

SONDERTHEMA

Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung in Österreich

Die folgenden Ausführungen fassen die Ergebnisse der Studie im Auftrag des Staatsschuldenausschusses, die vom Büro des Staatsschuldenausschusses*) unter Einbindung von Experten erstellt und im März 2004 finalisiert wurde, zusammen. Die gesamte Studie mit einem umfassenden statistischen Anhang ist im Internet unter „www.staatsschuldenausschuss.at“ abrufbar.

1 Inhalt und Beweggründe der Studie

Im Rahmen dieser Studie wurde der Versuch unternommen, auf der Grundlage öffentlich zugänglicher Daten ein möglichst konsistentes Datenset über die öffentlich Bediensteten der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) zu erstellen, wobei der Klärung von Zeitreihenbrüchen besonderes Augenmerk galt. Zudem wurden Mängel der statistischen Basis im Bereich öffentlicher Beschäftigung aufgezeigt und Vorschläge zur Verbesserung des Informationsspektrums (u. a. Definition von Mindestanforderungen, Konzeption eines abgestimmten Erhebungsplans) formuliert.

Die Befassung mit diesem Thema schien in mehrfacher Hinsicht geboten:

- Bekenntnis zur Verwaltungsreform,
- Konsolidierungserfordernisse,
- mangelnde Transparenz hinsichtlich tatsächlicher Personalkapazitäten öffentlicher Einrichtungen (Ausgliederungen),
- unzureichende Beschaffenheit verfügbarer Daten (z. B. unterschiedliche Maßeinheiten, Bereinigungen, Zuordnungen und Erfassungsgrade) für komparative Darstellungen und Analysen.

2 Erkenntnisse der Studie über die Entwicklung der öffentlich Bediensteten bei den Gebietskörperschaften

2.1 Allgemeine Aspekte

- Die Gesamtzahl der öffentlich Bediensteten wird von allen gebietskörperschaftlichen Ebenen erheblich beeinflusst. Von den öffentlich Bediensteten in Höhe von 503.176 entfielen Ende 2002 38,7% auf den Bund, 42,7% auf die Bundesländer (einschließlich Wien) und 18,6% auf die Gemeinden (ohne Wien und einschließlich Gemeindeverbände). Bestrebungen zur Redimensionierung der Zahl der öffentlich Beschäftigten sollten daher grundsätzlich bei allen Gebietskörperschaften ansetzen und durch Verwaltungs- sowie Aufgabenreformen unterstützt werden.
- Die öffentlich zugänglichen statistischen Informationen über die Personalkapazitäten der Länder und Gemeinden sind für eine zielgerichtete Steuerung der Personalkapazitäten sowie für die Generierung von outputorientierten Leistungsindikatoren unzureichend (Mangel an Detaillierungsgrad - insbesondere nach Leistungsbereichen), unterschiedliche Verbuchungssusancen, divergierende Abgrenzung des Erhebungsumfanges, keine bzw. keine ausreichenden Informationen über Ausgliederungseffekte).
- Sektorale Vergleiche zwischen Bund, Ländern und Gemeinden werden zusätzlich durch unterschiedliche Maßeinheiten (Vollzeitäquivalente - VZÄ, Köpfe) und durch unterschiedliche Verbuchungsvarianten, insbesondere bei Aus- und Umgliederungen, erschwert. Darüber hinaus fanden seit 2001 Verschiebungen im Bereich der Aufgabenwahrnehmung vom Bund zu den Ländern und Gemeinden statt. Ihre Auswirkungen auf den Beschäftigtenstand der jewei-

*) Autoren: Grossmann, B. und Hauth, E.

ligen Gebietskörperschaft konnten nicht konkret spezifiziert werden, dürften aber im Regelfall die Entwicklung nicht markant beeinflusst haben.

- Will man die Ergebnisse zusammenführen bzw. das Ausmaß der jeweiligen Veränderungen des Personalstandes im komparativen Sinne möglichst seriös beurteilen (eine diesbezügliche Tabelle findet sich auf Seite 115), so sollte dies unter Einrechnung der Bediensteten in ausgegliederten Einheiten erfolgen,
 - da die statistische Erfassung von Ausgliederungseffekten zum Teil gar nicht (Gemeinden) oder zumindest nicht lückenlos (Länder) erfolgen kann,
 - Bedienstete in ausgegliederten Einheiten zum Teil im Beschäftigtenstand der Gebietskörperschaft verbleiben (Leihbeamte) und
 - da die Abgrenzung des Sektors Staat nach unterschiedlichen Kriterien durchgeführt werden kann.

Darüber hinaus ist bei der Interpretation der Ergebnisse auf die unterschiedliche Aufgabenverantwortung der jeweiligen Gebietskörperschaft (die mitunter eine andere Ressourcenausstattung erfordert) Bedacht zu nehmen.

- Eine Bereinigung der Zeitreihenbrüche auf Basis von Recherchen, wie im Rahmen der Studie versucht wurde, ist extrem aufwändig und nur begrenzt machbar. Für die Bundesländer und Gemeinden stehen weder Auflistungen über Ausgliederungsmaßnahmen, noch Informationen über die Bediensteten in den ausgegliederten Einheiten zur Verfügung (auch liegen Geschäftsberichte nicht für alle Einheiten vor). Das Personalinformationssystem des Bundes verfügt ebenfalls über keine Informationen über die Beschäftigungsentwicklung in den ausgegliederten Organisationseinheiten.
- Am Beispiel des Bundes ist ersichtlich, dass bestehende Einsparungspotenziale – insbesondere im Bereich der Allgemeinen Verwaltung – auch tatsächlich lukriert werden können, sofern der politische Wille zur Redimensionierung der Beschäftigtenzahl (Vereinfachung der öffentlichen Verwaltung, effizienzsteigernde Maßnahmen und Konzentration auf Kernaufgaben (Ausgliederungen)) vorhanden ist und entsprechende Maßnahmen eingeleitet werden.

2.2 Entwicklung der öffentlich Bediensteten beim Bund

- Der Bund reduzierte in den letzten Jahren seinen Beschäftigtenstand in höherem Umfang als die anderen gebietskörperschaftlichen Ebenen. Der Personalstand des Bundes ist von 1997 bis zum Jahr 2002 um 10.549 Vollzeitäquivalente (VZÄ) im Jahresdurchschnitt (davon 5.096 durch Ausgliederungen) gesunken. Dies bedeutet, dass Auslagerungen von Leistungen zu etwas weniger als die Hälfte für den Beschäftigtenrückgang verantwortlich waren und sich der Personalstand des Bundes unter Einbeziehung der in ausgegliederten Einheiten tätigen Bediensteten vergleichsweise stark vermindert hat (Veränderung 2002/97: -5.453 VZÄ; Veränderung: 2002/00: -4.364 VZÄ).
- Der Rückgang des Personalstandes des Bundes wurde innerhalb der Beobachtungsperiode vorrangig durch die Nichtnachbesetzung des natürlichen Abgangs und in geringerem Umfang durch vorzeitige Pensionierungen erzielt.
- Die Betrachtung einzelner Berufsgruppen im Bundesdienst zeigt, dass insbesondere die Zahl der Beschäftigten im Verwaltungsdienst markant (Veränderung 2002/00: -5.563 VZÄ), aber auch jene im Exekutivdienst gesunken ist. Bei den Bundeslehrern fiel der Rückgang eher bescheiden aus (Veränderung 2002/00: -174 VZÄ). Gemessen an der Schülerzahl dürfte sich dennoch seit 2000 das Betreuungsverhältnis (Schüler je Lehrer) erhöht haben. Zudem wurde diese Berufsgruppe neben den Hochschullehrern von vornherein von den vorgesehenen Personaleinsparungen der Bundesregierung ausgenommen. Bei den Bediensteten im Exekutivdienst war ein relativ hoher Beschäftigungsrückgang zu beobachten (Veränderung 2002/00: -999 VZÄ), der nur zu einem sehr geringen Teil auf die Übertragung

von Aufgaben – des Meldewesens (mit 1. März 2002) und des Fund- und Passwesens (mit 1. Februar 2003) – zurückzuführen sein dürfte.

2.3 Entwicklung der öffentlich Bediensteten bei den Bundesländern (ohne Wien)

- Die Personalentwicklung in den Leistungsbereichen des Schul- und Spitalswesens beeinflusst die Gesamtentwicklung auf Länderebene maßgeblich.
- Betrachtet man die Entwicklung des Beschäftigtenstandes der Bundesländer (ohne Wien) insgesamt gemäß Gebarungsübersichten, so zeigt sich, dass ein Rückgang des Beschäftigtenstandes ausschließlich im Jahr 2001 zu beobachten ist. Die deutliche Abnahme der Personalkapazitäten von Ende 2001 gegenüber Ende 2000 in Höhe von 8.384 ist in erster Linie auf die Ausgliederung der Oberösterreichischen Gesundheits- und Spitals-AG (GESPAG) (-7.411 Personen) und nur in relativ geringem Umfang auf sonstige Personalreduktionen der Bundesländer (-972 Personen) zurückzuführen.
- Lässt man die öffentlich Bediensteten in den ausgegliederten Landeskrankenanstalten außer Acht, so ändert sich das Bild ein wenig. Seit Anfang 2001 zeigt sich ein rückläufiger Verlauf des Beschäftigtenstandes in den Bundesländern. Während Ende 2000 die Zahl der öffentlich Bediensteten in den Bundesländern (ohne Wien und ohne Krankenanstalten) noch die Höhe von 114.785 erreichte, verminderte sich diese bis Ende 2002 um 1.482 auf 113.303 Personen.
- Der Großteil des Beschäftigtenrückganges seit Ende 2000 geht auf den Abbau der Zahl der Landeslehrer zurück (Veränderung 2002/2000: -1.022 Personen). Im Zuge der Verhandlungen zum Finanzausgleich 2001 wurden mit den Ländern restriktivere Stellenplanrichtlinien für allgemein bildende Pflichtschulen ab dem Schuljahr 2001/02 vereinbart, die schrittweise bis zum Schuljahr 2004/05 umzusetzen sind. Gemessen an der Schüleranzahl verringerte sich ab Ende 2000 bis Ende 2002 die Zahl der Landeslehrer jedoch nicht.
- Im Bereich „Allgemeine Verwaltung“ (allgemeine Verwaltung, öffentliche Ordnung und Sicherheit, Kultur, soziale Wohlfahrt, Verkehr) wurde der Personalstand seit Ende 2000 nur geringfügig reduziert (-460 Personen), wobei in diesem Zusammenhang die Bundesländer Burgenland, Kärnten, Oberösterreich und Salzburg maßgeblich waren.
- In den hier präsentierten Ergebnissen sind allerdings auch Dienstnehmer (vor allem Beamte) enthalten, die den ausgegliederten Einheiten zugeteilt sind und deren Personalkosten von der ausgegliederten Einheit getragen werden. Eine Betrachtung der Personalstandsentwicklung des Bereichs „Allgemeine Verwaltung“ unter Berücksichtigung der Ausgliederungen und Dienstzuteilungen hätte vermutlich einen etwas höheren Rückgang des Beschäftigtenstandes ergeben. Ebenso wäre es möglich, dass unter Berücksichtigung aller Ausgliederungen und Dienstzuteilungen neben den Bundesländern Burgenland, Kärnten, Oberösterreich und Salzburg auch andere Bundesländer ihren Beschäftigtenstand im Bereich „Allgemeine Verwaltung“ abgebaut haben.

2.4 Entwicklung der öffentlich Bediensteten in Wien

- Die Entwicklung des Beschäftigtenstandes in Wien gemäß Gebarungsübersichten ist innerhalb des Beobachtungszeitraumes durch Fluktuationen gekennzeichnet: Einem Rückgang folgt stets ein Zuwachs im darauf folgenden Jahr, wobei die Veränderung von 2000 gegenüber dem Vorjahr aufgrund der Ausgliederung von Wiener Wohnen deutlicher ausfällt als in den Jahren zuvor.
- Erst im letzten Jahr der Beobachtungsperiode (2002) dürften Maßnahmen gesetzt worden sein, um den Stand an öffentlich Bediensteten in Wien zu vermindern. Unter dem Gesichtspunkt der laufenden Ausgabenausweitung auf

kommunaler Ebene signalisiert der rückläufige Verlauf des Beschäftigtenstandes Wiens im Jahr 2002 zunehmende Sparanstrengungen. Die Personalkapazitäten von Wien gingen 2002 sowohl unter Einbeziehung der Bediensteten in den ausgegliederten Organisationseinheiten (-899 VZÄ) als auch ohne Ausgliederungen (-842 VZÄ) vergleichsweise stark zurück.

- Das Spitalswesen bindet in Wien deutlich mehr Beschäftigte als der Länderdurchschnitt (ohne Wien) (Krankenanstaltenquote 2002: Wien 41,4%; Bundesländer (ohne Wien): 28,9%); der Anteil bei den Landeslehrern gemessen an den öffentlich Bediensteten von Wien liegt deutlich unter jenem der anderen Bundesländer (Landeslehrerquote 2002: Wien 15,7%; Bundesländer (ohne Wien): 40,1%).
- Das Schüler/Lehrerverhältnis in Wien unterschreitet innerhalb der gesamten Beobachtungsperiode mit einer Quote von unter 10 den Länderdurchschnitt (ohne Wien), der knapp unter 11 liegt. Zudem nimmt die Schüleranzahl pro Landeslehrer tendenziell ab und erreicht im Jahr 2001 mit 9,2 den geringsten Wert.

2.5 Entwicklung der öffentlich Bediensteten bei den Gemeinden (ohne Wien)

- Die Veränderung der Personalkapazität der österreichischen Gemeinden insgesamt fällt sehr moderat aus, vergleicht man den Anfang und das Ende des Beobachtungszeitraumes. Allerdings unterliegt der Personalstand stets großen Schwankungen. Beispielsweise folgt dem Tiefpunkt im Jahr 1999 der personelle Höchststand auf kommunaler Ebene in der Höhe von 81.734 VZÄ im Jahr 2000 (+1.862 VZÄ). Seither ist die Zahl der Gemeindebediensteten rückläufig, obwohl die laufende Umsetzung der zuletzt erfolgten Ausweitung des kommunalen Ausgabenspektrums (v. a. Verwaltungsreformgesetz 2001) genau in diesen zeitlichen Rahmen fällt. Allerdings dürfte auch dieser Rückgang primär Folge einer Ausgliederung sein: Berücksichtigt man die Bediensteten des AKH Linz – in einer Größenordnung von rund 2.200 Bediensteten –, die ab dem Jahr 2001 in den zuvor genannten Daten nicht mehr enthalten sind, so wäre der erwähnte Rückgang der Bediensteten auf kommunaler Ebene gegen Ende des Beobachtungszeitraumes nicht mehr feststellbar. Zudem ist festzuhalten, dass die Gesamtentwicklung wesentlich durch einen Erfassungsmangel beeinflusst wird: Die Gemeindebediensteten des Spitals St. Pölten (knapp 2.500 Beschäftigte) werden erst ab dem Jahr 2000 berücksichtigt.
- Aus der Betrachtung der Personalkapazität nach Gemeindegrößenklassen wird ersichtlich, dass die Veränderungen der Personalstände sehr unterschiedlich bzw. sogar gegenläufig hinsichtlich Umfang und Zeitpunkt sind.
- Die Gesamtentwicklung der kommunalen Personalkapazität wird vorrangig durch die Volatilität der Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von mehr als 50.000 (GK 4) geprägt, was auf das höhere Veränderungs- bzw. Restrukturierungspotenzial sowie die Existenz einer „kritischen“ Menge an Bediensteten zurückzuführen ist.

3 Vorschläge zur Verbesserung der statistischen Basis im Bereich der öffentlichen Beschäftigung

- Um eine aussagefähige Datenbasis nach einheitlichen Konzepten generieren zu können, scheinen aus Sicht der Autoren folgende (Zusatz-)Informationen unerlässlich:
 - Einheitliche Maßeinheit (möglichst VZÄ im Jahresdurchschnitt der ständig beschäftigten Dienstnehmer),
 - Differenzierungen nach Leistungsbereichen (VA- bzw. RA-Ansätze),
 - Subpositionen zur Bereinigung der Daten (Dienstzuteilungen, „lebende Subventionen“),
 - Ausgliederungseffekte (Veränderung des Beschäftigtenstandes infolge von Ausgliederungen oder Erfassung der Zahl der Beschäftigten in ausgegliederten Organisationseinheiten),
 - sonstige Dienstnehmer der Gebietskörperschaften (Sonderverträge, Saisonarbeitskräfte etc.).

- Der direkte Konnex zwischen der Anzahl der öffentlich Bediensteten und den Personalausgaben ist (im Rahmen der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnungen - VRV) herzustellen.
- Jüngste Bestrebungen von Statistik Austria, den statistischen Meldeumfang der öffentlichen Haushalte zu erweitern, um u. a. den internationalen Meldevorschriften (EU-Verordnung 1267/03) nachkommen zu können, haben im Bereich „Personal“ aufgezeigt, dass
 - das Informationsspektrum der internen Personalinformationssysteme sehr heterogen sein dürfte;
 - insbesondere kleinere Gemeinden mangels Kostenrechnung derzeit keine Daten über den Personalstand nach Leistungsbereichen zur Verfügung stellen können;
 - die VRV einen relativ großen Interpretationsspielraum lässt und
 - Datenanforderungen nur nachgekommen wird, wenn hierfür im Rahmen des VR-Komitees Einigung erzielt wurde (Schaffung einer innerösterreichischen rechtlichen Basis).

Demzufolge müssten zum einen Bestimmungen der VRV bzw. der Haushaltsrechte durch Erläuterungen präzisiert und erweitert werden und zum anderen wäre die verpflichtende Einführung einer Kostenrechnung (zumindest ab einer bestimmten Einwohnerzahl) notwendig.

- Darüber hinaus wären für das Controlling bzw. die Steuerung der Personalressourcen Informationen über die öffentlich Bediensteten nach Qualifikation und Alterstruktur von großem Interesse.

Vergleich der Entwicklung des Personalstandes von Bund, Ländern und Gemeinden ¹⁾ einschließlich Bedienstete in ausgegliederten Einheiten

| | Maßeinheit Erfassungszeitpunkt | 1997 | | | 2000 | | | 2001 | | | 2002 | | | Δ 02/00 | | Δ 02/97 | | Δ 02/97 | |
|----------------------------------|-----------------------------------|------|---------|--|---------|---------|---------|------|--|--|------|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|
| | | | | | | | | | | | | | absolut | relativ | absolut | relativ | absolut | relativ | pro Jahr |
| Bund ²⁾ | VZÄ Jahresdurchschnitte | | 167.198 | | 166.109 | 163.589 | 161.745 | | | | | | | -4.364 | -2,6% | -5.453 | -3,3% | | -0,7% |
| Länder (ohne Wien) | Iststände | | - | | 159.822 | 158.816 | 159.262 | | | | | | | -560 | -0,4% | - | - | | - |
| Länder (ohne Wien) ³⁾ | Ultimo | | - | | 159.822 | 158.494 | 158.340 | | | | | | | -1.482 | -0,9% | - | - | | - |
| Wien ³⁾ | VZÄ | | - | | 70.456 | 70.743 | 69.835 | | | | | | | -621 | -0,9% | - | - | | - |
| Wien ³⁾ | Ultimo | | - | | 70.456 | 70.887 | 70.045 | | | | | | | -411 | -0,6% | - | - | | - |
| Gemeinden ⁴⁾ | VZÄ | | 80.565 | | 81.734 | 80.876 | 80.370 | | | | | | | -1.364 | -1,7% | -195 | -0,2% | | 0,0% |
| Gemeinden ⁵⁾ | Ultimo | | 82.948 | | 81.734 | 83.125 | 82.649 | | | | | | | 915 | 1,1% | -299 | -0,4% | | -0,1% |

1) Bei diesem Vergleich ist zu beachten, dass statistisch-methodische Differenzen nicht gänzlich eliminiert werden konnten und dass das Aufgabenspektrum bei den Gebietskörperschaften unterschiedlich ist.

2) Ausgliederungen werden mit dem Beschäftigtenstand zum Zeitpunkt der Ausgliederung erfasst. Einzelrecherchen lassen erkennen, dass sich der Beschäftigtenstand in den ausgegliederten Organisationseinheiten in Summe – angesichts divergierender Verläufe – nicht stark verändert haben dürfte.

3) Fiktive Entwicklung unter der Annahme, dass der Stand der öffentlich Bediensteten in den ausgegliederten Organisationseinheiten von Ende 2000 konstant bleibt.

4) Ergebnisse gemäß Statistik Austria.

5) Inklusive identifizierter Zeitreihenbrüche (AKH Linz und Gemeindepital St. Pölten).