträgern), dann zeigt sich ein etwas anderes Bild (Tabelle 9-3): Bei den von der Stadt Wien beschäftigten Bediensteten ergibt die Personalveränderung für den 16-jährigen Betrachtungszeitraum von 2005 bis 2021 lediglich eine Zunahme von +1,3% (bzw. von +10%, wenn nur Magistrat der Stadt Wien betrachtet wird). Dieser Zuwachs ist zumindest insofern als überschaubar einzustufen, wenn man veranschlagt, dass im identen Zeitraum in Wien ein Bevölkerungswachstum von 15% bzw. um 288.000 Personen stattgefunden hat¹⁹³ – womit rein größenbedingt eine Zunahme des Aufgabenspektrums einhergeht.

Bei den Bediensteten in der Bundesverwaltung mit Arbeitsplatz in Wien ist seit 2005 ein Beschäftigungsabbau von -12,7% zu vermerken. Allerdings fanden gerade in der Bundesverwaltung viele Ausgliederungen statt (Bundesministerium Finanzen 2021), in denen weiterhin viele relevante öffentliche Leistungen erbracht werden.

Tabelle 9-3: Beschäftigungsentwicklung in Wien bei öffentlich Bediensteten in der Stadt Wien und in der Bundesverwaltung, 2005 – 2021

	2005	2009	2013	2017	2019	2020	2021	Veränderung 2005 – 2021
Öffentlich Bedienstete Stadt Wien**	82.587	80.841	79.014	81.753	81.905	83.525	83.685	+1,3 %
Magistrat der Stadt Wien	29.726	28.796	29.456	30.222	31.093	31.866	32.487	
Wiener Stadtwerke	11.404	9.933	8.341	6.578	5.778	5.466	4.987	
Wr. Krankenanstalten- Verbund (KAV)	29.080	28.436	27.390	29.138	29.248	29.881	29.666	
Wiener Wohnen	618	622	652	714	706	739	746	
Wien Kanal		571	553	521	514	506	490	
LandeslehrerInnen	11.759	12.483	12.622	14.580	14.566	15.067	15.309	
Öffentlich Bedienstete in der Bundesverwaltung	56.384	48.996	48.606	50.040	48.921	49.222	49.197	-12,7 %

Quellen: <http://www.wien.gv.at/statistik/verwaltung/personal> (MD - Geschäftsbereich Personal und Revision)

Anm.: ** Ausgliederung aus Magistrat: Wr. Stadtwerke 1999, Wr. Krankenanstaltenverbund 2002, Wr. Wohnen 2004, Wien Kanal 2009

Daten zu den soziodemografischen Verteilungen der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung im Jahr 2019 ergeben zunächst, dass bei 90% aller Erwerbstätigen von Angestellten in nicht-manuellen Tätigkeiten zu sprechen ist (darunter mehr als 60% mit Maturaniveau) und nur bei ca. 10% von Fach- oder HilfsarbeiterInnen. Innerhalb der diversen Arbeitsfelder der öffentlichen Verwaltung finden sich freilich Unterschiede je nach typischen Berufsprofilen: Während etwa in den Bereichen der auswärtigen Angelegenheiten oder im Justizbereich jeweils ungefähr die Hälfte der Jobs mit Bediensteten mit Hochschulabschluss besetzt sind, finden sich in der Verteidigung (Bundesheer), in der Polizei oder bei der Feuerwehr aus guten Gründen auch viele Personen mit Lehrabschlüssen.

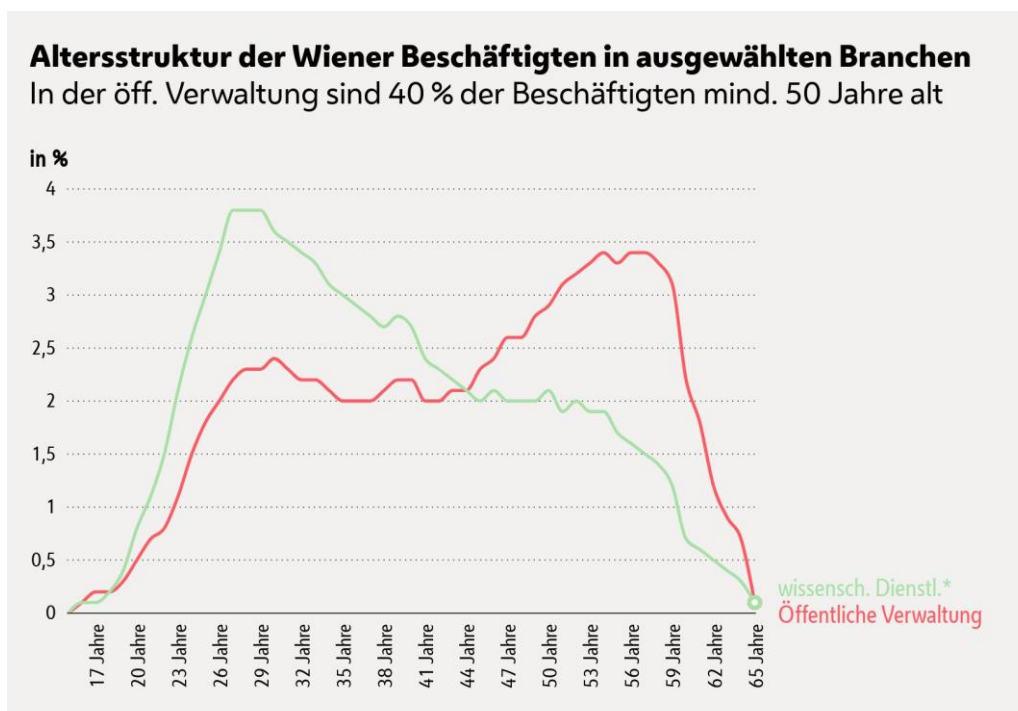
¹⁹³ https://de.wikipedia.org/wiki/Demografie_Wiens#:~:text=Ab%20dem%20Jahr%201974%20bis,Marke%20von%202%20Millionen%20erreichen

Das insgesamt dominierende formale Bildungsniveau in der öffentlichen Verwaltung sind mittlere bzw. maturaführende Schulabschlüsse.

Mit Bezug auf die Geschlechterverteilung dominieren über alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung hinweg in Wien Frauen mit ca. 55%; dies umso mehr, je eher von typischen Büroberufen zu sprechen ist (z.B. allgemeine Verwaltung, Sozialversicherung). Im Gegensatz dazu sind die öffentliche Sicherheit und die Verteidigung weiterhin Männerdomänen. In allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung dominieren Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse und sind atypische Beschäftigungsformen wie z.B. Geringfügigkeit Randphänomene. Es überrascht auch nicht, dass 96% aller Berufstätigen in der öffentlichen Verwaltung in Wien österreichische StaatsbürgerInnen sind (mit oder ohne Migrationshintergrund). Eine weitere Öffnung auch für Nicht-StaatsbürgerInnen ist allerdings anzustreben, um der Diversität in der gesamten Wiener Wohnbevölkerung besser zu entsprechen.

Erwähnenswert ist das überdurchschnittliche Alter der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung in Wien: Der Anteil der Arbeitskräfte im Alter von 50+ liegt bei 39%. In anderen Wiener Branchen ist der Anteil der älteren MitarbeiterInnen mit 50 oder mehr Lebensjahren deutlich niedriger, beginnend mit der Gastronomie/Hotellerie mit 20%, der IKT-Branche mit 25%, den wissensintensiven Dienstleistungen mit 26% oder Erziehung/Unterricht mit 30%. Bekanntlich stehen insbesondere im öffentlichen Dienst Pensionierungswellen bevor, die auch deshalb zu Engpässen führen könnten, weil in den letzten 20 - 25 Jahren in vielen Bereichen immer wieder ein Aufnahmestopp im öffentlichen Dienst ausgerufen wurde. Auf die daraus resultierende Schieflage der Altersstruktur in der öffentlichen Verwaltung im Vergleich zur geradezu jugendlichen Branche der technischen, wissenschaftlichen und freiberuflichen Dienstleistungen (ÖNACE M) verweist die folgende Grafik.

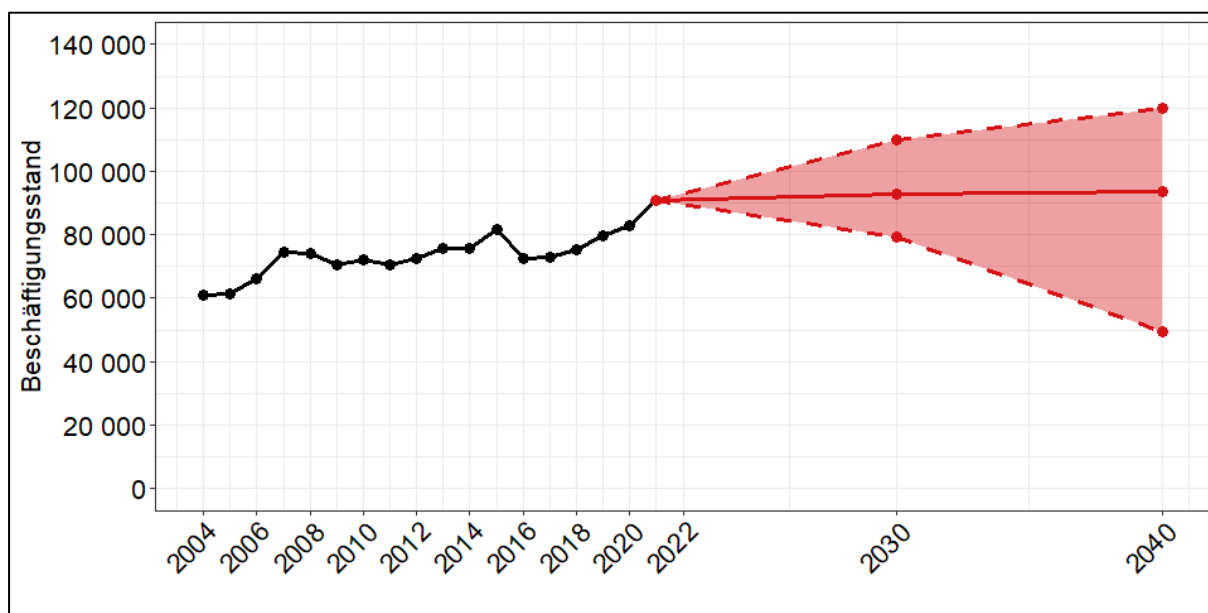
Abbildung 9-1: Vergleich der Altersstruktur der Beschäftigten in Wien in den Sektoren öffentliche Verwaltung vs. freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen



Was nun die Zukunft des Beschäftigtenumfangs in den unterschiedlichen Arbeitsfeldern der öffentlichen Verwaltung in Wien anbelangt, liefert die eigene Online-ExpertInnenbefragung vom Mai 2022 interessante Hinweise; interessant auch deshalb, weil mehr als 45% aller Befragten selbst in der öffentlichen Verwaltung (in Wien) berufstätig sind. Die Abbildung ergibt für den Durchschnitt der RespondentInnen, dass in punkto Beschäftigungsentwicklung für die Befragungszeitpunkte 2030 und 2040 mit Stagnation, bestenfalls mit geringfügigen Zuwächsen gerechnet wird. Hervorzuheben ist im Vergleich zu vielen anderen Branchenprognosen der Befund einer vergleichsweise großen Spannweite der Einschätzungen (rot markiertes Feld): Ein Teil, der mit signifikanten Beschäftigungszuwächsen rechnet, steht einem anderen Teil gegenüber, der einen elementaren Beschäftigungsabbau in der öffentlichen Verwaltung für möglich hält, bis hin in Richtung Halbierung des gegenwärtigen Beschäftigtenstandes.

Im anschließenden Teil erörtern wir einige relevant erscheinende Einflussfaktoren, die den auf eine Beschäftigungsstagnation hinauslaufenden Befund der befragten Wiener ExpertInnen etwas ausdifferenzieren.

Abbildung 9-2: Prognose Branchenbeschäftigung Öffentliche Verwaltung (<O>) in Wien 2030 u. 2040



Hinweis: ExpertInnen-Schätzung (n=272) vom Mai 2022 auf Basis einer Zeitreihe 2004-2021 lt. Mikrozensus der Statistik Austria; Darstellung der Mittelwerte 2030/2040 sowie der Unsicherheitsintervalle. Die markierte Fläche enthält 88% aller Schätzwerte, d.h. 6% der (Ausreisser-)Schätzungen am oberen und unteren Rand sind nicht mitabgebildet.

9.2 Trends mit Einfluss auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung

In der anschließenden – überblicksmäßigen – Erörterung von absehbaren Trends auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung in Wien werden ausgewählte Zusammenhänge mit Trendhypothesen wiedergegeben, die in einer Bilanzierung für die nächsten 10 bis 20 Jahre darauf hinauslaufen, „unterm Strich“ von einem Wachstum der Beschäftigung auszugehen. Zu berücksichtigen sind u.a. die folgenden Aspekte: (1) positive und negative Entwicklungen in der Nachfrage nach Jobs im öffentlichen Dienst entlang von heterogenen Einflussfaktoren, vom Bevölkerungswachstum über den Ausbau der öffentlichen Sicherheit infolge des Kriegs in der Ukraine bis zu digitalisierungsgetriebenen Personaleinsparungen im Zuge der Modernisierung von Verwaltungsabläufen; (2) politisch festzulegende Aufgabenbereiche für öffentliche Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in Abhängigkeit von den verfügbaren bzw. dotierten finanziellen Ressourcen, (3) zukünftiges Angebot an Arbeitskräften und Attraktivität von Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst.

9.2.1 Anhaltendes Bevölkerungswachstum in Wien generiert Beschäftigungswachstum in der kommunalen Verwaltung

Die in diesem Dossier angeführten Zeitreihen liefern (zwar je nach Datenquelle unterschiedlich) den Befund, dass die Gesamtbeschäftigung in der öffentlichen Verwaltung in Wien über alle Arbeitgeber und Betriebe hinweg betrachtet in den letzten beiden Jahrzehnten signifikant gestiegen hat. Neben vielen anderen Gründen ist dafür das Bevölkerungswachstum maßgeblich. Unter sonst gleichen Bedingungen (*ceteris paribus*) ist davon auszugehen, dass mit dem in den nächsten 20 Jahren prognostizierten Wachstum der Wohnbevölkerung um weitere ca. 200.000 Personen zusätzliches Personal in den unterschiedlichsten Tätigkeitsfeldern zur Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen gefragt sein wird.

Die Annahme eines Jobwachstums in der öffentlichen bzw. kommunalen Verwaltung als Folge von Bevölkerungswachstum sowie eines immer komplexeren Aufgabenspektrums bedingt durch Alterung und Diversität u.a.m. schließt Produktivitäts- und Effizienzsteigerungen und damit Rationalisierungspotenziale im Leistungsspektrum nicht aus. Allerdings sind Produktivitätssteigerungen in der öffentlichen Verwaltung, die vor allem Dienstleistungen bereitzustellen hat, wie generell bei Dienstleistungen weniger leicht zu erzielen als in produzierenden Sektoren (vgl. dazu die These der Baumol'schen Kostenkrankheit, z.B. bei Trappl 2023). An einem Beispiel: Überalterung mit der Zunahme der Anzahl hochaltriger Menschen impliziert mehr oder weniger unweigerlich mehr Pflegefälle und damit mehr Personalbedarf in Gesundheitsberufen bzw. in der allgemeinen Verwaltung.

9.2.2 Nachbesetzungsbedarf wegen absehbarer Pensionierungswelle (unter Berücksichtigung von Fachkräftemangel)

Die Daten der Abbildung 9-1 zum höheren Durchschnittsalter der Bediensteten in der öffentlichen Verwaltung in Wien machen einerseits auf eine näher rückende Pensionierungswelle aufmerksam und andererseits darauf, dass es unter den jüngeren Kohorten der unter 40-Jährigen einen deutlich niedrigeren Bestand an Stellen im öffentlichen Dienst gibt. Damit wiederum lässt sich belegen, dass in der öffentlichen Verwaltung bzw. im weiter gefassten öffentlichen Sektor in den letzten Jahrzehn-

ten bei der Besetzung von Personal häufig die „Handbremse“ angezogen wurde – etwa mit wiederkehrenden Einstellungsstopps. Was einerseits legitim ist, um möglichst sparsam mit öffentlichen Mitteln umzugehen, zeitigte andererseits, etwa auf Basis der Doktrin „mehr privat, weniger Staat“, Effekte bis hin zum Kranksparen. All das macht sich inzwischen im Personalmangel in Gesundheitseinrichtungen, in Schulen, in der Elementarpädagogik, im öffentlichen Nahverkehr sowie z.B. in den Bezirksverwaltungsbehörden bemerkbar.¹⁹⁴ Auch deshalb, weil die jüngeren Kohorten in der öffentlichen Verwaltung dünner besetzt sind, kann die anstehende Pensionierungswelle den Personalmangel noch vergrößern, wenn in den nächsten Jahren verabsäumt wird, die Stellen im größeren Maßstab nachzubesetzen als in der jüngeren Vergangenheit. Will man den Betrieb in öffentlichen Einrichtungen in guter Qualität aufrechterhalten, wird man entsprechend viel zusätzliches Personal einstellen müssen. Dass die in den kommenden 10 bis 20 Jahren in Verwaltungsstellen zu erfolgenden Nachbesetzungen im identen oder sogar über-kompensierenden Ausmaß erfolgen und insofern (unter Ausklammerung aller weiteren Einflussfaktoren) zu einem gleichbleibenden bzw. steigenden Personalstand führen, ist zwar eher nicht anzunehmen. Es wird aber mehr Neubesetzungen als in der Vergangenheit geben müssen, und das Diktat von Einstellungsstopps wird – auch vor dem Hintergrund der anders gelagerten Herausforderung Fachkräftemangel – für längere Zeit kein Thema sein.

Grundsätzlich gehen wir von einem Rekrutierungs- bzw. Beschäftigungs-Szenario aus, wonach der Staat bzw. die einzelnen Gebietskörperschaften sowie die vielen ausgegliederten Organisationen u.a.m. die anstehende Pensionierungswelle durch professionell angelegte Nachbesetzungspolitik gut bewältigen können und werden. Ungeachtet dessen ist nicht zu vernachlässigen, dass auch öffentlich-rechtliche Arbeitgeber im Wettbewerb um qualifizierte MitarbeiterInnen stehen und viele Jobs in der öffentlichen Verwaltung dementsprechend attraktiv gestaltet sein müssen, um das gewünschte Personal in der gewünschten Qualität rekrutieren zu können (Arbeitsinhalte, Vergütung, Arbeitszeitmodelle, Homeoffice u.a.m.). In diesem Kontext wird die überdurchschnittliche Beschäftigungssicherheit im öffentlichen Dienst gerade angesichts der gegenwärtigen Krisen und Unsicherheiten als Wettbewerbsvorteil einzustufen sein. Die gehäufte mediale Berichterstattung zum Fachkräftemangel auch in öffentlichen Sektoren belegt zugleich, dass das offenbar nicht überall der Fall ist und es dabei nicht nur um Budgetfragen geht. Dazu muss an dieser Stelle der Hinweis reichen, dass innerhalb der öffentlichen Verwaltung bzw. in der weiter gefassten öffentlich finanzierten Wirtschaft unterschiedliche Konstellationen nicht leicht auf einen Nenner zu bringen sind.

Beispielsweise ergeben (österreichweite) Auswertungen zum Arbeitsklima-Index bei einzelnen Beschäftigtengruppen, dass bei öffentlich Bediensteten bzw. bei Gemeindebediensteten eine im Zeitablauf der letzten 10 Jahre zumeist deutlich überdurchschnittliche Arbeitszufriedenheit zu beobachten gewesen ist. In einer SORA-Studie zum Themenbereich „Gemeinde als ArbeitgeberIn“ werden einerseits die Sorgen der Gemeinden wegen der anstehenden Pensionierungswelle und

¹⁹⁴ Bezirksgerichte: <https://www.derstandard.at/story/2000142010392/warnbrief-ans-ministerium-wiener-bezirksgerichten-geht-das-personal-aus>

Justiz: <https://www.krone.at/2808721>

Polizei: <https://wien.orf.at/stories/3174892/>

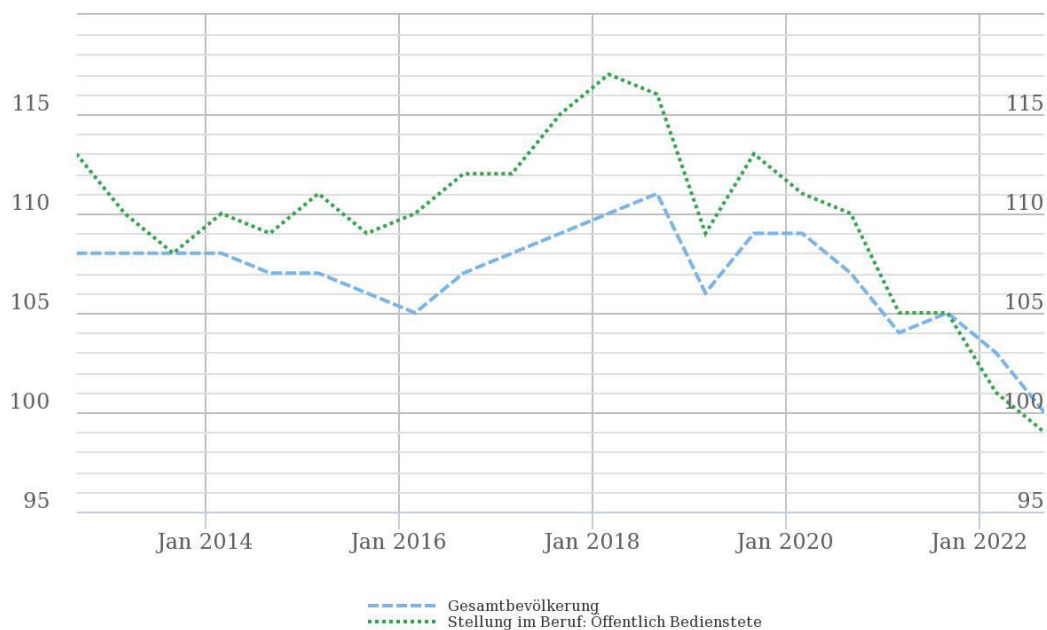
Öffentlicher Nahverkehr bzw. ÖBB: <https://wien.orf.at/stories/3175650/>, <https://wien.orf.at/stories/3190208/>

Elementarpädagogik: <https://www.derstandard.at/story/2000142036307/personalmangel-im-kindergarten-spitzt-sich-zu-350-dienstposten-unbesetzt>

Gesundheitsdienstleistungen in Spitälern: <https://wien.orf.at/stories/3170736/>

mancherorts fehlendem Nachwuchs bestätigt. Andererseits werden bei Gemeindebediensteten zugleich eine höhere Arbeitszufriedenheit in Bezug auf Aspekte wie sozialer Status, betriebliche Angebote sowie z.B. auch Mitbestimmung identifiziert. Wenig überraschend ist außerdem die Fluktuationsneigung aufgrund der zumeist hohen Beschäftigungssicherheit mit stabiler Laufbahnplanung geringer (Blum 2022).

Abbildung 9-3: Arbeitsklima-Index 2014-2022 bei öffentlich Bediensteten im Vergleich zu allen Erwerbstätigen (Quelle: <http://db.arbeitsklima.at>)



Doch es gibt auch Arbeitsfelder im öffentlichen Dienst, wo die Fluktuation ausgeprägter sein dürfte: Dazu zählen Interaktionsberufe mit viel KundInnenkontakt, die vermehrt (nicht erst im Zuge der Corona-Konflikte) den Launen der KundInnen, KlientInnen, PatientInnen, BürgerInnen u.a.m. ausgesetzt sind. Zudem liegen Hinweise zum Wettbewerb zwischen Behörden und öffentlichen Einrichtungen vor, wenn es um die jeweilige Fachkräftesicherung geht. Das nachfolgende Beispiel vom November 2022 beschreibt die Personalnot an den Wiener Bezirksgerichten.¹⁹⁵

Box: Warnbrief ans Ministerium: Wiener Bezirksgerichten geht das Personal aus

Eklatante Personalnot droht Wiens Bezirksgerichte zu lähmen, vor allem fehlen Kanzleipersonal und Rechtspfleger. Die Gerichtsvorsteher haben Alarm geschlagen.

Mit einem alarmierenden Schreiben haben sich die Vorsteherinnen und Vorsteher aller 13 Wiener Bezirksgerichte im November 2022 an ihre Vorgesetzten inklusive Justizministerin Alma Zadić (Grüne) gewendet. In ihrer Notstandsmeldung beschreiben sie die steigende Personalnot an ihren Gerichten, die vor allem in den Kanzleien und im Bereich der Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger sowie mitunter in

¹⁹⁵ Einen anderen, dennoch hier einzureihenden Problemkreis thematisiert die seit Anfang 2023 bestehende Initiative „Bessere Verwaltung“, wo es um einen Appell zu mehr Qualitätssicherung und Entpolitisierung bei der Stellenbesetzung in der Bundesverwaltung geht, vgl. <https://bessereverwaltung.at/>

Exekutionsabteilungen herrsche. Wie in beinahe allen Wirtschaftszweigen tun sich die Zuständigen immer schwerer, Personal zu finden. In erster Linie geht es um Leute, die in den Kanzleien arbeiten, und um anderes nichtakademisches Personal. Zwar gibt es genug offene Planstellen, die ließen sich aber kaum noch besetzen – beziehungsweise wenn, dann oft nur für kurze Zeit. Ein Problem, das die Zuständigen vor allem adressieren: Die Kanzleimitarbeiterinnen bilden immer wieder Leute aus; kaum sei das geschehen, wanderten die Neuen aber auch schon wieder ab. Vor allem zu Zoll- und Finanzämtern – was daran liegen dürfte, dass diese um bis zu 500 Euro im Monat mehr zahlen. Die Finanz kann nämlich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter höher einstufen, indem sie ihnen die „Entscheidungsvorbereitungsbezugnis“ zuerkennt. Diese Beschäftigten dürfen bestimmte Entscheidungen in Akten vorbereiten und verdienen dafür auch mehr Geld. In der Justiz gibt es diese Möglichkeit nicht.

Demotiviertes Personal

„Unser System funktioniert nicht mehr: Wir bilden ununterbrochen Leute aus, die dann wieder abwandern. Das ermüdet und demotiviert jene, die sich neben ihrer eigenen Arbeit um die Ausbildung der Neuen kümmern“, schildert eine Juristin. Zum Teil gebe es auch Konkurrenz aus der eigenen Branche, wie es heißt. Gutausgebildetes Personal wandere von den Bezirksgerichten ins Justizministerium oder zu Rechtsanwalts- und Notariatskanzleien, wo es mehr zu verdienen gebe. Die anstehende Pensionierungswelle der 1960er-Generation verschärft die angespannte Situation noch, an manchen Gerichten funktioniere nur noch eine Art Notbetrieb, beklagen Involvierte. Erfahrene Kanzleileiterinnen, die ihr Wissen weitergeben könnten, verlassen die Justiz aus Altersgründen, erklären die Zuständigen aus den Wiener Bezirksgerichten in ihrem Brief vom 23. November. Sie schlagen daher beispielsweise vor, die Möglichkeit zu schaffen, dass Pensionistinnen und Pensionisten zumindest ein paar Stunden in der Woche weiterbeschäftigt werden können, damit sie sich der Einschulung der Neuen widmen können. So wäre beiden Seiten geholfen, wie es heißt.

Planstellen bleiben unbesetzt

„Die Leute laufen uns davon, unsere Planstellen können wir nicht besetzen, und die, die dableiben, sind ausgebrannt“, fasst ein Involvierter seine Sicht der Dinge zusammen. Dabei warne man seit Jahren vor dem drohenden Personalnotstand, die demografische Entwicklung sei ja bekannt gewesen. Alle hätten zugeschaut, und das Ministerium habe zu wenig gegengesteuert. Nachholbedarf sehen die Zuständigen von Wiens Bezirksgerichten auch bei den Arbeitsbedingungen. Da bei weitem noch nicht alle Gerichte per elektronischem Akt digitalisiert sind, gebe es etwa Grenzen fürs Homeoffice – auch das halte viele von Jobs in der Justiz ab. Das gilt in Wien vor allem in Außerstreit-Kanzleien, wo viele Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger fehlen und der elektronische Akt erst bis 2025 umgesetzt wird. Unter Österreichs Bezirksgerichten haben jene in Wien die größten Probleme, im Schnitt gebe es 40 offene Planstellen, für die sich niemand finde, wie es heißt. Und das, obwohl man bereits die Auswahlkriterien runtergeschraubt habe.

Ministerium kalmiert

Und was sagen die Adressatinnen und Adressaten des Schreibens dazu? „Wir kennen diese Personalprobleme vor allem im Kanzleibereich, die auch eine Folge der Sparpolitik in der Justiz bis 2019 und der gegenwärtigen Lage des Arbeitsmarkts sind“, kommentiert Katharina Lehmayr, Präsidentin des Oberlandesgerichts Wien, das Schreiben. Allerdings sieht sie die Justiz als „attraktiven“ Arbeitgeber und verweist darauf, dass per Jänner 2023 auch die Einstiegsgehälter angehoben werden. In dieselbe Kerbe schlägt das Justizministerium. Die „herausfordernde Personalsituation an den Wiener Bezirksgerichten“

sei bekannt, und es würden „laufend Maßnahmen zur Verbesserung gesetzt“. Auf Anfrage des STANDARD verweist ein Sprecher auf knapp 70 zusätzliche Planstellen für 2023 (davon 18 für juristische Mitarbeiterinnen an Gerichten und zehn für die Ausbildung von Rechtspflegerinnen und Bezirksanwältinnen). Zudem habe man zahlreiche Attraktivierungsmaßnahmen gesetzt, etwa flexiblere Gleitzeitregelungen oder erweiterte Möglichkeiten fürs Homeoffice. Auch dem Wunsch der Leiterinnen und Leiter der Bezirksgerichte, Pensionistinnen weiter einsetzen zu dürfen, stehe man offen gegenüber.

Grundsätzlich gibt es offenbar höchst unterschiedliche Sichtweisen. Laut Justizministerium verbessere sich die Situation im Justizressort bei der Besetzung von Planstellen, speziell in Gerichten und Staatsanwaltschaften, stetig.

Quelle: Renate Graber, 22.12.2022, <https://www.derstandard.at/story/2000142010392/warnbrief-ans-ministerium-wiener-bezirksgerichten-geht-das-personal-aus>)

9.2.3 Digitalisierte Verwaltungsmodernisierung dürfte zu leichten Jobeinbußen führen

Eine detailliertere Erörterung von Themen wie Digitalisierung in der Verwaltung, digitale Verwaltungsmodernisierung, E-Government, Open Data ist hier nicht vorgesehen und würde den Rahmen deutlich sprengen. Gleichsam stellvertretend findet sich weiter unten das mehrfach prämierte Wiener Leitprojekt BRISE-Vienna, das darauf abzielt, durch eine Kombination mehrerer Technologien und einem digitalen Verfahrensverlauf Baugenehmigungsverfahren schneller, effizienter und transparenter zu machen. Im Anschluss geht es folglich ausschließlich um eine Argumentation, inwiefern voranschreitende Digitalisierungsprozesse im Organisationsalltag der öffentlichen Verwaltung den gegenwärtigen Umfang der Beschäftigung verändern könnten.

Wie auch in anderen Branchen führen fortgesetzte Digitalisierungsprozesse in Arbeitsabläufen in der öffentlichen Verwaltung in einer isolierten Betrachtung (d.h. unter ceteris paribus Bedingungen) tendenziell zu Rationalisierungspotenzialen, die mit Einsparungen beim entsprechenden Personal einhergehen können. Andererseits folgen die vermehrten Investitionen in Technik dem Ziel, einer drohenden Personalknappheit durch kompensatorischen Technikeinsatz zu entgehen. Im Kontext von Digitalisierung und Jobrationalisierung wird in der Fachliteratur häufig auf ein absehbares bzw. „anstehendes“ Rationalisierungspotenzial bei mittleren Qualifikationsgruppen in nicht-manuellen Routinetätigkeiten hingewiesen (z.B. Bock-Schappelwein et al. 2020 oder BIBB-Prognosen für Deutschland¹⁹⁶), wie es etwa für die Verwaltungsarbeit in Büroberufen typisch ist; dies nach den bereits erfolgten Rationalisierungs- und Verlagerungswellen in manuellen Berufen. Dahinter steht die sogenannte Polarisierungsthese, bei der angenommen wird, dass insbesondere mittlere Qualifikationssegmente am Arbeitsmarkt durch technische Entwicklungen immer mehr an Gewicht verlieren würden.

Zieht man die im zweiten Kapitel aufbereiteten Arbeitsmarkt-Daten und Zeitreihen für Wien heran, ist diese These nicht abwegig, greift aber dennoch etwas zu kurz: (1) In punkto Formalqualifikation

¹⁹⁶ Das Bundesinstitut für Berufsbildung in Deutschland (BIBB) betreibt ein aufwändiges Prognose-Tool namens „QuBe“ zur Ermittlung von Arbeitskräftebedarf und -angebot bis zum Jahr 2040 (<https://www.bibb.de/de/11727.php>, <https://www.bibb.de/de/163203.php>). In sogenannten Berufe-Dossiers werden für mehr als 30 Berufs-Hauptgruppen Projektionen erstellt. Wenngleich nicht so einfach 1:1 auf Österreich oder Wien übertragbar, sind für die öffentliche Verwaltung insbesondere die QuBe Berufe-Dossiers „Recht und Verwaltung“ sowie „Berufe in Unternehmensführung und Organisation“ relevant.

haben in den 2010er Jahren in Wien sowohl höhere Bildungsabschlüsse mit Matura bzw. insbesondere mit Hochschulabschluss, aber auch solche nur mit Pflichtschulabschluss zugenommen, wohingegen Lehre (-8%) und berufsbildende mittlere Schulen (-2%) rückläufig sind. (2) Markanter ist im selben Zeitraum der Rückgang bei Bürokräften & verwandten Berufen am gesamten Wiener Arbeitsmarkt (-12%) verlaufen, während zugleich die Anzahl aller Erwerbstätigen in Wien um 12% gestiegen ist. (3) Unter allen Beschäftigten in der ÖNACE-Branche <O> (öffentliche Verwaltung) arbeiten heute über 63% in hochqualifizierten Angestelltentätigkeiten mit zumindest Maturaniveau, 29% in nicht-manuellen Tätigkeiten unterhalb des Maturaniveaus und 8% in manuellen Berufen. Daraus ist ableitbar, dass zwar stimmt, dass „klassische“ Bürotätigkeiten (auch) in Wien im Abnehmen begriffen sind, dass allerdings zugleich eine kontinuierliche Höherqualifikation stattgefunden hat, die vor Arbeitsplatz-Rationalisierung durch Technik schützt.

Zudem ergeben empirische Studien aus Deutschland wie jene rund um Sabine Pfeiffer (Bach et al. 2022) für das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) zur Frage des Umgangs mit dem technischen Wandel in Büroberufen, dass im Büro bzw. in der Verwaltung Beschäftigte in der Regel gut mit sich verändernden Kompetenzanforderungen in Hinblick auf immer neue „neue Technologien“ umgehen können. „Das Zusammenspiel von technischen Entwicklungen und dem Umgang mit diesen durch Bürobeschäftigte hat gezeigt, dass hier hohe Potenziale für einen grundsätzlich gelingenden Umgang zukünftiger technischer Transformationsprozesse vorhanden sind“ (Bach et al. 2022, 208). Für diese Diagnose von ausreichend „Fitness“ bei qualifizierten Angestellten lassen sich weitere Gründe heranziehen: Für eine erfolgreiche Bewerbung wird ohnehin ein immer höheres Qualifikationsniveau vorausgesetzt, auch wenn das Tätigkeitsspektrum selbst z.B. keinen akademischen Abschluss voraussetzen würde. Insbesondere in Büro- und Verwaltungsberufen existiert ein großer, branchenübergreifender Arbeitsmarkt mit vielen Möglichkeiten, den Job zu wechseln. Bei Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung bzw. im öffentlichen Dienst garantieren zudem eine deutlich höhere Beschäftigungssicherheit sowie auch das Gewicht der Interessenvertretung, dass durch Technologisierung vorangetriebene Rationalisierungspotenziale nicht zu Personalabbau führen, sondern demgegenüber zu Umschulungen und Wechsel in andere Bereiche im öffentlichen Sektor.

Fazit dieser „Ceteris-paribus“-Argumentation zu Digitalisierungseffekten ist, dass in der öffentlichen Verwaltung in Wien ein digitalisierungsbedingter Arbeitsplatzabbau maximal zu leichten Beschäftigungsverlusten führen könnte. Realistischer ist dagegen auch in Zukunft die Annahme der Einsparung von Stellen, indem neues Personal ungeachtet des vorhandenen Bedarfs nicht ausreichend rekrutiert wird, bedingt durch das Diktat knapper Mittel der öffentlichen Haushalte.

Box: BRISE-VIENNA – Beschleunigung durch digitalisiertes Bauverfahren

Das Digitalisierungs-Projekt BRISE (Building Regulations Information for Submission Involvement) zielt darauf ab, die Verwaltung der Stadt Wien und so das Leben von Bürgerinnen und Bürger zu verbessern. In Wien als „Stadt der kurzen Wege“ werden sich Behörden-Angelegenheiten schneller und effizienter abwickeln lassen. Digitale und auch analoge Beteiligungsprozesse sichern dabei die demokratische, serviceorientierte Weiterentwicklung zu einer modernen, nachhaltigen Verwaltung.

BRISE setzt neue Maßstäbe für die Baueinreichung und Baugenehmigung. In weiterer Folge kann BRISE in anderen Verwaltungsbereichen und in anderen europäischen Städten wirksam werden. Als For-

schungs- und Entwicklungsprojekt erhält BRISE rund 4,8 Millionen Euro Fördermittel von der EU-Initiative „Urban Innovative Actions“. Wissenschaft (TU Wien – Bauingenieurwesen und Informatik), Verwaltung (Stadt Wien), BIM-ExpertInnen (tbw-ODE) und ZT Kammer (Wien, Niederösterreich, Burgenland) setzen das Projekt in enger Zusammenarbeit bis März 2023 um.

Digitale Bauverfahren

BRISE bedeutet „Building Regulations Information for Submission Involvement“ und steht für eine smarte, effiziente Verwaltung. Es macht am Beispiel des Bauverfahrens die Stadt Wien zu einem europaweiten Vorreiter. Innovative Technologien gestalten die künftigen Bauansuchen und Baugenehmigungen digital – und damit schneller, effizienter, transparenter und kostengünstiger. Die digitalen Abläufe lassen sich in der Folge auf weitere Verwaltungsbereiche übertragen.

Bauen in der wachsenden Stadt

Die Großstadt Wien ist in den letzten 10 Jahren um rund 300.000 Einwohnerinnen und Einwohner gewachsen. Mit der Bevölkerung steigt die Bautätigkeit. Jährlich werden rund 13.000 Baueinreichungen bearbeitet. Die Stadt Wien bemüht sich um seinen großen Altbaubestand. An Neubauten stellt sie hohe soziale, architektonische und ökologische Ansprüche. Die zunehmende Komplexität führt bei Baueinreichungen auf Papier zu einer Verfahrensdauer von bis zu 1 Jahr.

High-Tech-Lösung

Das BRISE-Projekt verbindet die High-Tech-Methoden Building Information Modeling (BIM), Künstliche Intelligenz (KI) und Augmented Reality (AR) zu einem umfassenden, durchgängig digitalen und automatisierten Genehmigungsverfahren. Statt 2D-Papierplänen kommen gänzlich digitale 3D-Gebäudemodelle zum Einsatz. Die BRISE-Lösung ist damit eine innovative Grundlage für die Verwaltung des gesamten Bauvorhabens – von der Planung über die Einreichung bis hin zur Baustellen-Kontrolle vor Ort und der Abnahme des fertigen Bauwerks.

- BIM (Building Information Modelling): ermöglicht automatisiertes Prüfen von Einreichungen auf Basis von 3D-Modellen
- KI (Künstliche Intelligenz) und Legal-Tech: ermöglicht automatisierte Prüfungen von rechtlichen Rahmenbedingungen, Dokumentenchecks, digitalen Support für die Baupolizei etc.
- AR (Augmented Reality): ermöglicht eine nachvollziehbare Visualisierung von Bauvorhaben - statt Baupläne lesen zu müssen, können BürgerInnen 3D-Modelle von zukünftigen Gebäuden einfach virtuell betrachten

Vorteile

Die Verbindung der verschiedenen High-Tech-Methoden senkt Projekt-Risiken, verbessert Zeitpläne und Ausgaben, unterstützt Verwaltungs-MitarbeiterInnen und führt insgesamt zu einem besseren Ergebnis mit mehr Transparenz. Die Vorteile des digitalen Bauverfahrens kurz gefasst:

- **Schnelligkeit:** Die digitalen Baugenehmigungs-Verfahren dauern um bis zu 50 Prozent kürzer. Der aktuelle Status ist jederzeit für alle Beteiligten einsehbar. Schon bei der Vorprüfung gibt das System Feedback auf das eingereichte Gebäudemodell und damit auf das Bauvorhaben. Dies trägt zur notwendigen Planungssicherheit bei.

- **Transparenz:** Von der Planung bis zur Genehmigung eines Projekts sind alle Arbeitsschritte in einem 3D-Modell enthalten und von allen einsehbar. So können sich interessierte Bürgerinnen und Bürger neue Bauvorhaben bereits vor Baubeginn als 3D-Modelle anschauen und besser nachvollziehen.
- **Ressourcen:** Das neue Verfahren spart Zeit, Geld und Energie - einerseits den Einzelpersonen und Unternehmen, die Baugenehmigungen beantragen, und andererseits der Stadtverwaltung.
- **Gewinn:** Wissenschaft und Forschung gewinnen wertvolle Erfahrungen und Testfelder für die Weiterentwicklung digitalisierter Verwaltungsabläufe. Die Ergebnisse werden als Know-how unmittelbar in den Lehrbetrieb einfließen.

Projektpartner

Personen aus Wirtschaft, Wissenschaft und der Wiener Verwaltung bilden ein interdisziplinäres ExpertInnen-Team: Stadt Wien – Magistratsdirektion strategische IKT; Stadt Wien – Magistratsdirektion Bauten und Technik; tbw – ODE (the better way – office for digital engineering) – Konsultanten für Digitalisierungsprozesse; TU Wien – Bauingenieurwesen und Informatik; WH – Media; ZT-Kammer – Kammer der ZiviltechnikerInnen, ArchitektInnen und IngenieurInnen für Wien, Niederösterreich und Burgenland

Urban Innovative Actions (UIA),

eine Initiative der Europäischen Kommission, fördert innovative Maßnahmen im Bereich der nachhaltigen Stadtentwicklung. Die UIA stellt städtischen Behörden in ganz Europa Raum und Ressourcen zur Verfügung, um neue Lösungsansätze für komplexe, reale Herausforderungen zu erproben. Die geförderten Projekte müssen innovativ sein, hohe Qualität aufweisen, unter Beteiligung von wichtigen Interessens-TrägerInnen erarbeitet, ergebnisorientiert und umsetzbar sein.

BRISE setzte sich unter 175 Einreichungen aus 23 EU-Ländern erfolgreich durch. Als europäisches Vorzeigeprojekt schafft BRISE wesentliches Zukunfts-Know-how für Wien und darüber hinaus für ganz Europa. Der Ansatz von BRISE führt technisch und organisatorisch relevante Aspekte zusammen.

Quelle: <https://digitales.wien.gv.at/projekt/brisevienna/>

9.2.4 Mehr Krisen erfordern mehr Krisenmanagement-Personal in der öffentlichen Verwaltung

Um es kurz zu machen: Eine bzw. *die* relevante, wenngleich nicht unbedingt herbeigesehnte Steigerung der Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung bzw. im öffentlichen Sektor ist durch die wahrscheinlich zunehmende Krisen- und Störungsanfälligkeit von gewohnten Abläufen in Wirtschaft und Gesellschaft zu erwarten. Dargestellt mit Beschäftigtendaten am Beispiel der Coronapandemie, die in einigen Jahrzehnten womöglich als eine Art Ouvertüre in den Einstieg in eine andere Ära angesehen werden könnte und ein Revival des Staates als Krisenmanager erfordert: Von 2019 auf 2020 wurde gemäß der abgestimmten Erwerbsstatistik in Wien das Personal in der öffentlichen Verwaltung (ÖNACE O) um 4.500 Personen aufgestockt. Zwar ist es nicht so leicht, die unterschiedlichen Einrichtungen ausfindig zu machen, wo genau Personal erweitert wurde. Die Argumentation, dass es sich dabei vor allem um die Bereitstellung einer Logistik für die Bewältigung

der Corona-Krise gehandelt haben dürfte, etwa im Bereich Testen und Impfen, mit eilig aufgebauten Test- und Impfzentren und dezentralen Stellen in allen Bezirken, dürfte aber plausibel sein.

Im Kontext von „Krise“ ist gleichsam zwangsläufig der Begriff „Resilienz“ (inkl. den dazugehörigen Konzepten Vulnerabilität und Anpassungsfähigkeit) einzubringen. Mit Resilienz ist die Fähigkeit von Systemen gemeint, mit unerwarteten Störungen in geeigneter Weise umzugehen (Giffinger et al. 2021, II). Auch zur Resilienz von öffentlichen Verwaltungen finden sich Studien, etwa Fallstudienberichte darüber, wieviel Veränderungs- und Anpassungsfähigkeit der öffentliche Sektor in der Corona-Pandemie aufbringen konnte (vgl. z.B. Parzer / Prorok / Weixlbraun 2022). Anhand einer Studie zum „entzauberten Staat“ in der Corona-Krise (in Deutschland) diagnostiziert Schularick (2021) eine Art Krisenparadox, wonach in Krisen einerseits völlig offenkundig werde, wie angewiesenen ausdifferenzierte Gesellschaften auf einen Staat sind, der das Risikomanagement übernimmt. Andererseits diagnostiziert Schularick in einer Bilanz der staatlichen Krisenbearbeitung in der Corona-Pandemie eine eingeschränkte Krisenmanagement-Wirksamkeit aufgrund eines personell ausgezehnten Staatsapparates.

Folgen von möglichen zukünftigen Krisen wie Pandemien bzw. Infektionskrankheiten; Klimawandel (Hitze, Dürre, Wasserknappheit) und Biodiversitätsverlusten; Kriegen / Terroranschlägen (auch Cybercrime und Spionageabwehr); Blackouts sowie die vermutlich noch zunehmenden (klimabedingten) Flüchtlingsströme werden es in den nächsten Jahren erforderlich machen, mehr in den Schutz der kritischen Infrastruktur, in Katastrophenschutz und die militärische Verteidigungsfähigkeit sowie in die Systeme der alltäglichen Daseinsvorsorge zu investieren (Grundversorgung, Unterkunft, Gesundheit u.a.m.). Letzteres gilt insbesondere für vulnerable Gruppen.¹⁹⁷

An einem Beispiel dargestellt: Mehrwöchige Hitzeperioden können den Aufenthalt in ungekühlten Räumen in der Stadt zur Tortur werden lassen, inklusive der steigenden Anzahl von „Tropennächten“, in denen es nicht mehr ausreichend abkühlt. Um das alles „stemmen“ zu können, benötigt es von der öffentlichen Hand bereitgestellte Fachkräfte in ganz unterschiedlichen Kompetenzfeldern, von RaumplanerInnen bis hin zu „Disaster-Nurses“. Der Staat bzw. Einrichtungen des Bundes, der Länder und Gemeinden u.a.m. werden nicht allein für die ohnehin schwer planbare Krisenbewältigung verantwortlich sein können, aber analog zu Corona für einen Löwenanteil. Dazu bedarf es neben der Bereitstellung von finanziellen Mitteln (à la Covid-Hilfen für Unternehmen oder für Kurzarbeit) auch die Aufstockung beim Personal im öffentlichen Dienst selbst.

Box: Bündnis will Klimabildung für Gesundheitsberufe

In einem offenen Brief ruft das Bündnis Klimagesundheit, das sich aus 30 Organisationen im Gesundheitsbereich zusammensetzt, die zuständigen Ministerien dazu auf, die Rahmenbedingungen für die Klimabildung zu schaffen. Hitzewellen, die Corona-Pandemie und Hungersnöte seien nicht nur Gesundheitsnotstände, sondern auch eine Folge des Klimawandels.

Gerade deshalb müsse Gesundheitspersonal, seien es Ärztinnen, Pflegepersonal oder andere Gesundheitsfachleute, bereits in seiner Ausbildung auch zur Klimakrise und ihren Folgen aufgeklärt werden. Die Klimakrise sei eine der größten Bedrohungen für die öffentliche Gesundheit im 21. Jahrhundert,

¹⁹⁷ Vgl. dazu weiter oben im Kapitel „Krisen und Krisenprävention“ ein in der zweiten Hälfte 2022 ermitteltes Ranking von absehbaren Krisenphänomenen auf Basis einer weltweiten ExpertInnenbefragung des World Economic Forum.

sagt Willi Haas vom Institut für Soziale Ökologie der Universität für Bodenkultur. Deshalb sei es notwendig, gezielt geschultes Personal zu haben, das kompetent handeln könne.

Denn zu bemerken seien eine Zunahme der Hitzesterblichkeit und Mangelernährung, von Waldbränden und Dürren sowie eine Ausbreitung von Infektionskrankheiten und ein Anstieg von Atemwegserkrankungen und Allergien. Nicht nur sollen die gesundheitlichen Folgen des Klimawandels als verpflichtende Curricula in den medizinischen Universitäten einfließen, auch Fortbildungen sollen als Pakete online und vor Ort angeboten werden.

Außerdem fordert das Bündnis, bestimmte Berufsbilder stärker zu etablieren. Es brauche viel mehr sogenannte Community-Nurses, die sich um die Versorgung von Patientinnen und Patienten außerhalb des Krankenhauses kümmern, aber auch Disaster-Nurses. Diese seien als spezialisierte Pflegekräfte für die Versorgung von Patientinnen in Notfallsituationen wie etwa Naturkatastrophen, bei Terroranschlägen und Massenunfällen ausgebildet und sollen psychologisch und logistisch ersthelfen.

Quelle: Melanie Raidl, 3.3.2023, <https://www.derstandard.at/story/2000144086956/wunsch-nach-klimafreundlichem-job-wird-in-allen-altersgruppen-groesser>

Zum Thema Klimafolgen äußert sich ein erstrangiger Wiener Zukunftsforscher, der Science-Fiction-Autor Marc Elsberg in einem Interview in der Zeitschrift Profil (10/2023, 59) folgt: „Vielleicht werden wir nicht unter 1,5 oder zwei Grad Erwärmung bleiben. Aber vielleicht gelingt es uns, uns die ganz großen Katastrophenszenarien zu ersparen. Das soll jetzt nicht zynisch klingen, weil das wird natürlich für viele Millionen Menschen trotzdem schlimmste Katastrophen bedeuten mit riesigen Migrationsbewegungen, Verlust von Heimat, Bürgerkriegen und so weiter. Aber weder wird die Menschheit aussterben, noch wird die Welt unbewohnbar werden [...] Es geht hier um ein Problem der Allgemeinheit, und es ist die Aufgabe der Politik, dies zu lösen.“

Über die Dimension des staatlichen Investitionsbedarfs zum Erreichen der Klima- und Energieziele bis zum Jahr 2030 gemäß Klima- und Investitionsplan der österreichischen Bundesregierung aus 2019 informiert eine Studie von Philipp Heimberger (Heimberger 2023). Der Anteil der jährlich erforderlichen öffentlichen Investitionen liege für Österreich bei rund 60 Prozent der Gesamtinvestitionen (von ca. 4 Prozent des BIP), das entspricht 2,4 Prozent der Wirtschaftsleistung von 2019 (rund 9,5 Mrd. Euro). Dabei handle es sich um eine Untergrenze, da die Klimaziele zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2030 mittlerweile verschärft wurden. Ein Großteil der Klimainvestitionen müsse über öffentliche Schulden finanziert werden. Der Haken daran gemäß Heimberger: Trotz hoher Bedarfe bestehe die Gefahr des Zurückschraubens öffentlicher Ausgaben für Klimaschutz. Die Krisen der letzten Jahre führten dazu, dass das Budgetdefizit und die Staatsschuldenquote heute deutlich höher liegen als im Jahr 2019. Für die kommenden Jahre steige der Druck, Budgetkonsolidierungsmaßnahmen in Form von Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen durchzusetzen. „Unter Budgetkonsolidierungsdruck sind Ausgaben für öffentliche Investitionsvorhaben einfacher zu kürzen als andere staatliche Ausgaben. Dass angesichts des Alterungsprozesses der Gesellschaft auch Mehrausgaben in den Bereichen Pflege, Pensionen und Bildung in Aussicht stehen, erschwert die erforderliche Erhöhung von Investitionen in Klima und Energie zusätzlich (Heimberger 2023).

Allerdings: Im Vergleich zur Hochphase der neoliberalen Epoche ab den 1990er Jahren, wo dem Staat vielfach nicht viel mehr als eine „Nachtwächterrolle“ zugewiesen wurde, sind heute die Stimmen präsenter, die ein Revival des investiven Staates (Mazzucato 2021) mit mehr Investitionen in

Gemeinwohl in Form von öffentlichen Infrastrukturen (Wernecke / Zanker 2022), in die Daseinsvorsorge der „Alltagsökonomie“ (Foundational Economy Collective 2019, Bärnthaler et al. 2022) oder sogar einen ökologisch ausgerichteten „Infrastruktursozialismus“ (Neckel 2022) fordern. Der deutsche Soziologe Berthold Vogel, der sich mit zahlreichen Forschungen zum Personal in der öffentlichen Verwaltung einen Namen gemacht hat (Vogel/Pfeuffer 2016, Schultheis/Vogel/Mau 2014, Kersten/Neu/Berthold 2019), sieht hier eine neue „Politik der öffentlichen Güter“ als Mega-Gestaltungsfrage im 21. Jahrhundert. „Die Pflege und Verantwortung für öffentliche Güter sind eine kollektive Aufgabe, die wir Erwerbstätigen übertragen sollten, die hierfür gut ausgebildet sind und ein vernünftiges Arbeitsumfeld mit adäquater Vergütung vorfinden. Unsere Studien im öffentlichen Sektor zeigen, dass die Mehrheit der im öffentlichen Sektor Beschäftigten ein starkes wertorientiertes Arbeitsbewusstsein mitbringt. Die Mehrheit der von uns befragten Pflege- und Lehrkräfte, Busfahrer und Sozialarbeiterinnen, Rettungsdienstler und Polizistinnen sind sich ihrer öffentlichen Verantwortung bewusst. Dies ist ein gesellschaftliches Kapital, eine soziale Bindekraft, auf der wir aufbauen können. Die Gegenwart der Pandemie bestätigt diese Befunde mit Nachdruck. In diese Institutionen und ihr Personal wurde in den vergangenen Jahrzehnten fahrlässig wenig investiert. Zudem hat sich in der Krise gezeigt, dass die Präsenz in der Fläche zählt.“ (Vogel 2022, 95) Und als Fazit: „Ohne leistungsfähige und resiliente öffentliche Einrichtungen werden weder Klimawandel noch soziale Fragen der Zukunft zu bewältigen sein. Dabei geht es nicht um den unproduktiven Streit, ob es nun etwas mehr oder etwas weniger Staat sein darf. Es geht um eine kompetente Verwaltung, um leistungsfähige öffentliche Einrichtungen, um neue soziale Orte des Zusammenhalts und um Menschen, die sich in den Dienst öffentlicher Aufgaben stellen. Hier sind Investitionen und Erneuerung gefragt“ (Vogel 2022, 98).

9.2.5 Dezentralisierung und Verlagerung von Bundesbehörden in die Bundesländer?

Seit 2017 hat es einige Aufregung um die geplante Umsiedlung des Umweltbundesamts von Wien nach Klosterneuburg gegeben. In sachlicher Hinsicht sollte damit u.a. die Frage einer anstehenden Generalsanierung im Hauptgebäude in der Spittelauer Lände sowie eine Zusammenführung der unterschiedlichen Standorte in Wien mittels Neubau auf dem Areal einer ehemaligen Kaserne im angrenzenden und insofern „gut mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbaren“ Niederösterreich gelöst werden. Mit dem Wechsel der Bundesregierung 2019 wird, Wikipedia zufolge, „seit 2020 die geplante Übersiedlung evaluiert, eine Entscheidung lag 2022 noch nicht vor“.¹⁹⁸ Derselben Wikipedia-Seite ist zu entnehmen, dass im Umweltbundesamt, das seit 1985 als ausgegliederte GmbH geführt wird, im Jahr 2019 ca. 600 MitarbeiterInnen beschäftigt waren, es sich bei dieser Organisation somit um eine Einrichtung beachtlicher Größe handelt.

Warum dieses Beispiel? Ungeachtet der Frage, inwiefern politische Motive für die Umsiedlung des Umweltbundesamtes mitausschlaggebend gewesen sind, ist grundsätzlich nachvollziehbar, dass die relativ hohe Dichte an Einrichtungen in der Bundesverwaltung bzw. von ausgegliederten Gesellschaften in Wien nicht in Stein gemeißelt ist. Gerade mit der steigenden IKT-Durchdringung mit Breitband-Internetzugang und dem Homeoffice-Boom seit der Corona-Pandemie wird es mehr und mehr als normal erachtet, nicht mehr täglich in die Arbeitsstelle nach Wien (oder Graz etc.) zu pendeln. Eine zumindest nachvollziehbare Dynamik würde darin liegen, die in Wien konzentrierte Bundesverwaltung etwas zu dezentralisieren, indem geeignete Einrichtungen oder Teile davon in

¹⁹⁸ [https://de.wikipedia.org/wiki/Umweltbundesamt_\(%C3%96sterreich\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Umweltbundesamt_(%C3%96sterreich))

kleinere Städte umgesiedelt bzw. auf die verschiedenen Bundesländer verteilt werden. Das wäre zudem im Sinn der vorherigen Argumentation, den Staat und dessen Akteure gleichsam wieder mehr „in die Fläche“ zu bringen, nachdem in den letzten Jahrzehnten unzählige Behörden wie Polizei oder Post auf weniger Einheiten konzentriert oder privatisiert wurden. Mehr Beschäftigte auch aus der Bundesverwaltung würden den österreichischen Regionen gut tun und dort Impulse bewirken. In Wien würde dann allerdings die Kaufkraft der derart Abgewanderten in Branchen wie dem Handel oder in der Gastronomie fehlen.

9.3 Zusammenfassung Trendprognosen zur öffentlichen Verwaltung

In einer Bilanzierung von verschiedenen Einflussfaktoren mit Relevanz für die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung in Wien lässt sich voraussagen, dass „unterm Strich“ in den nächsten 10 bis 20 Jahren wahrscheinlich ein leichtes Beschäftigungswachstum anzunehmen ist. So dürfte beispielsweise das Wachstum der Wohnbevölkerung mehr zusätzliche Arbeitskräfte erforderlich machen als andererseits im Zuge der fortgesetzten digitalen Verwaltungsmodernisierung eingespart wird. Vor allem wird die erwartbare Zunahme von großen bis gesellschaftsweiten Krisenphänomenen – von Kriegsfolgen bzw. einer Steigerung der Verteidigungsfähigkeit, Infektionskrankheiten, Erderhitzung bis zur damit korrespondierenden klimabedingten Migration u.a.m. – das Sicherheitsbedürfnis in der (alternden) Bevölkerung markant erhöhen. Von der öffentlichen Hand wird nicht nur die Bereitstellung von finanziellen Ressourcen verlangt, sondern zugleich die Aufstockung von Personal dort, wo es nötig ist. Das aus der Krisenvorsorge und -bewältigung resultierende Beschäftigungswachstum in der öffentlichen Verwaltung dürfte umso höher ausfallen, je gravierender, häufiger und dauerhafter zukünftige Krisen ausfallen. Es gibt schlicht keine Instanz im Krisenmanagement im Sinn einer Feuerwehr, die in punkto Leistungs- und Bewältigungskapazität mit dem Staat und seinen Akteuren auf den unterschiedlichen Ebenen zu vergleichen wäre, von der Gemeinde- bzw. Landesebene über die Bundesebene bis zur internationalen (EU-)Ebene.

Tabelle 9-4: Trendprognosen zur öffentlichen Verwaltung in Wien

	Risiken	Chancen
Quantitative Beschäftigungseffekte	<ul style="list-style-type: none"> - Voranschreitende Digitalisierung gerade in Verwaltungsabläufen ermöglicht Rationalisierungen und Personaleinsparungspotenziale - Breitband-Internet triggert Dezentralisierungsprozesse, insb. in Einrichtungen der Bundesverwaltung - Abwanderung von Teilen der Beschäftigten aus Wien möglich 	<ul style="list-style-type: none"> - Weiteres Bevölkerungswachstum in Wien erfordert mehr Personal in der kommunalen Verwaltung - Zunahme von Krisenphänomen erfordert mehr Personal im öffentlichen Sektor für Krisenvorsorge und -bewältigung (von der Grundversorgung in Pandemien sowie für Geflüchtete bis hin zu Disaster-Nurses bei Akutkrisen) - Geopolitische Umwälzungen infolge des Kriegs in der Ukraine erfordern auch von Österreich mehr Investitionen in die Verteidigungsfähigkeit und Aufstockung des Bundesheeres inkl. Cybersecurity u.a.m.

Qualität der Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> - Polarisierungsthese, wonach insb. mittlere Qualifikationsgruppen in nicht-manuellen Tätigkeiten aufgrund von Digitalisierung in Arbeitsprozessen weniger benötigt werden; bzw. weil nicht-akademisches Verwaltungspersonal verdrängt wird, obwohl für die jeweiligen Tätigkeiten kein akademischer Abschluss erforderlich ist - Pensionierungswelle und Nachbesetzungsprobleme können in manchen Bereichen des öffentlichen Sektors zu Fachkräftemangel und damit zur Überlastung des bestehenden Personals führen 	<ul style="list-style-type: none"> - Im Zuge der Nachbesetzung infolge der absehbaren Pensionierungswelle in der öffentlichen Verwaltung bzw. im öffentlichen Sektor in Wien entstehen im nächsten Jahrzehnt überdurchschnittliche viele Stellen für junge Menschen in unterschiedlichsten Ausbildungsformen und Berufen - Die öffentliche Verwaltung hat ebenfalls als attraktive ArbeitgeberIn aufzutreten, um im Wettbewerb um qualifiziertes Personal zu reüssieren: Beschäftigungssicherheit als Asset, dazu attraktive Arbeitsplätze und Laufbahnperspektiven im öffentlichen Dienst
Strukturelle Veränderungen	<ul style="list-style-type: none"> - Zunahme von „multiplen Krisen“ impliziert zwar mehr Personal in der öffentlichen Verwaltung, zugleich Grenzen der Finanzierbarkeit durch den Staat und als Folge ggfs. teilweise weniger attraktive Beschäftigungsbedingungen als in der Vergangenheit 	<ul style="list-style-type: none"> - Revival des Staates bzw. seiner Akteure als Krisenmanager, mehr Akzeptanz für öffentliche Infrastrukturen, Daseinsvorsorge etc.; Ideologie von „mehr privat, weniger Staat“ ist spätestens seit der Corona-Krise verblasst
Wild Cards	<ul style="list-style-type: none"> - Erschöpfung der Finanzierbarkeit des Staates bzw. der Stadt Wien 	<ul style="list-style-type: none"> - Signifikante Verbesserung bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen durch Ausweitung von Co-Kreation, d.h. vielfältige Kooperationen zwischen Verwaltungen, Unternehmen und Zivilgesellschaft – Revival von Bürgersinn anstatt KonsumentInnenmentalität