

Bauer, David; Ragnitz, Joachim

Article

Hat Sachsen zu viel öffentliches Personal? Warum ein Vergleich mit anderen Bundesländern in die Irre führen kann

ifo Dresden berichtet

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Bauer, David; Ragnitz, Joachim (2018) : Hat Sachsen zu viel öffentliches Personal? Warum ein Vergleich mit anderen Bundesländern in die Irre führen kann, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 25, Iss. 04, pp. 3-10

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/198603>

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.

David Bauer und Joachim Ragnitz*

Hat Sachsen zu viel öffentliches Personal? Warum ein Vergleich mit anderen Bundesländern in die Irre führen kann

Die ostdeutschen Flächenländer, darunter auch der Freistaat Sachsen, weisen im öffentlichen Dienst einen deutlich höheren Personaleinsatz je Einwohner als die westdeutschen Flächenländer auf. Hieraus kann jedoch nicht ohne Weiteres auf entsprechende Einsparpotenziale geschlossen werden. Wir zeigen, dass einem Personalbestandsvergleich zwischen den Bundesländern erhebliche Grenzen gesetzt sind. Unterschiede in den institutionellen Strukturen, eine unterschiedliche Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen, aber auch statistische Unschärfen in der Zuordnung des Personals zu Aufgabenbereichen können zu verzerrten Ergebnissen und damit zu Fehlinterpretationen im Ländervergleich führen.

Der Personaleinsatz im öffentlichen Dienst¹ ist in den ostdeutschen Flächenländern höher als in den westdeutschen Flächenländern: Im Jahr 2015 beschäftigten die ostdeutschen Länder und Kommunen je 1 000 Einwohner etwa 41,4 Vollzeit-äquivalente (VZÄ); in den westdeutschen Flächenländern waren es hingegen 39,6 VZÄ. Für den Freistaat Sachsen gilt ähnliches. Gemessen an der Einwohnerzahl beläuft sich der rechnerische „Mehrbesatz“ des Personals im öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen auf rd. 8 500 Beschäftigte.² Noch höher erscheint die relative Mehrausstattung mit Personal, wenn in einzelnen Bereichen (z. B. Schulen oder Hochschulen) stärker bedarfsorientierte Vergleichsmaßstäbe anstelle der bloßen Einwohnerzahl herangezogen werden. Dennoch kann daraus nicht unmittelbar auf Ineffizienzen im Personaleinsatz und damit auf mögliche Einsparpotenziale geschlossen werden. Dies gilt insbesondere beim Vergleich einzelner Aufgabenbereiche, denn zum einen kann die Aufgabenbelastung und damit der Personalbedarf aufgrund landesspezifischer Besonderheiten zwischen den Bundesländern differieren, und zum anderen mag auch die politische Prioritätensetzung von Land zu Land unterschiedlich sein. Erschwert wird ein Vergleich zwischen den Ländern darüber hinaus auch durch unterschiedliche institutionelle Strukturen und Unschärfen in der statistischen Erfassung.

Dies heißt jedoch nicht, dass ein Bundesland völlig frei in der Festlegung seines Personalbestands wäre, denn wegen der Einwohnerorientierung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs werden die Pro-Kopf-Einnahmen auf mittlere Sicht nicht höher liegen als in den (finanzschwachen) westdeutschen Flächenländern. Höhere Personalausgaben als in den Vergleichsländern sind dann nur zu finanzieren, wenn die Ausgaben in anderen Bereichen entsprechend niedriger ausfallen. Ein Vergleich mit anderen Ländern kann insoweit durchaus zur Bewertung der Angemessenheit der Personalausstattung in Sachsen herangezogen werden, darf aber nicht alleiniges Entscheidungskriterium sein. Im vorliegenden Beitrag³ diskutieren wir die Möglichkeiten und Grenzen eines aufgabenbezogenen Personalbestandsver-

gleichs zwischen den Bundesländern. Den Analysen liegt dabei eine Sonderauswertung der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes (2016f) zugrunde, die tiefgegliederte Angaben zu den Personalbeständen (in VZÄ) für die Landesebene nach Aufgabenbereichen zur Verfügung stellt.⁴ Verglichen werden hierbei ausschließlich die dreizehn deutschen Flächenländer, da für die Stadtstaaten keine klare Trennung zwischen kommunalen und staatlichen Aufgabenbereichen möglich ist.

INSTITUTIONELLE STRUKTUREN ALS GRENZEN DES LÄNDERVERGLEICHS

Für den Vergleich der Flächenländer untereinander ziehen wir das im öffentlichen Dienst auf der Landesebene eingesetzte Personal (gemessen in VZÄ) relativ zur Bevölkerung heran. Dadurch berücksichtigen wir zum einen die unterschiedliche Größe der Bundesländer. Zum anderen gilt der Einwohner gemeinhin als „Bedarfsträger“ öffentlicher Aufgaben.

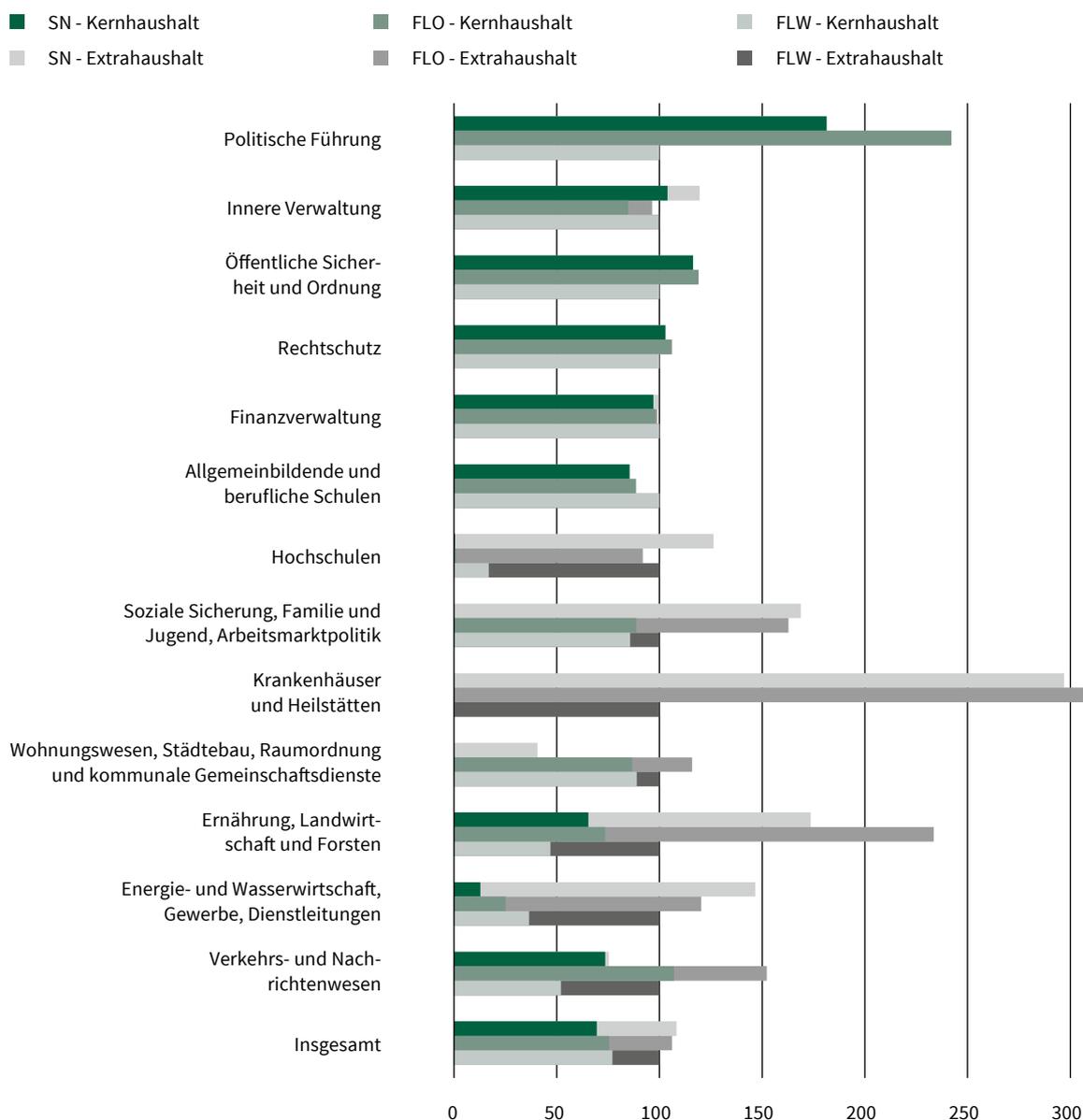
Gegenüber den westdeutschen Flächenländern (FLW) weisen die ostdeutschen Flächenländer (FLO) über alle Aufgabenbereiche hinweg einen um rd. 6 % höheren Personaleinsatz je Einwohner auf der Landesebene auf (vgl. Abb. 1). Ein höherer Personalbesatz je Einwohner ist dabei in nahezu allen Aufgabenbereichen festzustellen. Im Freistaat Sachsen (SN) liegt der Personalbestand um 8 % über dem westdeutschen Vergleichswert.

Abbildung 1 macht zudem deutlich, dass es zwischen den einzelnen Ländergruppen erhebliche Unterschiede hinsichtlich der institutionellen Strukturen gibt. Insbesondere ist die Ausgliederung einzelner Aufgabenbereiche aus den Kernhaushalten der Länder unterschiedlich weit vorangeschritten. Zu den ausgegliederten Einrichtungen (Extrahaushalte) zählen dabei die öffentlich-rechtlichen Einrichtungen sowie die Sonderrechnungen. Sie sind dadurch gekennzeichnet, dass sie der öffentlichen Kontrolle unterliegen und deshalb zum

* David Bauer ist Doktorand und Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Abb. 1

Personaleinsatz im öffentlichen Dienst verglichen zu den westdeutschen Flächenländern nach Aufgabenbereichen auf Landesebene 2015 (VZÄ je Einwohner mit FLW = 100)



Anmerkungen: SN = Sachsen; FLO = Flächenländer Ost; FLW = Flächenländer West.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2016), Statistisches Bundesamt (2016f), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Staatssektor zu zählen sind, jedoch ein eigenes Rechnungswesen unterhalten und zum überwiegenden Teil durch staatliche Zuweisungen finanziert werden.

Die Kernbereiche hoheitlicher Aufgaben (*Politische Führung, Öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie Justiz*) sind überall in den Kernhaushalten angesiedelt (vgl. auch Abb. 1). In abgeschwächtem Maße gilt dies auch für die Bereiche *Innere Verwaltung, Finanzverwaltung* sowie *Schulwesen*. In den übrigen Aufgabenbereichen haben die einzelnen Länder hingegen in zum Teil erheblichem Maße Ausgliederungen vorgenommen. Augenfällige Beispiele hierfür sind die Bereiche *Verkehrs- und Nachrichtenwesen, Gesundheitswesen* sowie *Hochschulen*. Während beispielsweise die Hochschulen in den ostdeutschen Flächenländern fast vollständig in die Extra-

haushalte ausgegliedert wurden, werden in Westdeutschland noch etwa 17 % des Hochschulpersonals in den Kernhaushalten geführt.⁵ Ähnlich verhält es sich im Bereich *Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen*, wo in Ostdeutschland nur noch etwa 20 % der dieser Funktion zugeordneten VZÄ in den Kernhaushalten der Länder beschäftigt sind, während es in Westdeutschland mehr als 50 % des Personals sind. In den Aufgabenbereichen *Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik, Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung, Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen und kommunale Gemeinschaftsdienste* und *Verkehrs- und Nachrichtenwesen* weist der Freistaat Sachsen eine selbst von den ostdeutschen Flächenländern insgesamt stark abweichende Verteilung des Personals auf.

Die unterschiedlichen institutionellen Strukturen haben zur Folge, dass Ländervergleiche nur auf Basis der über die einzelnen institutionellen Ebenen aggregierten Personalbestände möglich sind. Auf der Ebene der Kernhaushalte allein (und damit auf der Ebene der in den Haushaltsplänen eines Landes ausgewiesenen Personalbestände) ist ein Ländervergleich offenkundig nicht möglich.

UNTERSCHIEDLICHE KOMMUNALISIERUNGS- UND PRIVATISIERUNGSGRAD ERSCHWEREN DEN LÄNDERVERGLEICH ZUSÄTZLICH

Der einfache Vergleich von Personalbeständen auf der Landesebene anhand der Personalstandstatistik berücksichtigt nicht, dass auch die Verteilung der Aufgaben zwischen Land und Kommunen in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt ist. Zwar gibt Art. 28 Abs. 2 GG vor, dass den Gemeinden „... das Recht gewährleistet sein [muss], alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft [...] in eigener Verantwortung zu regeln.“ Letztlich obliegt es aber der demokratisch getroffenen Entscheidung jedes einzelnen Landes, welche Aufgaben welcher der beiden Ebenen zugewiesen wird (vgl. auch Art. 85 SächsVerf). Ein im Ländervergleich überdurchschnittlich hoher Personaleinsatz auf der Landesebene kann insoweit auch durch eine stärkere Aufgabenwahrnehmung des Landes selbst begründet sein. Ist eine eindeutige Identifikation der Aufgabenverteilung nicht möglich, können Benchmark-Vergleiche nur bei gemeinsamer Betrachtung von Land und Kommunen durchgeführt werden.

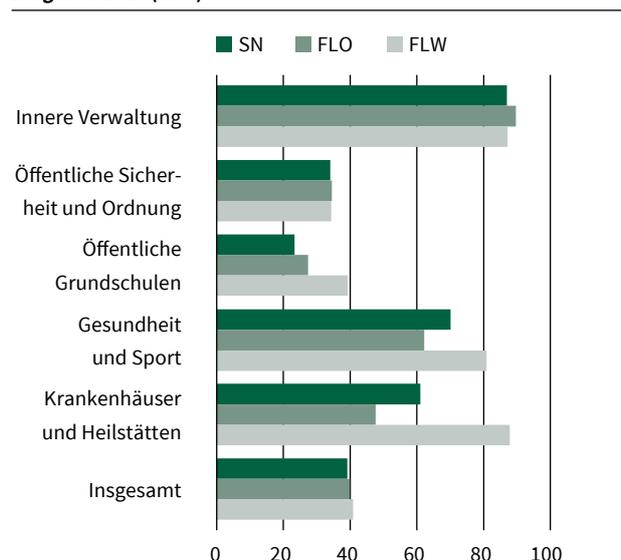
Die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen lässt sich mithilfe sogenannter Kommunalisierungsgrade in den jeweiligen Aufgabenbereichen ermitteln. Diese sind definiert als der Anteil der bei den Kommunen beschäftigten VZÄ an den von Land und Kommunen zusammen in einem bestimmten Aufgabenbereich eingesetzten VZÄ. Wesentliche Voraussetzung für die Berechnung aufgabenspezifischer Kommunalisierungsgrade ist, dass die Aufgabenbereiche von Land und Kommunen inhaltlich vergleichbar abgegrenzt sein müssen. Dies ist jedoch nicht der Fall, da die von den Kommunen zu erfüllenden Funktionen aufgrund der hier zunehmend angewandten doppischen Buchführung inzwischen nur noch in Form von „Produktgruppen“ erfasst werden.⁶ Auf der Landesebene gilt hingegen in nahezu allen Ländern weiterhin die kameralistische Buchführung, die auch die in der amtlichen Statistik verwendete Klassifikation der Personalbestände nach Aufgabenbereichen (Funktionen) prägt. Da eine genaue Zuordnung von Produktgruppen auf kommunaler Ebene zu Funktionskennziffern auf Landesebene wegen fehlender Konsistenz der jeweiligen Klassifikationen auf einer disaggregierten Ebene nicht möglich ist, können die Kommunalisierungsgrade einzelner Aufgabenbereiche lediglich als Näherungswerte ermittelt werden.

Zusätzliche Interpretationsschwierigkeiten ergeben sich dadurch, dass viele Kommunen ihre Aufgaben an Unternehmen und Einrichtungen mit privater Rechtsform übertragen haben, die nicht Bestandteil des öffentlichen Dienstes sind. Etwa 35 % der im Kommunalbereich bei öffentlichen Arbeitgebern beschäftigten Personen in Deutschland gehören zu den privatrechtlichen Einrichtungen. Im Landesbereich sind

es hingegen nur 6 % der Beschäftigten bei öffentlichen Arbeitgebern. Da diese Ausgliederung zudem auch in den einzelnen Ländern unterschiedlich weit vorangeschritten ist, sind die in der Personalstandstatistik ausgewiesenen Angaben für die Zahl der Beschäftigten insbesondere auf der kommunalen Ebene zwischen den Ländern nur eingeschränkt vergleichbar. Zwar wird das Personal in den privatrechtlich organisierten staatlichen Einrichtungen in der Personalstandstatistik ebenfalls erfasst, jedoch nicht nach Ländern getrennt ausgewiesen. Zudem erfolgt weder eine Differenzierung nach Aufgabenbereichen noch eine Umrechnung in VZÄ der privat Beschäftigten. Dadurch ist der tatsächliche Privatisierungsgrad in den einzelnen Ländern auf Landes- bzw. auf kommunaler Ebene nicht bestimmbar.

Auf kommunaler Ebene unterscheidet die Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes (2016f) 16 Produktgruppen, die wiederum zu vier übergeordneten Gruppierungen zusammengefasst werden. Insgesamt sind davon jedoch nur fünf Produktgruppen näherungsweise mit den entsprechenden Aufgabenbereichen auf der Landesebene vergleichbar und können deshalb für eine Ermittlung von aufgabenspezifischen Kommunalisierungsgraden verwendet werden (vgl. Abb. 2). Selbst dann sind die sich ergebenden Kommunalisierungsgrade nur eingeschränkt interpretierbar. Dies gilt insbesondere für die Aufgabenbereiche *Grundschulen* sowie *Krankenhäuser und Heilstätten*, bei denen die jeweiligen Funktionsbereiche nicht notwendigerweise deckungsgleich sind. Eine weitgehend eindeutige Zuordnung anhand der vorliegenden Daten ist nur für die Bereiche *Innere Verwaltung*, *Öffentliche Sicherheit und Ordnung* sowie *Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung* möglich.

Abb. 2
Approximierte Kommunalisierungsgrade ausgewählter öffentlicher Aufgaben 2015 (in %)



Anmerkungen: Kommunalisierungsgrad = Anteil bei den VZÄ der Beschäftigten im öffentlichen Dienst der Kommunen; SN = Sachsen; FLO = Flächenländer Ost; FLW = Flächenländer West. Quelle: Statistisches Bundesamt (2016e, f), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

Den höchsten Kommunalisierungsgrad weist der Aufgabenbereich *Innere Verwaltung* auf, die in den ostdeutschen Flächenländern zu 89,2 % in kommunaler Verantwortung steht (FLW: 87,2 %). Hierin spiegelt sich die grundgesetzliche Vorgabe, dass den Kommunen die Regelung „aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ in eigener Verantwortung obliegt. Allerdings dürften die Ergebnisse durch „Fehlbuchungen“ von Aufgaben in die Allgemeine Verwaltung verzerrt sein. Auch der Aufgabenbereich *Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung* ist zum Großteil den Kommunen zugeordnet (FLO: 62,2 %, FLW: 81,0 %); hier werden insbesondere die kommunalen Krankenhäuser verbucht. Anders sieht es im Aufgabenbereich *Öffentliche Sicherheit und Ordnung* aus. Hierunter entfällt auf die Landesebene etwa die Polizei, auf kommunaler Ebene hingegen vornehmlich der örtliche Ordnungsdienst (Verkehrswacht, Feuerwehr usw.). Mit einem Kommunalisierungsgrad von 34,5 % (FLO) bzw. 34,3 % (FLW) ist dieser Aufgabenbereich in erheblichem Umfang den Ländern zugeordnet.

Der Freistaat Sachsen weist einen im Vergleich zu den ostdeutschen Flächenländern insgesamt leicht unterdurchschnittlichen Kommunalisierungsgrad auf; etwas größer ist die Differenz zum westdeutschen Mittel. Dies impliziert, dass im Vergleich zu den übrigen Ländern ein leicht höherer Personalbestand auf der Landesebene in Sachsen gerechtfertigt ist, da das Land hier weniger Aufgaben an seine Kommunen übertragen hat. Die ermittelten Unterschiede zwischen Sachsen und den übrigen Ländern lassen sich dadurch jedoch keinesfalls erklären: Bei gleichem Kommunalisierungsgrad wie in den westdeutschen Flächenländern wäre der Personalbestand auf der Landesebene rechnerisch nur um rd. 2,8 % niedriger als in Abbildung 1 ausgewiesen (105 % statt 108 % des westdeutschen Niveaus).

UNTERSCHIEDLICHE AUFGABENLAST SPRICHT GEGEN EINEN LÄNDERVERGLEICH

Der eingangs vorgenommene Vergleich der über die auf unterschiedlichen institutionellen Ebenen (Kern- und Extrahaushalte) aggregierten Personalbestände zeigt einen personellen Mehrbesatz der ostdeutschen gegenüber den westdeutschen Flächenländern. Dieser lässt sich insbesondere auf einen höheren Personaleinsatz in den Bereichen *Politische Führung, Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Krankenhäuser und Heilstätten* sowie *Ernährung, Landwirtschaft und Forsten* zurückführen (vgl. hierzu Abb. 1). Ähnlich sieht es auch in Sachsen aus. Zwar liegt der Freistaat in einigen Funktionen, bspw. im Bereich *Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste* oder im *Verkehrs- und Nachrichtenwesen* sowohl unter den ostdeutschen als auch unter den westdeutschen Flächenländern. Auch im Bereich der Schulen ist der Personaleinsatz in Sachsen, gemessen an der Zahl der Einwohner, weit niedriger als in den Vergleichsländern. Hingegen weist Sachsen insbesondere bei den *Hochschulen* einen erheblich höheren Personaleinsatz relativ zur Bevölkerung auf. Auch im Bereich *Innere Verwaltung* gibt es in Sachsen mehr Personal als im Durchschnitt der ostdeutschen Länder insgesamt. Hieraus kann jedoch noch nicht auf etwaige Einsparpotenziale geschlossen werden, da hierzu auch die jeweilige Aufgabenlast bekannt sein müsste, die sich auf-

grund von länderspezifischen Besonderheiten von Land zu Land unterscheiden kann. Zudem kann die Personalaufteilung auf die einzelnen Aufgabenbereiche unterschiedliche politische Prioritätensetzungen widerspiegeln.

Anhand der hier vorgenommenen Analyse ist nicht möglich, das erforderliche Mindestpersonal zur Erledigung einer bestimmten Aufgabe zu bestimmen. Der hierfür notwendige Aufgabenstand der einzelnen Länder ist hierbei nicht hinreichend genau ermittelbar. Zum einen ist die von der amtlichen Personalstandstatistik verwendete Aufteilung des Personals auf Aufgabenbereiche hierfür nicht fein genug.⁷ Zum anderen sind die Aufgaben in den einzelnen Ländern auch von der jeweiligen Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftskraft, der Höhe der Arbeitslosigkeit, der Siedlungsstruktur, Gegebenheiten der Lage (z. B. an der Außengrenze Deutschlands) und anderen landesspezifischen Charakteristika abhängig. So müssen beispielsweise landwirtschaftlich geprägte Länder naturgemäß höhere Aufgaben im Bereich der Landwirtschaft erfüllen und hierfür auch entsprechendes Personal vorhalten. Wirtschaftsschwächere Länder wiederum setzen verstärkt Personal im Bereich der Wirtschaftsförderung ein. Städtisch geprägte Bundesländer haben eher mehr Personal im Bereich des Städtebaus usw. Vor allem in den nachgelagerten (sektorspezifischen) Aufgabenbereichen dürfte sich die Aufgabenlast der einzelnen Länder daher deutlich unterscheiden.

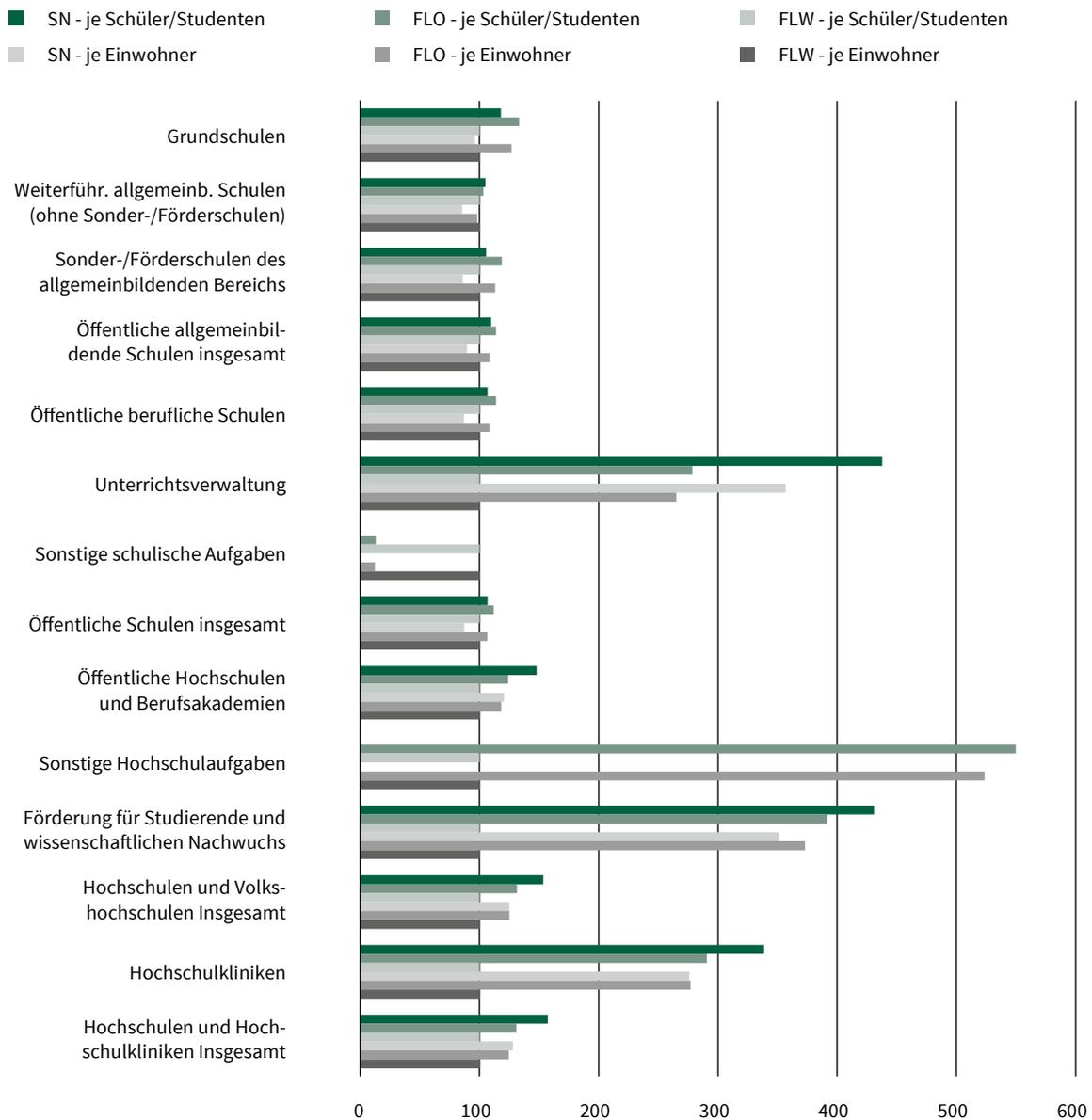
In den Kernbereichen staatlichen Handelns (also: *Politische Führung, Innere Verwaltung, Finanzverwaltung, Öffentliche Sicherheit und Ordnung* sowie *Justizwesen*) dürfte der Aufgabenanfall hingegen weitgehend proportional zur Einwohnerzahl sein und insoweit über die einzelnen Länder gleich verteilt sein. Bestenfalls ist in kleineren Ländern ein höherer Fixbestand an Aufgaben im Bereich der *Politischen Führung/Inneren Verwaltung* zu erwarten. Dieser wird jedoch durch die Mechanismen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs gesondert berücksichtigt, sodass ein entsprechend höherer Personalbestand in diesem Aufgabenbereich sogar gerechtfertigt wäre.

Der wichtigste Bereich, in dem die Einwohnerzahl ganz offenkundig keinen geeigneten Maßstab für einen Ländervergleich der Personalbestände liefert, ist der Aufgabenbereich *Öffentliche allgemeinbildende und berufliche Schulen*. Die Gesamtbevölkerung ist hier kein relevanter Bedarfsindikator. Vielmehr ist es in diesem Fall die Schülerzahl. Diese ist bei unterschiedlicher Altersstruktur der Bevölkerung in den einzelnen Ländern nicht unbedingt bevölkerungsproportional.

Wird im Bereich der *öffentlichen allgemeinbildenden und beruflichen Schulen* die Zahl der Schüler als Grundlage der Analyse herangezogen, verkehren sich die Ergebnisse des eben angestellten Ost-West-Vergleichs in diesem Aufgabenbereich geradewegs in ihr Gegenteil (vgl. Abb. 3). Gemessen an der Zahl der Schüler (entsprechend der Schulform) zeigt sich, dass in den ostdeutschen Flächenländern knapp 25 % mehr Personal in diesem Aufgabenbereich eingesetzt wird als in den westdeutschen Flächenländern. Dies gilt dabei für alle einbezogenen Schularten, sodass die Unterschiede im Aggregat auch nicht etwa auf unterschiedliche Schulstrukturen in den einzelnen Ländern zurückgeführt werden können. Lediglich bei den *sonstigen schulischen Aufgaben* wird in Ostdeutschland weniger Personal eingesetzt als in den west-

Abb. 3

Personaleinsatz im öffentlichen Dienst verglichen zu den westdeutschen Flächenländern nach Aufgaben im Schul- bzw. Hochschulbereich auf Landesebene 2015 (VZÄ je Bedarfseinheit mit FLW=100)



Anmerkungen: Bildet die Schüler- bzw. Studentenzahl die Bezugsgröße für den öffentlichen Personaleinsatz, wird für die allgemeinbildenden und beruflichen Schulen die der jeweiligen Schulform entsprechende Schülerzahl herangezogen, während bei den Hochschulen und Volkshochschulen auf die Studentenzahl in nicht-medizinischen Studiengängen zurückgegriffen wird. Bei den Hochschulkliniken wird die Studentenzahl in medizinischen Studiengängen angesetzt. Für zusammengefasste, allgemeine bzw. sonstige Landesaufgaben wird als Bezugsgröße die zugehörige Gesamtheit der Schüler bzw. Studenten verwendet;

SN = Sachsen; FLO = Flächenländer Ost; FLW = Flächenländer West.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2016), Statistisches Bundesamt (2016a, b, d, f), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

deutschen Flächenländern; dieser Bereich ist jedoch von quantitativ untergeordneter Bedeutung.

Ähnliche Analysen wie für den Schulbereich können auch für den Hochschulbereich angestellt werden (vgl. wiederum Abb. 3); auch hier ist die Einwohnerzahl nicht notwendigerweise ein geeigneter Maßstab zur Ermittlung von Unterschieden im Personalbestand. Naheliegender wäre es, stattdessen die Zahl der Studierenden in den einzelnen Ländern als „Bedarfsträger“ heranzuziehen. Gegen diese Herangehensweise spricht aber, dass die Hochschulen ihr Personal nicht allein für

die Lehre, sondern auch für die Forschung beschäftigen. Überdies wird das bei den Hochschulen eingesetzte Personal zum erheblichen Teil durch Drittmittel finanziert und verursacht insoweit keine zusätzlichen Kosten im Landeshaushalt. Bundesweit wurden im Jahr 2015 im etwa 23,9 % des Hochschulpersonals durch Drittmittel finanziert, wovon 79,3 % öffentliche Drittmittel darstellen (vgl. Statistisches Bundesamt 2016c). Insoweit wäre es auch denkbar, den Hochschulbereich bei einem Personalbestandsvergleich zwischen den Ländern nur zum Teil zu berücksichtigen oder gar völlig zu ignorieren.⁸

STATISTISCHE UNSCHÄRFEN ALS PROBLEM DES LÄNDERVERGLEICHS

Ein Personalbestandsvergleich auf disaggregierter Ebene wird auch dadurch erschwert, dass nicht alle der in der Statistik ausgewiesenen Funktionen tatsächlich von allen Ländern wahrgenommen werden. Neben den regionalen Spezifika einzelner Länder kann dies auch darauf zurückzuführen sein, dass einzelne Aufgaben auch länderübergreifend wahrgenommen werden. Zudem wird die statistische Zuordnung von Personal zu Aufgaben nicht länder einheitlich vorgenommen.

Einen beispielhaften Einblick über die Zuordnung der Personalbestände zu untergeordneten Funktionen bietet Tabelle 1. In der Tabelle werden die VZÄ des Personals bezogen auf die Einwohnerzahl für ausgewählte Funktionen auf der Landesebene wiedergegeben. Vorwiegend wird dabei der Fokus auf länderspezifische und länderübergreifende Funktionen gelegt. Auch sonstige Posten sind in der Tabelle aufgeführt, die im Zusammenhang mit einem Ländervergleich von Personalbeständen Fragen aufwerfen.

Einige der in der disaggregierten Personalstandstatistik aufgeführten Funktionen sind auf regionale Charakteristika der Länder zurückführbar. So ist Personal für die *Verwaltung für Reaktorsicherheit und Strahlenschutz* lediglich in den Ländern erforderlich, wo entsprechende Anlagen vorhanden sind. Lediglich Sachsen-Anhalt (ST) und Schleswig-Holstein (SH) weisen hierfür explizit Personal aus.⁹ Atomare Anlagen mit daraus resultierenden Aufsichtspflichten gibt es aber auch in anderen Bundesländern. Offenkundig wird hier die Zuordnung des Personals nicht funktionsgerecht vorgenommen, sondern vielmehr einem übergeordneten Aufgabenbe-

reich zugewiesen. Auch bezogen auf den *Kohlenbergbau* werden ähnliche Differenzen deutlich: Lediglich für das Saarland (SL) werden hier aufgabenbezogene Personalbestände im öffentlichen Dienst ausgewiesen, während andere Länder das diesbezügliche Personal offensichtlich anderswo verbuchen.

Ein anderes Beispiel stellt der Schulbereich dar: So weist Baden-Württemberg (BW) beispielsweise überhaupt kein Personal in den öffentlichen *Grundschulen* aus (vgl. Tab. 1). Hingegen sind dort in den *weiterführenden Schulen (ohne Sonder- und Förderschulen)* deutlich mehr Personen beschäftigt als in den übrigen Ländern. Der entscheidende Grund für diese auffälligen und nicht plausiblen statistischen Angaben liegt darin, dass das Land Baden-Württemberg den Personaleinsatz in *Grundschulen* und *weiterführenden Schulen* nicht gesondert ausweist, sondern pauschal allein unter der entsprechenden Funktionskennziffer für die *weiterführenden Schulen* verbucht. Darüber hinaus können die feststellbaren Unterschiede bezüglich des Personaleinsatzes in den verschiedenen Schulbereichen auch darauf zurückzuführen sein, dass die Grundschule in den Ländern Berlin und Brandenburg (BB) abweichend von den übrigen Ländern die Klassenstufen 5 und 6 einschließt. Ein Ländervergleich auf Basis der vorliegenden Personalstandstatistiken ist deshalb nicht bei einzelnen Schulformen zulässig.

Ganz offenkundig bestehen für die Länder Ermessensspielräume, mit welcher Genauigkeit sie Personal einzelnen Funktionen zuordnen. Im Qualitätsbericht der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes (2016e) wird hierzu unter Punkt 6.1 *Räumliche Vergleichbarkeit* ausgeführt, dass „... die Buchungspraxis bezüglich der funktionalen Zuordnung in den Länderhaushalten nicht immer ein-

Tab. 1
Personaleinsatz im öffentlichen Dienst gemessen an den deutschen Flächenländern für ausgewählte Länder nach ausgewählten Aufgabebereichen auf Landesebene 2015 (VZÄ je Einwohner mit FLO+FLW=100)

	BW	BB	SL	SN	ST	FLO	FLW	FLO+FLW
Politische Führungen und zentrale Verwaltung, Auswärtige Angelegenheiten	100	142	181	131	141	139	92	100
darunter: Statistischer Dienst	110	366	178	174	202	203	80	100
Sonstige allgemeine Staatsaufgaben	73	0	242	5	37	8	118	100
Öffentliche allgemeinbildende Schulen	92	59	96	88	89	107	99	100
darunter: Öffentliche Grundschulen	0	91	110	92	90	121	96	100
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	114	72	114	104	79	93	101	100
darunter: Sonstige Kulturpflege	202	1 076	37	72	277	285	63	100
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	176	102	115	154	584	214	77	100
darunter: Verwaltung für Reaktorsicherheit und Strahlenschutz	0	0	0	0	423	75	105	100
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleitungen	59	34	17	142	206	116	97	100
darunter: Talsperren, Hochwasserrückhaltebecken	0	0	0	1 341	202	604	0	100
Kohlenbergbau	0	0	7 636	0	0	0	120	100
Insgesamt	104	92	116	107	106	105	99	100

Anmerkungen: BW = Baden-Württemberg; BB = Brandenburg; SL = Saarland; SN = Sachsen; ST = Sachsen-Anhalt; FLO = Flächenländer Ost; FLW = Flächenländer West.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2016), Statistisches Bundesamt (2016f), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

heitlich [ist]. Gleiches gilt für die Aufgabenbereiche auf kommunaler Ebene.⁴¹⁰ Die Personalbestände können somit der tatsächlichen, der ihr übergeordneten oder der zugehörigen administrativen Funktion zugeordnet sein. Gerade in Verwaltungseinheiten mit dispersem Aufgabenbestand scheint die Zuordnung dabei eher grob zu erfolgen: Während in den Haushaltsplänen der Länder (und der darauf aufbauenden Finanzstatistik) die Ausgaben der Länder zwar in ausreichender Genauigkeit den verschiedenen Aufgaben (Funktionskennziffern der Haushaltssystematik) zugeordnet werden, erfolgt die Zuordnung in den Stellenplänen (und in der darauf aufbauenden Personalstandstatistik) hingegen zumeist nach dem *Schwerpunktprinzip*: Personal wird entsprechend der Haupttätigkeit der jeweiligen Dienststelle zugeordnet, unabhängig von der tatsächlichen Tätigkeit. Die Personalstandstatistik erlaubt es deswegen nicht, das für eine Funktion eingesetzte Personal exakt zu ermitteln. Gleichzeitig wird durch die von Land zu Land unterschiedliche Buchungspraxis die Vergleichbarkeit zwischen den Ländern eingeschränkt. Ein Ländervergleich ist auch aus diesem Grund allenfalls auf der Ebene aggregierter Aufgabenbereiche möglich, nicht jedoch auf der Ebene disaggregierter Aufgabenbereiche wie sie in Tabelle 1 ausgewiesen sind.

FAZIT

Wir zeigen, dass die Vergleichbarkeit der von der amtlichen Statistik ausgewiesenen Personalbestände über die Bundesländer hinweg in hohem Maße eingeschränkt ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn ausschließlich das in den Kernhaushalten ausgewiesene Personal betrachtet wird, weil die Länder in unterschiedlichem Ausmaß Aufgaben an ausgegliederte Einrichtungen (Extrahaushalte) übertragen haben. Aussagekräftig sind insoweit nur Vergleiche für den öffentlichen Dienst insgesamt ungeachtet der institutionellen Zuordnung. Selbst dann ergeben sich aber Schwierigkeiten bei einem Vergleich über die Länder hinweg, sei es aufgrund voneinander abweichender Aufgabenzuweisung an Land oder Kommune oder aufgrund landesspezifisch unterschiedlicher Aufgabenbelastung. Insbesondere bei nach Aufgabenbereichen disaggregierten Analysen kann dies eine Rolle spielen. Erschwert wird die Vergleichbarkeit zusätzlich durch eine unterschiedliche statistische Zuordnung des Personals auf einzelne staatliche Funktionen. Insoweit ist ein Ländervergleich umso schwieriger, je stärker nach einzelnen Aufgaben unterschieden wird.

Die hier genannten Punkte machen deutlich, dass die Vergleichbarkeit von Personalbeständen auf Grundlage der verfügbaren Daten der amtlichen Statistik in erheblichem Maße eingeschränkt ist und bei schematischer Anwendung zu Fehlinterpretationen führen dürfte. Ineffizienzen beim Personaleinsatz lassen sich auf diese Weise nicht identifizieren, sodass hieraus keine weitergehenden politischen Schlussfolgerungen zu etwaigen Stelleneinsparungen gezogen werden können. Personalmehr- oder -minderbestände in einzelnen Aufgabenbereichen können zudem auch Spiegelbild der politischen Prioritätensetzungen sein, die sich einer wissenschaftlichen oder statistischen Bewertung entziehen. Die politischen Entscheidungsträger müssen daher in jedem Einzel-

fall entscheiden, inwieweit die Personalausstattung angemessen und erforderlich ist, die politisch determinierten Ausgaben zu erfüllen, ohne die gegebenen Einnahmenspielräume überzustrapazieren.

LITERATUR

BMF - Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2016), Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2015, Berlin.

Sächsischer Rechnungshof (Hrsg.) (2016), Jahresbericht 2016, Band I: Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung, Staatsverwaltung, Leipzig.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2016a), Bildung und Kultur – Allgemeinbildende Schulen, Schuljahr 2015/2016, Fachserie 11, Reihe 1, erschienen am 07. Oktober 2016, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2016b), Bildung und Kultur – Berufliche Schulen, Schuljahr 2015/2016, Fachserie 11, Reihe 2, erschienen am 28. Oktober 2016, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2016c), Bildung und Kultur – Personal an Hochschulen, Jahr 2015, Fachserie 11, Reihe 4.4, erschienen am 14. Oktober 2016, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2016d), Bildung und Kultur – Studierende an Hochschulen, Wintersemester 2015/2016, Fachserie 11, Reihe 4.1, erschienen am 02. September 2016, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2016e), Finanzen und Steuern – Personal des öffentlichen Dienstes, Jahr 2015, Fachserie 14, Reihe 6, [sowie Vorveröffentlichungen], erschienen am 23. Juni 2016, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2016f), Sonderauswertung der Personalstandstatistik nach Funktionskennziffern auf Landesebene, Jahr 2015, Fachserie 14, Reihe 6, F304/37410000-4, angefordert und erhalten am 24. Oktober 2016, Wiesbaden.

- 1 Gemäß der Personalstandstatistik setzt sich das Personal im öffentlichen Dienst aus den Beschäftigten in den Kernhaushalten, Sonderrechnungen sowie Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform zusammen. Das bedeutet, dass öffentlich Beschäftigte in Einrichtungen und Unternehmen in privater Rechtsform hier nicht dem öffentlichen Dienst zugerechnet werden.
- 2 Als „Beschäftigte“ werden hier Arbeitnehmer, Beamte und Richter im öffentlichen Dienst bezeichnet. Der rechnerische „Mehrbesatz“ bezieht sich hierbei auf die Gesamtheit des öffentlichen Personals auf der Landes- und der kommunalen Ebene.
- 3 Der vorliegende Beitrag ist die leicht gekürzte Fassung eines Gutachtens, das im Auftrag der Sächsischen Staatskanzlei erarbeitet wurde.
- 4 Eine bloße Betrachtung der Zahl der Beschäftigten ist wegen der unterschiedlichen Verbreitung von Teilzeitarbeit irreführend. Zudem sind Vollzeitäquivalente am ehesten mit der den Haushaltsplänen der Länder zugrundeliegenden Stellenzahl vergleichbar.
- 5 Dies betrifft insbesondere die Länder Baden-Württemberg (ca. 20 %), Bayern (ca. 59 %) und – wenn auch knapp – Rheinland-Pfalz (ca. 15 %), die im Vergleich zur Ländergesamtheit überdurchschnittlich viel Personal in diesem Bereich ausweisen.
- 6 Die Einführung der Doppik auf der kommunalen Ebene ist noch nicht abgeschlossen. Dies führt dazu, dass die Personalbestände nicht überall einheitlich nach Produktgruppen ausgewiesen werden. Hinzu kommt, dass viele Kommunen ihr Personal mangels ausreichender Informationen nicht einzelnen Produktgruppen, sondern vielmehr dem Bereich *Allgemeine Verwaltung* zuordnen (siehe hierzu Statistisches Bundesamt 2016e).
- 7 Auch die vom Statistischen Bundesamt (2016f) zur Verfügung gestellte stärker disaggregierte Auflistung des Personals ist hierfür nicht ausreichend. Ein Grund dafür ist, dass die von den zuständigen Landesbehörden erhobenen Angaben zum Einsatzbereich des Personals nach dem Schwerpunktprinzip zugeordnet werden.
- 8 Eine ähnliche Argumentation lässt sich für den Bereich der Hochschulmedizin anführen, da die Beschäftigten an den Universitätskliniken nicht nur in Forschung und Lehre, sondern auch im Bereich der allgemeinen Krankenhausversorgung tätig sind und hierfür durch Zahlungen der Patienten bzw. deren Krankenversicherungen entgolten werden.

- 9 Die Verwaltung von Reaktorsicherheit und Strahlenschutz umfasst in Sachsen-Anhalt die Überwachung der Umweltradioaktivität, die von der Landesmessstelle des Landesamtes für Umweltschutz durchgeführt wird. In Schleswig-Holstein sind es die Genehmigungs- und Aufsichtsverfahren, für die das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume zuständig ist.
- 11 S. 7 des Qualitätsberichtes.