ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Wagner, Ingo

Article

Die Entwicklung der Personalstands- und Personalausgabenstruktur im öffentlichen Dienst in den neuen Bundesländern und insbesondere Sachsen

ifo Dresden berichtet

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Wagner, Ingo (2002) : Die Entwicklung der Personalstands- und Personalausgabenstruktur im öffentlichen Dienst in den neuen Bundesländern und insbesondere Sachsen, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 09, Iss. 2, pp. 33-47

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/169634

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Die Entwicklung der Personalstands- und Personalausgabenstruktur im öffentlichen Dienst in den neuen Bundesländern und insbesondere Sachsen

Gegenstand des vorliegenden Aufsatzes ist es, zu überprüfen, wie sich der Personaleinsatz und die Personalausgaben im öffentlichen Dienst in verschiedenen Aufgabenbereichen der neuen Länder entwickelt haben. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt dabei auf der Entwicklung des Personaleinsatzes. Diese zeigt auch die Veränderung der Gewichte der einzelnen Bereiche im öffentlichen Dienstleistungsangebot.

Entwicklung und Strukturveränderung im Personalbereich wird mittels des Konzepts der Vollzeitäquivalente (VZÄ) untersucht. Die Entwicklung der Personalausgaben hängt nicht nur vom mengenmäßigen Einsatz ab. Deshalb wird in einem zweiten Abschnitt auf die Entwicklung und Struktur der Jahresdurchschnittsverdienste eingegangen und diese mit der Tariflohnentwicklung verglichen. Schließlich wird dargestellt, welche Ausgabenentwicklung sich aus dem Zusammenwirken von Personaleinsatz und Entlohnung im öffentlichen Dienst ergeben hat. Die Untersuchung umfasst die fünf neuen Flächenländer und bezieht zu Vergleichszwecken aus dem früheren Bundesgebiet die finanzschwachen Länder Niedersachsen (NS), Rheinland-Pfalz (RP) und Schleswig-Holstein (SH) sowie den Freistaat Bayern (BY) ein[1].

Methodische Einführung

Bevor auf die oben angesprochenen Themen eingegangen wird, gilt es zunächst, den Untersuchungsgegenstand genauer einzugrenzen und das Konzept der Vollzeitäquivalente sowie den Begriff der Personaldichte zu erläutern.

Zu den öffentlichen Arbeitgebern gehören die Gebietskörperschaften Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrem gesamten verwaltungsmäßigen und wirtschaftlichen Handeln. Dieses umfasst die Hoheits- und Leistungsverwaltung der Behörden, Gerichte und Einrichtungen im Bereich der kameral geführten Haushalte, die kaufmännisch geführten Sonderrechnungen, die mittelbaren Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform und die rechtlich selbständigen Einrichtungen in privater Rechtsform mit überwiegend[2] öffentlicher Beteiligung.[3] Die Beschäftigten der öffentlichen Arbeitgeber werden jährlich am 30. Juni nach den Bestimmungen des Finanz- und Personalstandstatistikgesetzes erhoben. In den nachfolgenden Ausführungen werden nur die Beschäftigten der Länder im Bereich des kameral geführten Haushalts betrachtet. Die Personalsituation bei den Bundesbeschäftigten in den Ländern und der Beschäftigten der Gemeinden und Gemeindeverbände wird ebenso ausgeblendet, wie die Personalentwicklung in den Institutionen mit eigenem Rechnungswesen (Sonderrechnungen)[4].

Wie das Beispiel Sachsen zeigt, entfallen 1999 auf die Beschäftigten des Landes weniger als die Hälfte aller öffentlichen Bediensteten im Freistaat (vgl. Tab. 1). Der Anteil des Personals der Kommunen liegt nur unwesentlich unter dem des Landes. Damit entfallen etwas mehr als 80 % der Beschäftigten in Sachsen auf das Land und die Kommunen. Der Anteil der Beschäftigten des Bundes und der Sozialversicherungsträger in Sachsen liegt 1999 zusammen unter 9 %. In den kommunalen Zweckverbänden und Institutionen mit eigenem Rechnungswesen sind etwa 11 % der öffentlichen Bediensteten beschäftigt.

Die Untersuchung der Personalentwicklung des Landes im Zeitablauf erfolgt im nächsten Abschnitt anhand der Vollzeitäquivalente. Bei diesem Konzept wird die Zahl der Teilzeitkräfte auf der Basis eines Arbeitszeitfaktors auf Vollzeitbeschäftigte umgerech-

[1] *Diese Länder werden in den folgenden Abbildungen als aABL = ausgewählte alte Bundesländer bezeichnet.*
[2] *Der Anteil der öffentlichen Hand ist größer als 50 %.*
[3] *Vgl. W. Breidenstein, „Beschäftigte der öffentlichen Arbeitgeber am 30. Juni 2000“, in: Wirtschaft und Statistik, 10/2001, S. 808.*
[4] *Hierzu gehören die Hochschulkliniken, die Krankenhäuser und Heilstätten sowie Wirtschaftsunternehmen mit kaufmännischem Rechnungswesen.*

Tab. 1

Beschäftigte im öffentlichen Dienst in Sachsen am 30.06. nach Beschäftigungsbereichen

Beschäftigungsbereich	1999	Anteil in v.H.
Insgesamt	278.961	100,0
Bund und Sondervermögen des Bundes[a)]	15.841	5,7
Land[b)]	***113.453***	40,7
Gemeinden/Gemeindeverbände	110.495	39,6
Sozialversicherungsträger	8.714	3,1
Sonstige[c)]	30.458	10,9

a) Bundeseisenbahnvermögen. - b) Ohne Einrichtungen, Unternehmen und Krankenhäuser mit Sonderrechnungen. - c) Hierzu gehören die kommunalen Zweckverbände, die Krankenhäuser und Hochschulkliniken des Landes (mit Sonderrechnungen), die Bundesanstalt für Arbeit und die Deutsche Bundesbank.

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

net.[5] Für die betrachteten alten Bundesländer wird der Arbeitszeitfaktor seit 1993 (Rheinland-Pfalz ab 1996) ausgewiesen. Der Arbeitszeitfaktor für Sachsen ist seit 1994 verfügbar. Für die übrigen ostdeutschen Länder wird der Arbeitszeitfaktor erst seit 1998 ausgewiesen.[6] Für die fehlenden Jahre wurde angenommen, dass die Arbeitszeit der Teilzeitkräfte eine vergleichbare Höhe wie im ersten verfügbaren Jahr hat.

Das Konzept der Vollzeitäquivalente wird verwendet, um Entwicklungen im Personalbereich unabhängig von der Intensität der Nutzung von Teilzeitmodellen nach Bundesländern und Aufgabenbereichen vergleichbar zu machen. Ein kurzer Überblick auf die Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung ist trotzdem interessant. Die Abbildung 1 verdeutlicht, dass es in den neunziger Jahren sowohl in Ostdeutschland wie auch in Westdeutschland zu einem Vordringen der Teilzeitbeschäftigung kam.

Dabei ist in den alten Bundesländern vor allem ab 1995 ein kontinuierlicher Anstieg zu konstatieren. In den neuen Bundesländern verlief der Anstieg der Teilzeitbeschäftigung nicht so stetig. Dies liegt an zwei Sonderbewegungen. So stieg zunächst in Brandenburg in den Jahren 1992 bis 1995 der Anteil der Teilzeitkräfte im schulischen Bereich deutlich an und ging anschließend wieder zurück. Damit sollte der erforderliche Personalabbau im Bildungsbereich sozial verträglich gestaltet werden. Auch in Thüringen ist seit 1998 eine deutliche Verlagerung von Voll- auf Teilzeitbeschäftigung zu erkennen, die auf den gesamten Personalhaushalt durchschlägt.

In den Ausführungen zum Personaleinsatz wird häufig der Begriff der Personaldichte verwendet. Die Personaldichte ist ein Maß für die Intensität mit der öffentliche Dienste angeboten werden. Sie erlaubt auch den Vergleich des Umfangs des Dienstleistungsangebots von Land zu Land. Um die Personaldichte zu bestimmen, wurde die Zahl der Beschäftigten gerechnet zu Vollzeitäquivalenten in den Aufgabenbereichen in Relation zur Bevölkerung des Landes gesetzt und mit 1.000 multipliziert. Im Folgenden wird die Personaldichte kurz mit Beschäftigte (in VZÄ) pro 1.000 Einwohner bezeichnet.

Die Entwicklung des Personalstandes in den Aufgabenbereichen

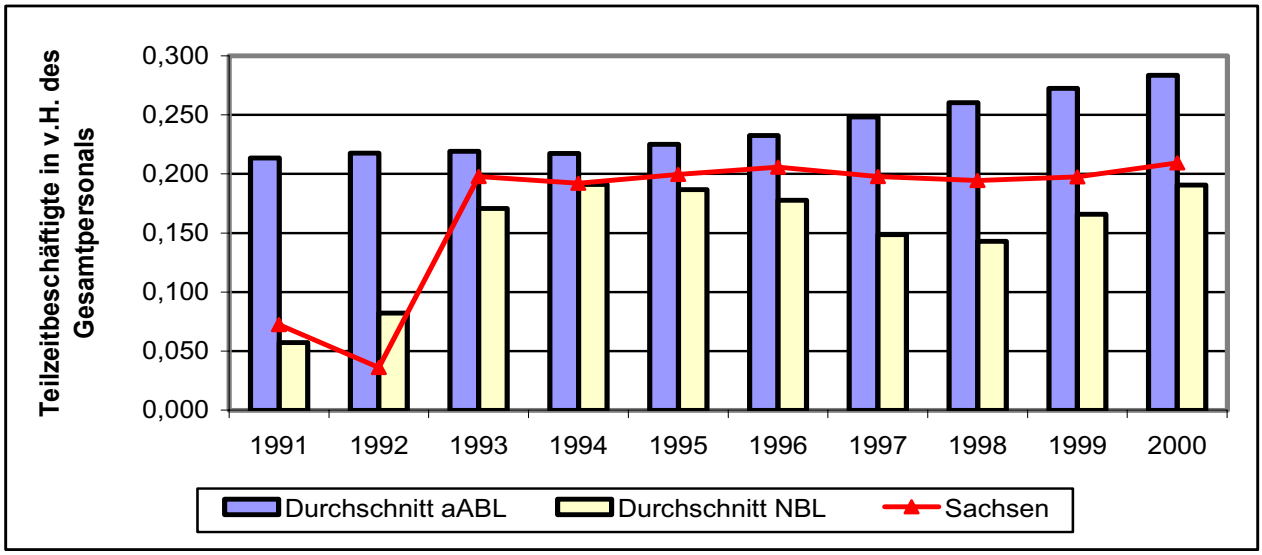
Für einen Einblick in die Entwicklung und Struktur des Angebots an öffentlichen Dienstleistungen wird nun die Entwicklung des Personaleinsatzes in den Aufgabenbereichen näher betrachtet (vgl. Übersicht 1).

[5] *Beträgt beispielsweise der Arbeitszeitfaktor 0,5 dann entspricht die vereinbarte Arbeitszeit von 2 Teilzeitkräften der Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten.*

[6] *Der Verfasser bedankt sich bei Herrn Dr. Breidenstein für die Bereitstellung der Angaben.*

Abb. 1

Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

Übersicht 1

Aufgabenbereiche der öffentlichen Arbeitgeber

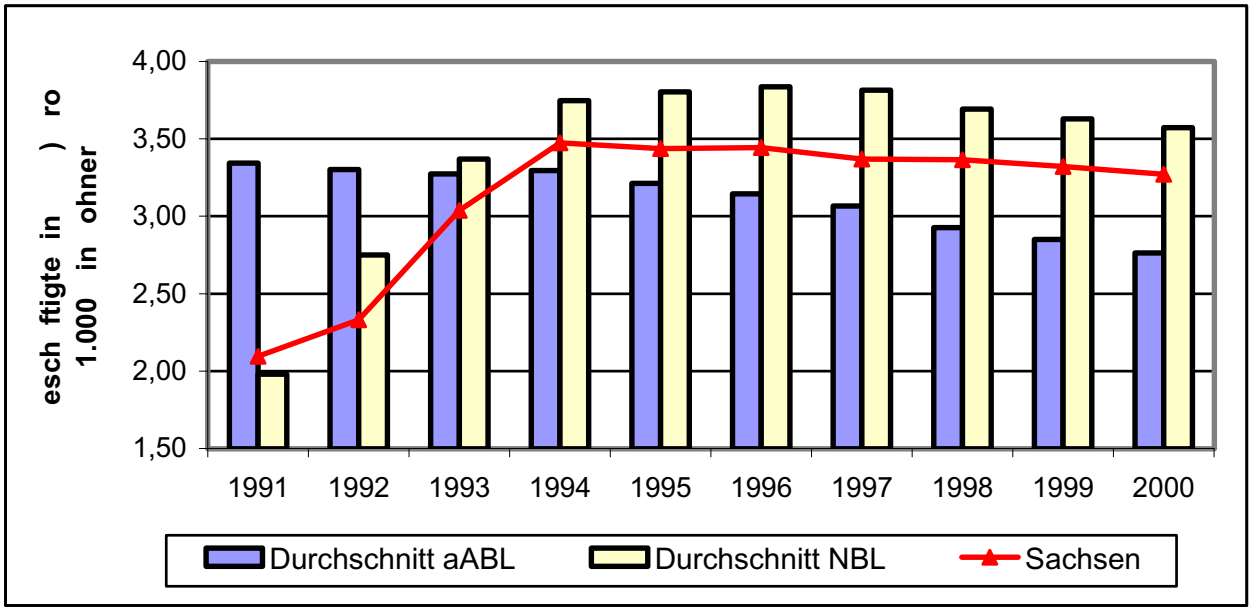
Allgemeine Dienste
Politische Führung, zentrale Verwaltung, Auswärtige Angelegenheiten
Öffentliche Sicherheit und Ordnung
Rechtsschutz
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten
Schulen und vorschulische Bildung
Hochschulen
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung
Gesundheit, Sport und Erholung
Wohnungswesen, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen
Verkehrs- und Nachrichtenwesen
Wirtschaftsunternehmen

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Der Aufgabenbereich *Politische Führung* umfasst unter anderem die Ministerialbediensteten, den Statistischen Dienst und die Steuer- und Finanzverwaltung. In diesem Bereich ist in den ostdeutschen Ländern zunächst ein ständiges Anwachsen der Personaldichte bis 1996 zu beobachten, während sie ab 1997 wieder zurückgeht (vgl. Abb. 2). Nach der Vereinigung wurde ein erheblicher Teil des Verwaltungspersonals der ehemaligen DDR – politisch gewollt – nicht übernommen. Deshalb musste der

Abb. 2

Entwicklung der Personaldichte im Bereich „Politische Führung“



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

Verwaltungsapparat quasi neu aufgebaut werden. Dabei leisteten auch viele Beamte aus den alten Bundesländern Entwicklungsarbeit.

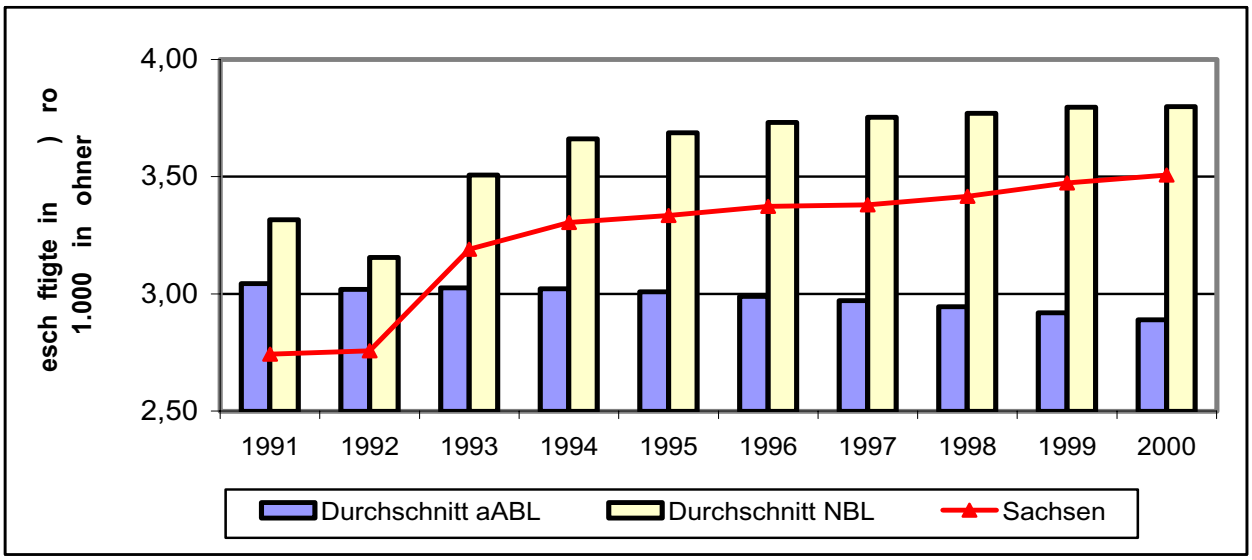
Lag die Personaldichte der neuen Länder im Jahr 1991 (1,98) noch deutlich unter der der alten Länder (3,34), war sie bereits im Jahr 1993 höher (3,37 NBL vs. 3,27 ABL). Man ist somit bei diesem Aufbauprozess zunächst über das Ziel hinaus geschossen. Auch im Jahr 2000 betrug die „Verwaltungsdichte“ in den neuen Ländern 3,57 Beschäftigte pro 1.000 Einwohner gegenüber 2,76 Beschäftigten pro Einwohner in den alten Ländern. Betrachtet man die einzelnen Länder, lässt sich für Sachsen feststellen, dass die „Verwaltungsdichte“ mit Ausnahme des Jahres 1991 zum Teil deutlich unter dem Durchschnitt der neuen Länder liegt. Sachsen hat mithin die Bürokratisierung weniger stark vorangetrieben. So weist Sachsen auch erst im Jahr 1994 eine Dichte über dem Durchschnitt der alten Länder auf und befindet sich in etwa auf einem Niveau mit Schleswig-Holstein (Sachsen 3,47; SH 3,41). Im Gegensatz zum Durchschnitt der neuen Bundesländer setzte das Absinken der Personaldichte bereits im Jahr 1995 ein.

Zum Bereich *Öffentliche Sicherheit und Ordnung* gehören die Polizei, der Brand- und Katastrophenschutz. Zwar ist die Entwicklung zu Beginn der neunziger Jahre ähnlich zu der im Aufgabenbereich Politische Führung (vgl. Abb. 3). Aber bei der Bereitstellung dieses Dienstes liegt die durchschnittliche Personaldichte Ostdeutschlands immer über dem Niveau in den Ländern des früheren Bundesgebiets und dies mit wachsendem Abstand. So steigt sie von 3,32 im Jahr 1991 bis zum Jahr 2000 auf einen Wert von 3,8.

Dagegen ist bei der Entwicklung der Personaldichte der alten Länder nach einer Phase der Konstanz von 1992 bis 1994 (3,02 Beschäftigte pro 1.000 Einwohner) ein kontinuierliches Absinken zu beobachten, das im Jahr 2000 ein Niveau von 2,89 Beschäftigten pro 1.000 Einwohner erreicht. Auch in diesem Aufgabenbereich liegt die Personaldichte Sachsens unter dem Durchschnitt der neuen Länder. Während jedoch die Länder, die für das hohe Niveau sorgen (exemplarisch Sachsen-Anhalt) seit einigen Jahren auf ihrem Level verharren, wächst die Personaldichte im Freistaat Sachsen weiter, sodass sich der Abstand zum Durchschnitt der neuen Bundesländer verringert. Gleichzei-

Abb. 3

Entwicklung der Personaldichte im Bereich „Öffentliche Sicherheit“



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

tig vergrößert sich der Abstand zum Durchschnitt der alten Länder. Vor dem Hintergrund, dass fremdenfeindliche Übergriffe auch mit einer deutlich höheren Personaldichte in den neuen Bundesländern nicht verhindert worden sind, stellt sich die Frage, ob eine vergleichbare Effizienz wie in den alten Bundesländern nicht mit weniger Personal zu erreichen ist.

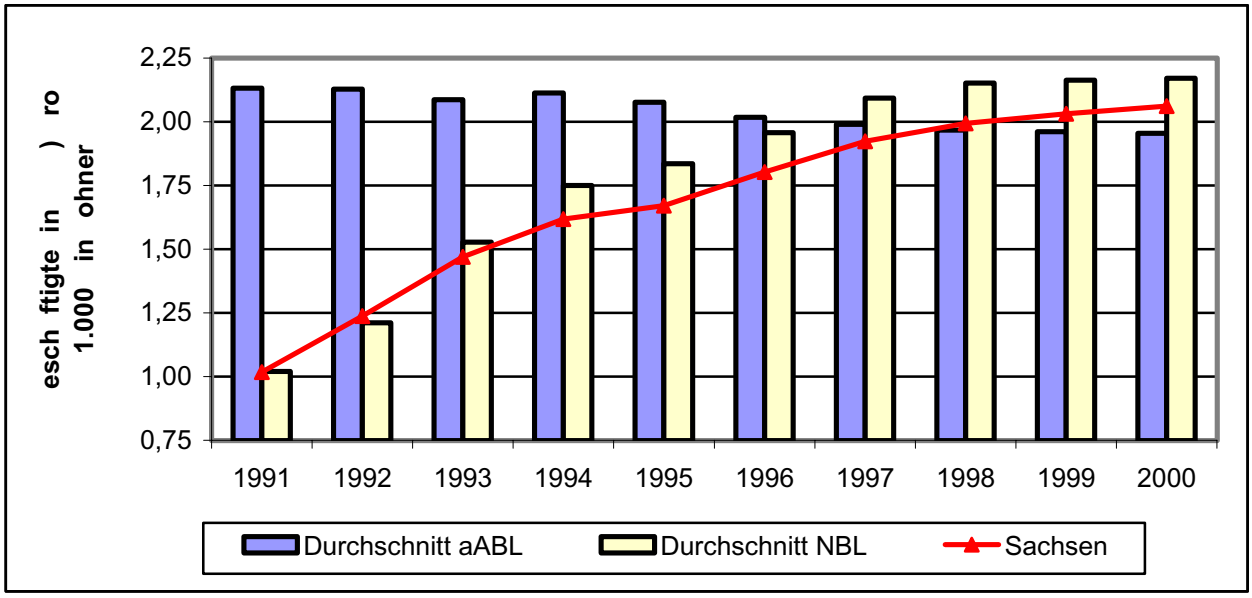
Die Entwicklung der Personaldichte im Bereich *Rechtsschutz* (dieser umfasst die Gerichte, Staatsanwaltschaften und Justizvollzugsanstalten) ist für die neuen Bundesländer dagegen durch eine Annäherung an die der alten Bundesländer gekennzeichnet (vgl. Abb. 4). Analog zur Entwicklung im Bereich *Politische Führung* galt es auch in diesem Bereich den Aufbau der Justiz nicht mit Richtern und Anwälten in Angriff zunehmen, die mit dem Rechtssystem der ehemaligen DDR verwachsen sind. Diese Annäherung ist im Wesentlichen 1996 abgeschlossen (NBL 1,96; ABL 2,03). Bereits im Jahr 1997 (NBL 2,09; ABL 1,99) weisen die ostdeutschen Länder eine höhere Personaldichte auf als die westdeutschen Länder. Während die Personaldichte in den betrachteten alten Ländern seit 1994 zurückgeht und 2000 ein Niveau von 1,96 Beschäftigten pro 1.000 Einwohner erreicht, stieg sie in den neuen Ländern bis zum Jahr 2000 auf 2,17 an (ein Niveau das in etwa dem der alten Länder im Jahr 1991 entspricht). Jedoch hat sich die Zunahme der Personaldichte der neuen Länder in den Jahren 1998, 1999 und 2000 verlangsamt.

Auch in diesem Bereich liegt die Personaldichte des Freistaates Sachsen unter dem Durchschnitt der ostdeutschen Länder (mit Ausnahme des Jahres 1992). Jedoch ist dieser Abstand zum Durchschnitt nicht so deutlich wie in den zuvor betrachteten Aufgabenbereichen. Im Vergleich zu den alten Bundesländern liegt Sachsen erst im Jahr 1998 über deren Durchschnitt (Sachsen 1,99; ABL 1,97) und auch im Jahr 2000 ist die Personaldichte des Freistaates Sachsen nicht sehr viel größer (Sachsen 2,06; ABL 1,96).

Zum Bereich *Schulen und vorschulische Bildung* gehören die verschiedenen Schultypen, aber auch die Verwaltung des Aufgabenbereiches. Hierbei gilt es, auch die Zuständigkeiten von Land und Kommunen zu beachten. So werden die Lehrkräfte vom Land „gestellt“, während die Beschäftigung von Hausmeistern und Schulsekretärinnen den Gemeinden obliegt. Damit ist das Gros der Beschäftigten in den

Abb. 4

Entwicklung der Personaldichte im Bereich „Rechtsschutz“



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

Schulen den Personalhaushalten der Länder zuzurechnen. Der Dienstbereich hat von allen Aufgabenbereichen auf Landesebene das größte Gewicht. Sein Anteil in Vollzeitäquivalenten im Jahr 2000 beträgt in den untersuchten Ländern zwischen 35 und 43 %. Deshalb haben Veränderungen in diesem Bereich nicht unerhebliche Auswirkungen auf den gesamten Personalstand.

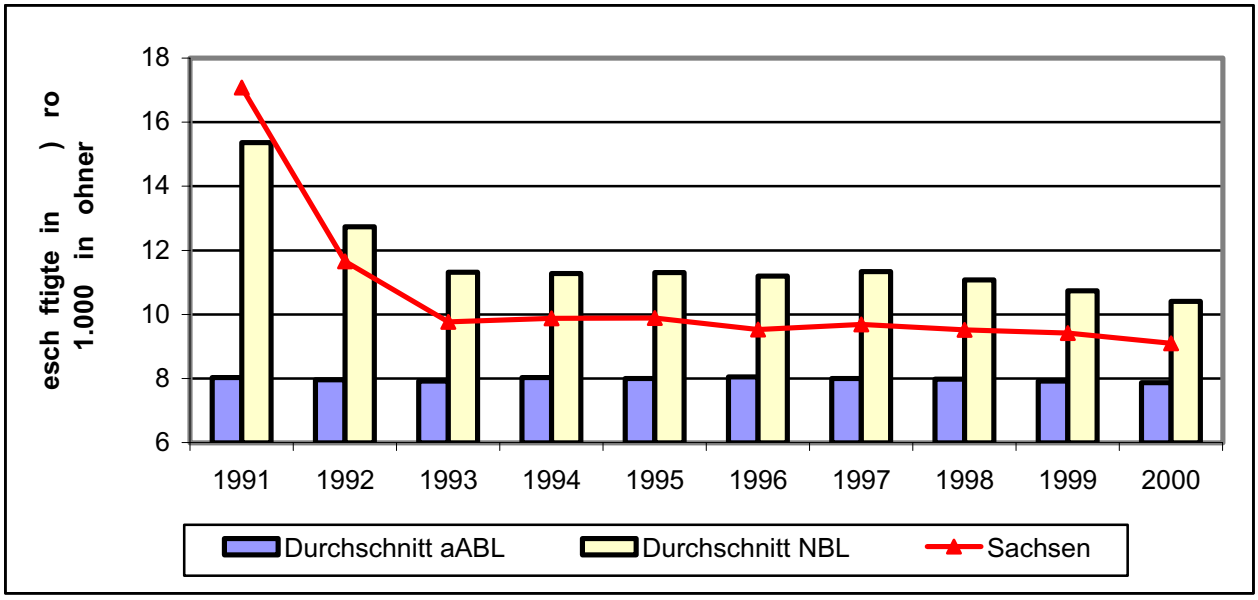
Im Gegensatz zu den Aufgabenbereichen der *Allgemeinen Dienste* nimmt hier die Personaldichte zunächst bis zum Jahr 1993 deutlich ab (vgl. Abb. 5). Dies lässt sich darauf zurückführen, dass zunächst ein großer Teil der Lehrer übernommen wurde und auch die Kindertagesstätten (Kitas) zum Zuständigkeitsbereich des Landes gehörten. Durch die Verlagerung der Zuständigkeit für die Kitas auf die kommunale Ebene und einem Selektionsprozess bei den Lehrern wurde in den Jahren 1992 und 1993 der Personalstand verringert. Nach einem leichten Wiederanstieg setzte ab 1997 ein Absinken der Personaldichte in Richtung auf die alten Bundesländer ein. Insgesamt unterscheidet sich die Personaldichte innerhalb der neuen Bundesländer noch deutlich. Während in Sachsen-Anhalt im Jahr 2000 noch 12,06 Beschäftigte pro 1.000 Einwohner in diesem Bereich arbeiten sind es in Sachsen 9,10 Beschäftigte pro 1.000 Einwohner. Die Personaldichte der alten Bundesländer weist nur eine geringe Abnahme auf (1991: 8,03; 2000: 7,87). Mit Ausnahme des Jahres 1991 liegt die Personaldichte des Freistaats Sachsen immer unter dem Durchschnitt der neuen Länder. Seit dem Jahr 1994 ist – mit Ausnahme des Jahres 1997 – eine ständige Abnahme der Personaldichte zu beobachten. Dies geschieht vor allem deshalb, weil es nach 1990 einen dramatischen Geburtenrückgang gab, der sich zu diesem Zeitpunkt beginnt auszuwirken.[7]

Ein hoher Personalstand in diesem Aufgabenbereich muss jedoch nicht negativ bewertet werden. Eine gute Versorgung mit Bildung kann auch als Investition in das Humankapital der Zukunft aufgefasst werden.

[7] *Vgl. T. Fester, „Umrechnung von Teilzeitarbeit in vollzeitäquivalente Stellen“, internes Arbeitspapier, Dezember 2001.*

Abb. 5

Entwicklung der Personaldichte im Bereich „Schulen und vorschulische Bildung“



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

Um den Umfang des Angebots an Bildungsdiensten besser charakterisieren zu können, wird nun die Relation VZÄ pro 1.000 Einwohner im schulpflichtigen Alter[8] herangezogen. Die Tabelle 2 zeigt, dass auch dieses Verhältnis zugunsten der neuen Länder ausfällt und bis zuletzt ansteigt. Sie zeigt aber auch, dass die rückläufige Personalentwicklung nicht mit der demographischen Entwicklung Schritt hält. Ob ein Verhältnis, das den Durchschnitt der alten Bundesländer um etwa ein Viertel übersteigt, gerechtfertigt ist, bleibt fraglich.

Der Bereich *Hochschulen* umfasst die Universitäten und Fachhochschulen. Die Entwicklung des Personalstandes dieses Aufgabenbereiches ist in den ostdeutschen Bundesländern ähnlich zu der im Schulbereich, wenngleich der Abstand zum Durchschnitt der westdeutschen Länder im Jahr 2000 geringer ist (vgl. Abb. 6). Die höheren Werte zu Beginn des Betrachtungszeitraums rühren zum Teil daher, dass in Mecklenburg-Vorpommern bis 1992 und in Sachsen-Anhalt bis 1995 die *Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen* in den Angaben zu den

Tab. 2

Personal der Länder im Aufgabenbereich „Schulen“

VZÄ/1.000 Einwohner im schulpflichtigen Alter*)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Durchschnitt aABL	55,3	54,9	54,5	54,6	53,6	53,1	52,3	51,7	50,9	50,7
Durchschnitt NBL	87,4	71,2	62,0	60,6	60,0	59,2	61,7	62,7	63,5	64,7
Sachsen	101,9	68,5	56,2	55,9	55,3	53,2	55,7	57,0	58,9	59,7

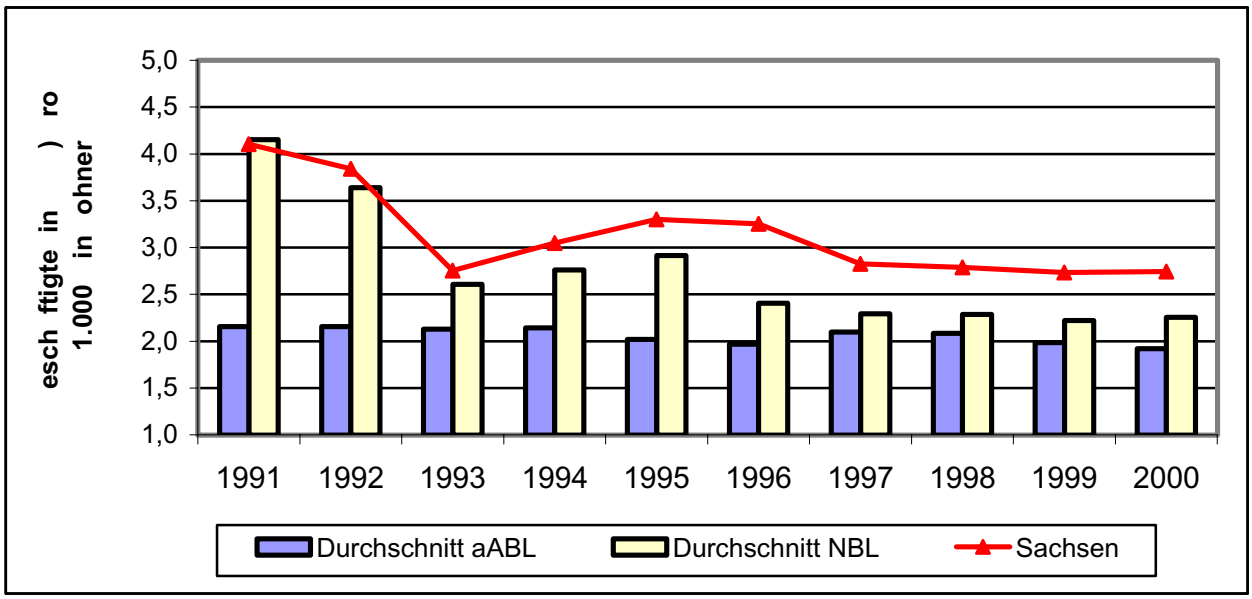
*) Die Angaben zur Bevölkerung im schulpflichtigen Alter aus dem Jahr 1999 und 2000 stammen aus der 9. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung nach Ländern.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

[8] *Hierzu zählen alle Einwohner im Alter zwischen 6 und 20 Jahren.*

Abb. 6

Entwicklung der Personaldichte im Bereich „Hochschulen“



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

Hochschulen enthalten waren. Seit dem Jahr 1996 liegt die Personaldichte der neuen Länder nur wenig über der der alten Bundesländer, die wiederum einen nur geringen Abfall gegenüber 1991 aufweisen. Der Freistaat Bayern und das Land Brandenburg haben sogar einen Anstieg der Personaldichte zu verzeichnen. Im Gegensatz zu allen anderen Bereichen ist die Anzahl der Beschäftigten pro 1.000 Einwohner des Freistaates Sachsen größer als die durchschnittliche Beschäftigtenzahl der jungen Länder.

Bei der Betrachtung der Relation VZÄ pro 1.000 Einwohner im Hochschulalter[9] zeigt sich hier ein anderes Bild als im Schulbereich (vgl. Tab. 3). Hier bewegen sich die Verhältnisse der alten und der neuen Bundesländer aufeinander zu. Die deutlich höheren Werte Sachsens können als Investition in Wirtschaftsbereiche aufgefasst werden, die im Standortwettbewerb eine akademische Ausbildung des Personals erfordern.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Aufbau neuer Verwaltungsstrukturen zügig vorangekommen ist. In der ersten Phase des Umstrukturie-

Tab. 3

Personal der Länder im Aufgabenbereich „Hochschulen“

VZA/1.000 Einwohner im Hochschulalter*)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Durchschnitt aABL	12,7	13,0	13,4	14,2	14,0	14,4	16,2	17,0	17,0	17,0
Durchschnitt NBL	29,3	26,4	19,6	21,6	23,7	20,1	19,4	19,5	18,8	18,9
Sachsen	30,2	29,0	21,4	24,4	27,1	27,3	23,8	23,6	23,1	23,0

*) Die Angaben zur Bevölkerung im schulpflichtigen Alter aus dem Jahr 1999 und 2000 stammen aus der 9. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung nach Ländern.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

[9] *Das sind Einwohner im Alter zwischen 20 und 30 Jahren.*

rungsprozesses (von 1991 bis 1993) hat sich die Zahl der Staatsdiener vor allem im Bildungsbereich deutlich reduziert. In dieser Zeit ist die Zahl der Landesbediensteten in Ostdeutschland um knapp 60.000 zurückgegangen (vgl. Abb. 7).

Von 1995 bis 2000 wurde in einer zweiten Phase die Zahl der Landesbediensteten in den neuen Bundesländern nochmals um gut 40.000 Köpfe verringert. Der gleichzeitige Aufbau von Teilzeitstellen wirkt sich nur in begrenztem Umfang aus. Die Zahl der Landesbediensteten (Köpfe gezählt) ist nur geringfügig weniger gesunken als die Zahl der Beschäftigten in Vollzeitäquivalenten. Auch in den hier betrachteten alten Ländern setzte (vor allem in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz) in der Mitte der neunziger Jahre eine rückläufige Entwicklung des Personaleinsatzes ein.

Abbildung 8 zeigt die daraus resultierenden Veränderungen in der Personalstruktur der neuen Bundesländer. Die Aufgabenbereiche des *Allgemeinen Dienstes* haben zu Lasten der anderen Bereiche deutlich an Gewicht gewonnen. Diese Verlagerung der Gewichte ist zum einen dem oben bereits angesprochenen Neuaufbau in den Aufgabenbereichen *Politische Führung* und *Öffentliche Sicherheit* und zum anderen dem gleichzeitigen Personalabbau im Bildungsbereich zuzuschreiben.

Ergebnis dieser Gewichtsverlagerung ist eine Annäherung der Personalstrukturen der neuen an die alten Bundesländer (vgl. Tab. 4). So sind die Gewichte der *Politischen Führung* und *Öffentlichen Sicherheit* zwischen den west- und ostdeutschen Ländern sowie Sachsen nahezu identisch.

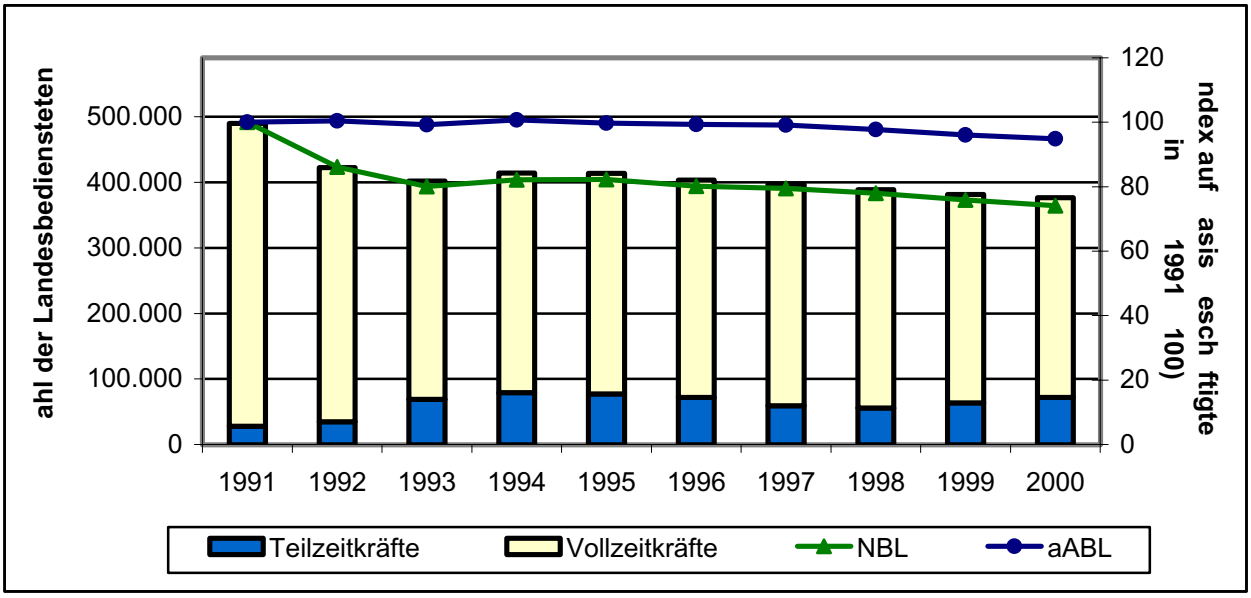
Auch die Gewichte der anderen Dienste weichen nicht sehr stark voneinander ab. Die bessere Personalausstattung der Hochschulen in Sachsen schlägt sich in einem größeren Gewicht nieder.

Die Entwicklung der Arbeitseinkommen der Landesbediensteten der neuen Bundesländer

Aus den Angaben zum Personalstand und den Personalausgaben lässt sich ein Durchschnittseinkommen errechnen. Hieraus ist ersichtlich inwieweit sich das Einkommen im öffentlichen Dienst der Länder in Ostdeutschland dem in den Ländern des früheren Bundesgebietes angenähert hat.

Abb. 7

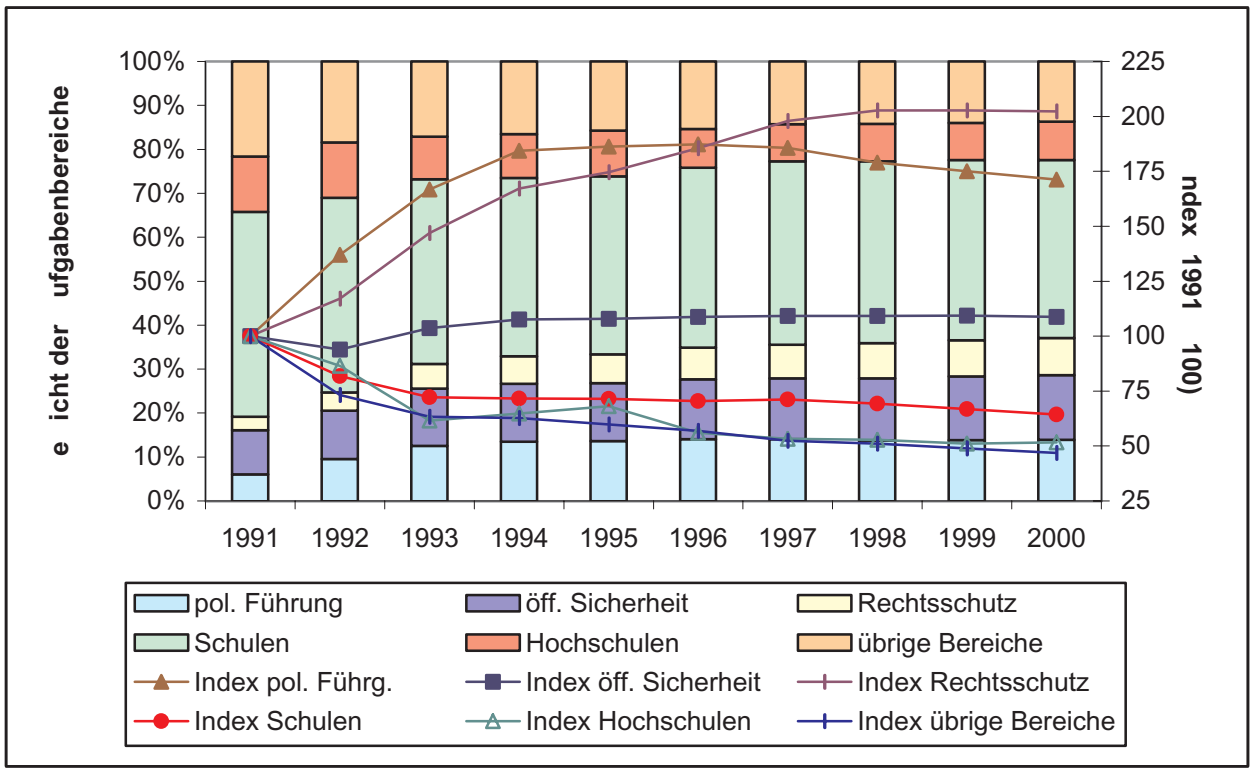
Entwicklung des Personalstandes in den neuen Ländern im Vergleich zu den alten Ländern



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 8

Entwicklung des Personalstandes der Aufgabenbereiche in den NBL



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

Tab. 4

Personalstand (VZÄ) der Aufgabenbereiche im Jahr 2000

	aABL		NBL		Sachsen	
	Personalstand	in %	Personalstand	in %	Personalstand	in %
Politische Führung	74.343	13,8	49.671	13,9	14.535	13,9
Öffentliche Sicherheit	77.747	14,5	52.819	14,8	15.585	14,9
Rechtsschutz	52.608	9,8	30.183	8,4	9.163	8,7
Schulen	211.781	39,4	144.672	40,5	40.440	38,5
Hochschulen	51.640	9,6	31.352	8,8	12.194	11,6
übrige Bereiche	69.038	12,9	48.915	13,7	13.003	12,4

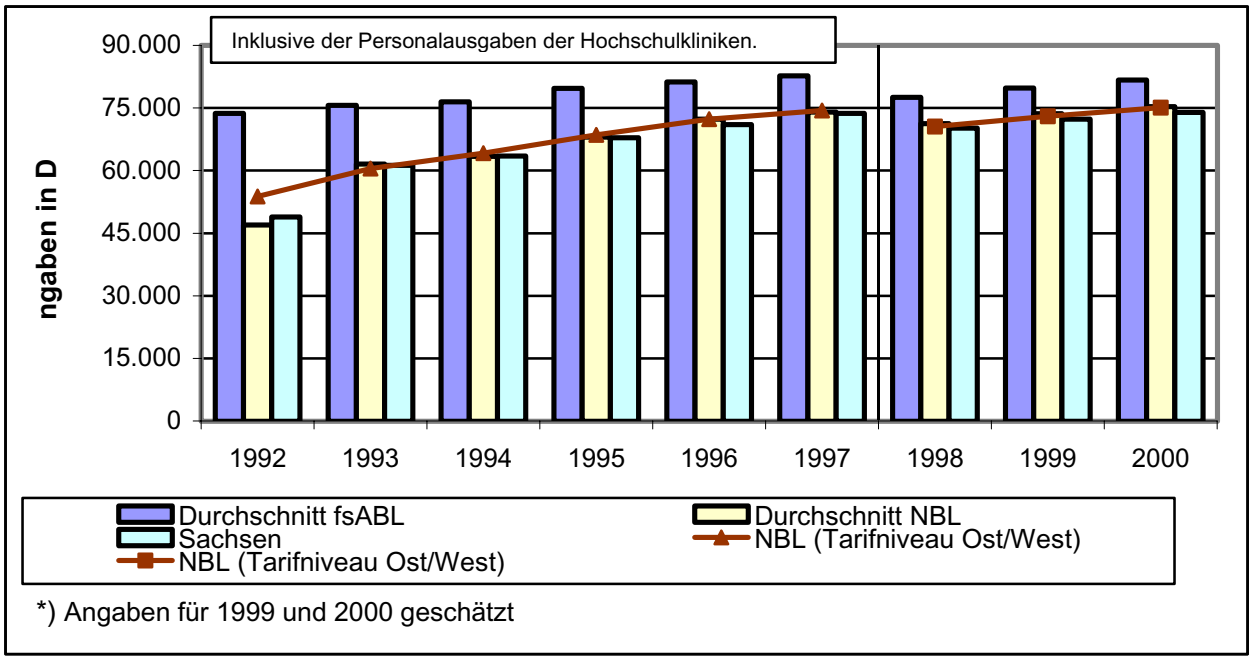
Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

Die nachfolgende Abbildung 9 veranschaulicht die Entwicklung der durchschnittlichen Löhne und Gehälter der Landesbediensteten in den finanzschwachen[10] (fs) alten und neuen Bundesländern sowie Sachsen. Als Kontrollvariable fungiert die Linie „NBL (Tarifniveau Ost/West)". Sie gibt an, über welches Einkommen die Beschäftigten des öffentlichen Sektors in den jungen Bundesländern verfügen müssten, wenn sich die Löhne und Gehälter entsprechend den Tarifanhebungen und der dabei vereinbarten schrittwei-

[10] *Hierzu gehören Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.*

Abb. 9

Entwicklung des durchschnittlichen Arbeitseinkommens*)
gemessen an den Personalausgaben je Beschäftigten (in VZÄ)



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

sen Angleichung der Osteinkommen an die Löhne und Gehälter in den alten Ländern entwickelt hätten. Dazu wurde das jeweilige durchschnittliche Arbeitseinkommen in den alten Bundesländern mit dem Verhältnis Ost/West laut Tarif multipliziert. Mit Ausnahme des Jahres 1992 liegen die Angaben der durchschnittlichen Löhne und Gehälter in den neuen Bundesländern und der Kontrollvariable sehr dicht beieinander. Der Bruch in der Entwicklung des durchschnittlichen Arbeitseinkommens von 1997 auf 1998 ist darauf zurückzuführen, dass bis 1997 die Personalausgaben der *Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen* in den Angaben zu den Hochschulen enthalten waren, aber nicht separat ausgewiesen wurden. Da im Nenner die Zahl der Beschäftigten (VZÄ) ohne Hochschulklinken steht, wird das durchschnittliche Einkommen in allen Ländern zu hoch ausgewiesen. Ab 1998 stimmen Abgrenzung der Ausgaben und der Zahl der Beschäftigten (VZÄ) überein. Da die Personalausgaben nur bis 1998 verfügbar sind, wurden die Jahre 1999 und 2000 über die Tarifentwicklung in West- und Ostdeutschland geschätzt. Im Jahr 1998 hatten die ostdeutschen Löhne und Gehälter 91 % des westdeutschen Niveaus erreicht und im Jahr 2000 liegt es gemäß den Tarifsteigerungen bei 91,9 % der Löhne und Gehälter in den alten Bundesländern.[11]

Tabelle 5 vergleicht das Niveau der Löhne und Gehälter in den einzelnen Aufgabenbereichen in Sachsen, den neuen und finanzschwachen alten Ländern im Jahr 1998, dem letzten Jahr für das derzeit erhobene Daten vom Statistischen Bundesamt vorliegen. Die Bruttoarbeitseinkommen weichen zum Teil sehr stark zwischen den Aufgabenbereichen voneinander ab. Aber auch zwischen Sachsen, den neuen und alten Bundesländern unterscheiden sich die durchschnittlichen Verdienste in den Bereichen.

Als Ursache für die unterschiedlichen Verdienstni-

[11] *Vgl. http://www.boeckler.de/wsi/tarchiv/tiu/niveau/.*

Tab. 5

Durchschnittliche Löhne und Gehälter in den Aufgabenbereichen 1998 in DM

Aufgabenbereich	Gewicht in Sachsen	Bruttoarbeitseinkommen pro Beschäftigten (VZÄ)		
		Sachsen	NBL	finanzschwache ABL[a)]
Politische Führung	13,8	60.185	63.576	74.098
Öffentliche Sicherheit	14,0	55.079	55.222	67.095
Rechtsschutz	8,2	55.209	55.478	67.588
Schulen	39,1	82.187	78.366	85.089
Hochschulen	11,5	85.580	84.076	88.000
Soziale Sicherung	1,3	62.545	67.806	72.615
Gesundheit	1,3	73.944	71.283	82.645
Wohnungswesen	1,5	51.108	54.674	70.714
Ernährung	2,0	62.587	64.995	61.931
Energie- und Wasserwirtschaft	0,1	73.394	74.483	90.943
Verkehr	2,8	36.784	53.058	55.716
Wirtschaftsunternehmen	2,0	58.038	57.988	67.639
e				

a) Das vergleichsweise niedrige Niveau der Bruttoarbeitseinkommen im Bereich "Ernährung" und das hohe Niveau im Bereich "Energie" sind auf Probleme in den Daten für Schleswig-Holstein zurückzuführen.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

veaus kann die Einstufung in verschiedene Laufbahngruppen in den einzelnen Aufgabenbereichen angeführt werden. So sind die Beschäftigten im *Bildungswesen* zu einem großen Teil im gehobenen und höheren Dienst angesiedelt. Dagegen sind im Verkehrsbereich überwiegend Arbeiter sowie Beamte und Angestellte des mittleren Dienstes beschäftigt.[12]

Beim Großteil der Aufgabenbereiche liegt das rechnerische Bruttoarbeitseinkommen in Sachsen unter dem Durchschnitt der neuen Länder. Wenn trotzdem Sachsen über alle Bereiche gerechnet annähernd den Durchschnittswert der neuen Bundesländer erreicht, dann liegt das an den Schulen und Hochschulen. Dies liegt nicht nur am höheren Gewicht des Bildungsbereichs in Sachsen. In diesem Bereich liegt auch das durchschnittliche Einkommen in Sachsen über dem Durchschnitt der neuen Länder.

Die Personalausgabenentwicklung im öffentlichen Dienst der Länder

Die Personalausgaben pro Einwohner sind im gesamten Beobachtungszeitraum (mit Ausnahme des Jahres 1998) gestiegen (vgl. Abb. 10).[13] Die Entwicklungen vor und seit 1998 sind nicht direkt miteinander vergleichbar, da bis 1997 die Personalausgaben der Hochschulklinken in den Personalausgaben der Hochschulen enthalten waren.

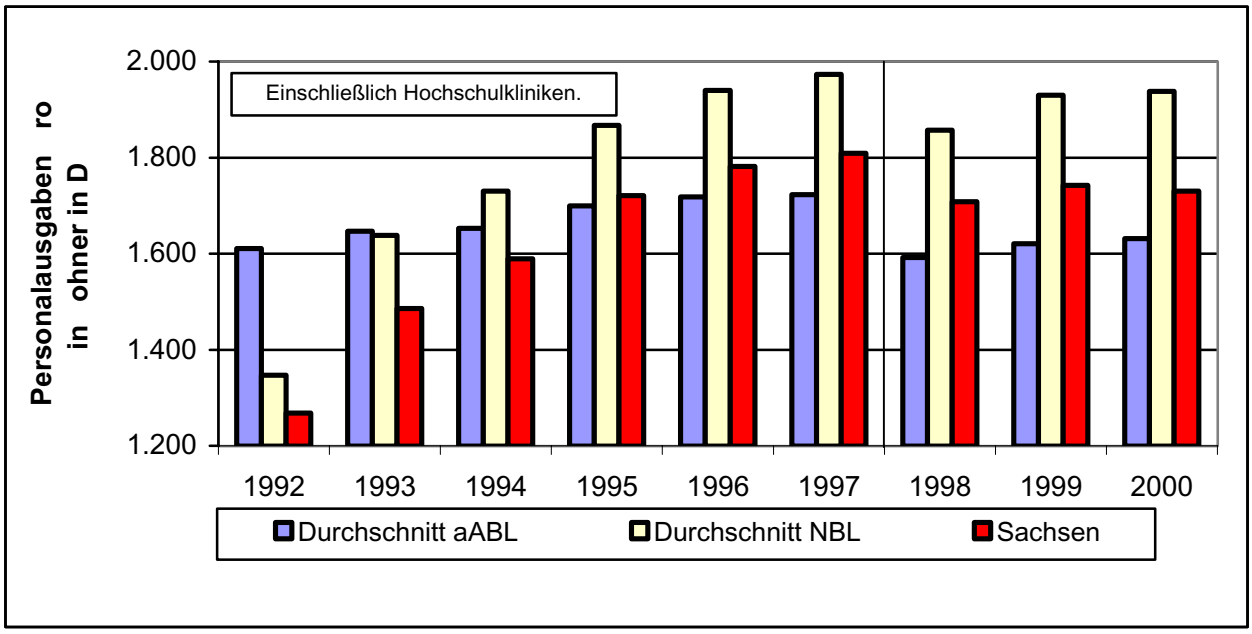
Zur Durchleuchtung der dargestellten Entwicklung wurden die Personalausgaben in zwei Komponenten zerlegt. Dadurch sollen mögliche Ursachen für den starken Anstieg der Personalausgaben in den neuen Bundesländern ermittelt werden. Der erste Effekt berücksichtigt den veränderten Personaleinsatz im Beobachtungszeitraum, während der zweite die Tariflohnentwicklung abbildet.

[12] *Nach dem im Beamtenrecht verankerten Laufbahngruppenprinzip sind für den höheren Dienst ein Hochschulstudium, für den gehobenen Dienst ein zum Hochschulstudium berechtigender Schulabschluss, im mittleren Dienst ein Realschul- und im einfachen Dienst ein Hauptschulabschluss Einstellungsvoraussetzung. Bei Angestellten gelten für vergleichbare Vergütungsgruppen im Prinzip entsprechende Bildungsvoraussetzungen. Vgl. W. Breidenstein, a. a. O., S. 812.*

[13] *Die Personalausgaben nach Aufgabenbereichen liegen beim Statistischen Bundesamt nur bis 1998 vor. Deshalb wurden die Werte für 1999 und 2000 über die tarifliche Entwicklung der Löhne und Gehälter und den jeweiligen Personaleinsatz in diesen Jahren geschätzt.*

Abb. 10

Die Entwicklung der Personalausgaben in den Länderhaushalten*)



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

Diese Überprüfung wurde exemplarisch für den Freistaat Sachsen durchgeführt. Als Basisjahr wurde das Jahr 1993 gewählt, da in diesem Jahr die erste Umstrukturierungsphase im öffentlichen Dienst als abgeschlossen gelten kann. Für die Ermittlung des ersten Effektes wurde das errechnete durchschnittliche Arbeitseinkommen in den einzelnen Aufgabenbereichen im Jahr 1993 konstant gehalten und mit dem Personaleinsatz im jeweiligen Jahr fortgeschrieben. Der „Effekt Personalveränderung" misst also welche Ausgabenentwicklung bei konstantem Einkommen allein auf Grund der Veränderung der Zahl der Beschäftigten insgesamt und ihrer Aufgliederung nach Aufgabenbereichen eingetreten wäre. Letzteres ist bedeutsam, weil sich die durchschnittlichen Arbeitseinkommen von Aufgabenbereich zu Aufgabenbereich unterscheiden (vgl. Tab. 5). Wie schon auf Grund der Personalabnahme insgesamt zu vermuten war, wären die Personalausgaben ab 1995 rückläufig gewesen. Unter Berücksichtigung der Umstrukturierung im Personaleinsatz nach Aufgabenbereichen wären die Personalausgaben – bereinigt um den Strukturbruch – im Jahr 2000 um 10,9 % niedriger gewesen als 1995.

Um den Einfluss der Entwicklung der Tariflöhne im öffentlichen Dienst auf die Personalausgaben zu messen, wurde das durchschnittliche Arbeitseinkommen in den Aufgabenbereichen des Basisjahres entsprechend den jährlichen Tarifanpassungen fortgeschrieben und mit dem jeweiligen jährlichen Personaleinsatz nach Aufgabenbereichen multipliziert. Nach dieser Berechnung ergibt sich eine Steigerung der Personalausgaben im Zeitraum 1993 bis 2000 um 21,8 %[14]. Als Differenz aus diesen beiden Effekten ergibt sich der Tariflohneffekt. 23 % der Personalausgaben im Jahr 2000 sind also auf die Tarifentwicklung zurückzuführen. Neben den bisher diskutierten Einflussgrößen sind auch Änderungen in der Einordnung der Beschäftigten innerhalb der Aufgabenbereiche nach Laufbahngruppen ausgabewirksam. Außerdem existieren JOINT EFFECTS, die das Zusammenwirken der gleichzeitigen Veränderung der einzelnen Komponenten widerspiegeln. Der Einfluss dieser zuletzt genann-

[14] *Die Angabe ist ebenfalls um den Strukturbruch bereinigt.*

ten Faktoren ist im Zeitverlauf minimal, wie die nur geringen Abweichungen zwischen den Istausgaben und der Summe aus Tariflohneffekt und Effekt Personalveränderung zeigen (vgl. Abb. 11).

Wären die durchschnittlichen Arbeitseinkommen in den neuen Bundesländern der Tarifentwicklung in den alten Ländern gefolgt, so hätten sich die Personalausgaben in Sachsen – bei gleicher Entwicklung des Personaleinsatzes in den Aufgabenbereichen und bereinigt um den Strukturbruch – im Zeitraum von 1993 bis 2000 um 10,2 % erhöht.[15]

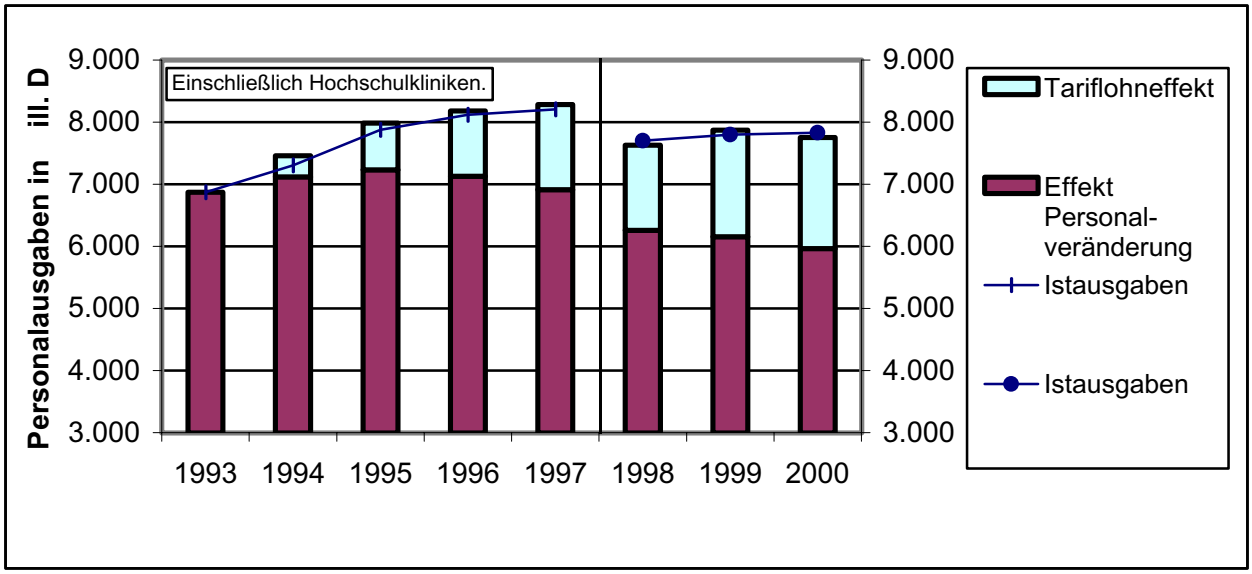
Noch stärker als die Anpassung des Osttarifs an das Westniveau trägt die höhere Personaldichte in Ostdeutschland dazu bei, dass die Personalausgaben pro Einwohner über dem Niveau der westdeutschen Bundesländer liegen. Hätte die Personaldichte in den einzelnen Aufgabenbereichen zum Beispiel in Sachsen im Jahr 2000 das Niveau der alten Länder, so wären die Personalausgaben auf Basis der durchschnittlichen Arbeitseinkommen in den einzelnen Bereichen um etwa 1,15 Milliarden DM oder fast 18 % niedriger als die tatsächlichen Ausgaben für die Landesbeschäftigten gewesen. In diesem Fall wären auch die Personalausgaben pro Einwohner in Sachsen geringer als in den alten Bundesländern.

Fazit

Die Dekade nach der deutschen Wiedervereinigung ist durch beträchtliche Veränderungen im öffentlichen Dienst insbesondere der ostdeutschen Länder gekennzeichnet. Auch im Jahr 2000 gibt es in den neuen Ländern noch eine reichliche Versorgung mit öffentlichen Diensten, da die Personaldichte größer ist als in den westdeutschen Ländern. In den Bereichen *Politische Führung und Rechtsschutz* wurden zwar viele Staatsdiener und Richter der ehemaligen DDR nicht übernommen, weshalb diese Aufgabenbereiche zunächst eine sehr geringe Personaldichte aufwiesen. Jedoch wurde das westdeutsche Niveau schon nach wenigen Jahren erreicht und dann auch übertroffen. Während im Verwaltungsbereich seit

Abb. 11

Die Entwicklung der Personalausgaben in Sachsen



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

[15] *Gemäß der Tarifentwicklung und der Veränderung des Personaleinsatzes in den Aufgabenbereichen in den neuen Bundesländern liegt der Anstieg bei 21,8 % (siehe oben).*

1996 die Personaldichte absinkt, ist für die *Öffentliche Sicherheit* und den *Rechtsschutz* ein Anstieg zu beobachten. In den Bereichen der Schul- und Hochschulbildung kann seit 1996 – wegen der demographischen Entwicklung – ein Rückgang der Personaldichte konstatiert werden. Das Diensteangebot liegt in 2000 aber immer noch deutlich über dem Niveau der alten Bundesländer. Besonders in den Bereichen *Öffentliche Sicherheit und Schulen* gibt es noch ein großes Einsparpotenzial. Die höhere Personaldichte der ostdeutschen Bundesländer trägt entscheidend dazu bei, dass die Personalausgaben pro Einwohner so stark gestiegen sind. Die Veränderungen des Personaleinsatzes haben dazu geführt, dass sich die Personalstrukturen nach Aufgabenbereichen zwischen den alten und neuen Bundesländern angenähert haben.

Trotz einer seit 1995 rückläufigen Entwicklung des Personaleinsatzes ist kein entsprechender Rückgang der Personalausgaben eingetreten. Dies ist den Tariflohnsteigerungen (einschließlich Anpassungsschritte an das Westniveau) in diesem Zeitraum zuzuschreiben. So sind 23 % der Personalausgaben im Jahr 2000 auf den Tariflohneffekt zurückzuführen.

Das durchschnittliche Arbeitseinkommen in den neuen Bundesländern ist als Folge der schrittweisen Angleichung der Tariflöhne und Gehälter stärker gestiegen als in den alten Ländern und liegt im Jahr 2000 bei 91,9 % des westdeutschen Niveaus. Zwischen den einzelnen Aufgabenbereichen gibt es jedoch recht deutliche Unterschiede. So verfügen im Jahr 1998 insbesondere die Beschäftigten der Länder in den Aufgabenbereichen der schulischen Bildung und der Hochschulen über durchschnittliche Arbeitseinkommen, die das durchschnittliche Einkommen in den jeweiligen Ländergruppen übersteigen.

Ingo Wagner