

Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung in Österreich 1997 bis 2003

Projektbericht
im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen*)

Juli 2005

Autoren:

Bernhard Grossmann und Eva Hauth

Büro des Staatsschuldenausschusses
Oesterreichische Nationalbank

*) Adaptierte und aktualisierte Fassung des Projektberichtes im Auftrag des Staatsschuldenausschusses vom März 2004.

Die Autoren danken den Personalreferenten der Gebietskörperschaften, Statistik Austria, dem BKA und dem BMF für wertvolle Hinweise und die Bereitstellung von Daten.

Inhaltsverzeichnis

1.	EINLEITUNG UND INHALT DER STUDIE	1
1.1	Einleitung	1
1.2	Inhalt der Studie	2
2.	ENTWICKLUNG DER PERSONALKAPAZITÄTEN DER GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN 1997 BIS 2003	3
2.1	Personalentwicklung des Bundes	4
2.1.1	Gesamtentwicklung	6
2.1.2	Struktur der öffentlich Bediensteten und deren Entwicklungen	7
2.2	Personalkapazitäten in den Bundesländern (ohne Wien)	9
2.2.1	Gesamtentwicklung	9
2.2.2	Struktur der öffentlich Bediensteten und deren Entwicklungen	11
2.2.3	Ursachen für Veränderungen der Personalkapazität (landesweise)	13
2.3	Personalkapazitäten von Wien	14
2.3.1	Gesamtentwicklung	14
2.3.2	Struktur der öffentlich Bediensteten und deren Entwicklungen	15
2.4	Personalkapazitäten in den Gemeinden (ohne Wien)	16
2.4.1	Gesamtentwicklung	17
2.4.2	Gemeindeverbände	21
2.4.3	Ursachen für Veränderungen der Personalkapazität (landesweise)	23
3.	ZUSAMMENFÜHRUNG DER SEKTORALEN ERGEBNISSE	26
4.	ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN	28
4.1	Allgemeine Aspekte	28
4.2	Entwicklung der öffentlich Bediensteten beim Bund	29
4.3	Entwicklung der öffentlich Bediensteten bei den Bundesländern (ohne Wien)	29
4.4	Entwicklung der öffentlich Bediensteten in Wien	30
4.5	Entwicklung der öffentlich Bediensteten bei den Gemeinden (ohne Wien)	31
4.6	Zusammenführung der sektoralen Ergebnisse	31
5.	LITERATURVERZEICHNIS	33
6.	ANHANG	36
6.1	Kenngößen zu den öffentlich Bediensteten im Aktivstand	37
6.2	Übersicht über methodisch-statistische Unterschiede im Datenset	58

1. Einleitung und Inhalt der Studie

1.1 Einleitung

Das Projekt „Verwaltungsreform“ stellt ein zentrales Anliegen der Bundesregierung dar. Bereits das Regierungsprogramm für die Jahre 2000 bis 2003 enthielt folgende Zielformulierung: „Eine konsequente Ausgaben- und Aufgabenreform, um die Kosten der Verwaltung zu reduzieren und die öffentlichen Haushalte zu entlasten, Beiträge zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes Österreich zu leisten und die Bürgernähe durch verbesserte Servicequalität zu stärken.“ Gleichzeitig wurde die Absenkung der Zahl der öffentlich Bediensteten beim Bund (ohne Bundeslehrer und Universitäten) um 9.000 bis zum 1. Jänner 2004 festgelegt. Diese Zielvorgabe zum Personalabbau wurde mit Ministerratsbeschluss vom 13. September 2000 noch merklich verstärkt (Absenkung der öffentlich Bediensteten des Bundes um 15.000 (davon 4.000 durch Ausgliederungen)). Auch das derzeitige Regierungsprogramm der Jahre 2003 bis 2006 spiegelt das Bestreben, die öffentliche Verwaltung wirkungsorientierter und sparsamer zu gestalten, wider. Neben anderen Reformvorhaben, wie die Forcierung des E-Governments und den Ausbau des Controllings, wurde insbesondere auch die Etablierung des „Österreich-Konvents“ vereinbart. Dieser sollte bis Ende 2004 Vorschläge für eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform ausarbeiten und bessere Voraussetzungen für eine effiziente Verwaltung im Bundesstaat schaffen.¹ Im Personalbereich wurden eine weitere Reduktion von 10.000 Dienstposten in der Bundesverwaltung sowie „eine Redimensionierung des öffentlichen Sektors auf OECD-Durchschnitt“ bis Ende der Legislaturperiode 2006 vorgesehen.

Die Bundesregierung, aber auch die anderen Gebietskörperschaften haben in den letzten Jahren verschiedenste Initiativen gesetzt (Aufgabenreformkommission, Finanzausgleichs-Begleitkommission, „Achterrunde“, Verwaltungsreformgesetz 2001, länder- und gemeindespezifische New Public Management-Projekte), um Einsparungspotenziale im Bereich der öffentlichen Verwaltung auszuloten und zu lukrieren.² Den größten Beitrag zur Budgetkonsolidierung lieferten dabei Ausgliederungen von öffentlichen Einrichtungen, wie beispielsweise die ASFINAG, SCHIG, BIG, FMA, die Landeskrankenanstalten oder die Umgliederung von Tätigkeiten in „marktbestimmte Betriebe“³ der Gemeinden. Ausgliederungen bedeuten, dass bestehende Aufgaben, die vorher von den Gebietskörperschaften wahrgenommen wurden, in eigene Rechtsformen (Kapital-, Personengesellschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts) übergeführt werden und nicht mehr Gegenstand der budgetären Verbuchung der Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften sind. Unter Umgliederungen versteht man Verschiebungen innerhalb der öffentlichen Budgets in marktbestimmte Betriebe (Quasi-Kapitalgesellschaften). Sowohl Ausgliederungen als auch Umgliederungen stellen grundsätzlich anerkannte Bausteine einer Verwaltungsreform dar und dürften in der Vergangenheit im Regelfall auch tatsächlich zu Budgetentlastungen geführt haben.⁴

Die vorliegende Arbeit basiert auf der Studie „Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung in Österreich“ (Grossmann B. und Hauth E., 2004), die im Auftrag des Staatsschuldenausschusses im März 2004 erstellt wurde. Sie dient als Beitrag für die politischen Koordinierungs- sowie Expertengespräche im Rahmen des

¹ Zu den Beratungsergebnissen siehe Bericht des Österreich-Konvents vom 31.1.2005 unter http://www.konvent.gv.at/portal/page?_pageid=905,844401&_dad=portal&_schema=PORTAL.

² Einen Überblick über die verschiedenen Verwaltungsreform-Aktivitäten der Bundesregierung (Aufgabenreformkommission, „Achterrunde“ etc.) gibt Netuschil P. und B. Rossmann, „Die Reform der öffentlichen Verwaltung in den Jahren 2000 bis 2002 – Versuch einer Evaluierung“ in: Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 83/2003. Die länderspezifischen New Public Management-Initiativen sind im Wahrnehmungsbericht des Bundesrechnungshofes „New Public Management in den Ländern“ (Reihe Burgenland 2002/2) und jene der Städte in „Verwaltungsreform in Österreichs Städten – eine Zwischenbilanz“ (KDZ, Mai 2003) nachzulesen.

³ Unternehmen und Betriebe der Gemeinden mit marktbestimmter Tätigkeit (Wasserver-, Abwasserentsorgung, Wohnungswirtschaft etc.); Abschnitte 85-89 der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) 1997.

⁴ Siehe dazu: Kropf, K./Leitsmüller, H./Rossmann, B.: Ausgliederungen aus dem öffentlichen Bereich, Schriftenreihe der AK-Wien, Arbeit-Recht-Gesellschaft, Bd. 21, Wien 2001.

Projekts „Verwaltungsreform II“. Der Präsident des Staatsschuldenausschusses, Prof. Helmut Frisch, wurde im März 2005 vom BMF ersucht, die im Jahr 2004 verfasste Studie über die Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung zu aktualisieren.

In die gegenständliche Studie flossen demnach insbesondere die neuen Entwicklungen hinsichtlich der Personalkapazitäten des Bundes, der Länder und der Gemeinden (Verlängerung des Beobachtungszeitraumes bis 2003, Klärung von Zeitreihenbrüchen) ein. Zudem wurde die Studie um eine Analyse der Beschäftigungsentwicklung in den einzelnen Bundesländern erweitert. Weiters wurden die Daten des Bundes analog zum Personaljahrbuch des Bundes auf Jahresendstände (Vollzeitäquivalente zu Jahresultimo) umgestellt und die konzeptiven Ansätze des Personaljahrbuches des Bundes⁵ übernommen.

1.2 Inhalt der Studie

Die vorliegende Studie umfasst eine Analyse und Darstellung der Personalkapazität der Gebietskörperschaften für die Jahre 1997 bis 2003 auf Basis der öffentlich zugänglichen statistischen Informationen, wobei der Klärung von Zeitreihenbrüchen besonderes Augenmerk gilt. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass der Stand und die Entwicklung der öffentlichen Bediensteten immer vor dem Hintergrund des Spektrums der Aufgabenerfüllung zu sehen sind. Reformen der Aufgabenwahrnehmung, die Qualität der Leistungserbringung sowie deren gesamtwirtschaftlicher Nutzen sind daher bei einer Evaluierung der Beschäftigungsentwicklungen bei den einzelnen öffentlichen Haushalten zu berücksichtigen. Die vorliegende Analyse, die sich mangels geeigneter Basisinformationen auf grobe empirische Informationen zur Beschäftigtenentwicklung des Bundes, der Länder und der Gemeinden beschränken muss, kann daher keine Aussagen über eine „adäquate“ Ressourcenausstattung sowie deren Kosten liefern. Allerdings sollen die hier präsentierten Ergebnisse dazu beitragen, Erklärungsansätze für abweichende Entwicklungen der Personalkapazitäten bei den Gebietskörperschaften in Österreich zu finden.

Der Aufbau der Studie:

Kapitel 2 analysiert die Beschäftigtenentwicklungen von Bund, Bundesländern (ohne Wien), Wien und den Gemeinden in Summe sowie nach Größenklassen für die Jahre 1997 bis 2003. Dabei wurde versucht, Ausgliederungseffekte zu quantifizieren, Personalkapazitäten der Gebietskörperschaften nach groben Leistungsbereichen zu differenzieren sowie regionale Sonderentwicklungen zu identifizieren.

Auf Basis dieser Ergebnisse erfolgt sodann im **Kapitel 3** eine Zusammenführung der sektoralen Informationen. Es handelt sich dabei um eine Betrachtung der **Entwicklung des Personalstandes aller Gebietskörperschaften einschließlich der Bediensteten in ausgegliederten Einheiten**, da nur diese einen konsistenten Zeitvergleich zulässt.

Gegenstand von **Kapitel 4** ist eine Zusammenfassung der Analyseergebnisse einschließlich Schlussfolgerungen.

Im **Anhang** der Studie sind umfangreiche statistische Informationen über die öffentlich Bediensteten der Gebietskörperschaften einschließlich Kennzahlen für die Jahre 1997 bis 2003 zu finden. Für den Bund werden überdies die diesbezüglichen Daten für Ende 2004 bereitgestellt. Neben der Aggregatsdarstellung von Bund, Ländern und Gemeinden werden auch Ergebnisse für einzelne Bundesländer sowie für Gemeinden nach Größenklassen präsentiert. Abschließend werden methodisch-statistische Unterschiede im Datenset tabellarisch zusammengefasst.

⁵ BKA; Das Personal des Bundes, Daten und Fakten, laufende Jahrgänge.

2. Entwicklung der Personalkapazitäten der Gebietskörperschaften 1997 bis 2003

Als Datenquellen für die folgenden Analysen über die Entwicklung der im Aktivstand befindlichen öffentlich Bediensteten bei der jeweiligen Gebietskörperschaft fungierten für die Bundesländer und Gemeinden die jährlichen Informationen aus der Publikation Gebarungen und Sektor Staat von Statistik Austria (im Folgenden als „Gebarungsübersichten“ bezeichnet) und für den Bund das Personalinformationssystem. Zudem wurde versucht, entweder durch Direktkontakt, durch Recherchen in den Primärdatenquellen (Rechnungsabschlüsse, Geschäftsberichte) oder durch Spezialpublikationen ergänzende Informationen über Sonderentwicklungen (Ein- bzw. Ausgliederungen, Verschiebungen bei der Aufgabenwahrnehmung, neue rechtliche Rahmenbedingungen), die den Beschäftigtenstand maßgeblich beeinflussten, zu erhalten. Eine Quantifizierung dieser Sonderentwicklungen war allerdings nur in wichtigen Teilbereichen möglich. Beim Bund und den Bundesländern konnten Ausgliederungseffekte im Wesentlichen erfasst werden.

Eine Übersicht über den Stand an öffentlich Bediensteten zum Jahresende 2003 (Tabelle 1), wie sie von Statistik Austria laut Gebarungsübersichten veröffentlicht wird, lässt jedenfalls sehr klar erkennen, dass die Gesamtzahl der öffentlich Bediensteten von allen Gebietskörperschaftsebenen erheblich beeinflusst wird und daher Bestrebungen zur Redimensionierung der Zahl der öffentlich Beschäftigten grundsätzlich bei allen gebietskörperschaftlichen Ebenen ansetzen müssen. Von den 497.886 öffentlich Bediensteten entfielen Ende 2003 191.480 oder 38,5% auf den Bund, 213.143 Personen oder 42,8% auf die Bundesländer (einschließlich Wien) und 93.263 Personen oder 18,7% auf die Gemeinden (ohne Wien und einschließlich Gemeindeverbände).

Tabelle 1: Personalkapazitäten der Gebietskörperschaften Ende 2003
laut Gebarungsübersichten

	Bund ^{1) 2)}		Länder ^{1) 3)}		Gemeinden ⁴⁾		Gesamt	
	Stand	%-Anteil	Stand	%-Anteil	Stand	%-Anteil	Stand	%-Anteil
Beamte	134.493	71,1	44.970	23,8	9.817	5,2	189.280	100,0
Vertragsbedienstete	55.717	26,0	95.894	44,7	62.905	29,3	214.516	100,0
Landeslehrer	-	-	72.279	100,0	-	-	72.279	100,0
Sonstige	1.270	15,6	-	-	6.847	84,4	8.117	100,0
Summe	191.480	39,5	213.143	44,0	79.569	16,4	484.192	100,0
Gemeindeverbände ⁴⁾	-	-	-	-	13.694	-	13.694	-
Insgesamt	191.480	38,5	213.143	42,8	93.263	18,7	497.886	100,0

1) Ist-Stände.

2) Einschließlich Beamten der Post AG/UB Post und Postauto, Telekom Austria AG, PTI und GIS.

3) Einschließlich Wien (ohne Wiener Stadtwerke), inklusive ausgegliederter Landeskrankenanstalten (66.586).

4) Vollzeitäquivalente.

Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Die hier präsentierten Daten geben mangels statistischer Schärfe allerdings nur einen äußerst groben Einblick in die Personalkapazitäten der einzelnen Gebietskörperschaften. Die von Statistik Austria ausgewiesenen Informationen über die Personalkapazitäten der Gebietskörperschaften weisen insbesondere folgende methodische Schwächen auf:

- Unterschiedlicher Erfassungsgrad (Abgrenzungsunterschiede),
- Unterschiedliche Maßeinheiten (teilweise keine Vollzeitäquivalente),

- Mangel an Detailinformationen (keine Differenzierungen der Personalkapazitäten nach Qualifikation, Altersstruktur und nach Art der Bezüge sowie zumeist keine Aufgliederung nach Aufgaben/Aktivitäten oder Organisationseinheiten),
- keine Informationen hinsichtlich der Personalkapazitäten der öffentlichen Haushalte im Sinne der ESVG-Abgrenzung (Staat im Sinne von Maastricht),
- Datenbrüche insbesondere infolge von Ausgliederungen und divergierenden Verbuchungsansätzen.

Für einen Vergleich der **Entwicklung des Personalstandes aller Gebietskörperschaften** scheint eine Betrachtung, die die **Bediensteten in ausgegliederten Einheiten** mit einbezieht (siehe Kapitel 3), jedenfalls aussagekräftiger, als die auf Basis von administrativen Meldungen der Gebietskörperschaften generierten Daten von Statistik Austria.

Für eine zielgerichtete Steuerung der Personalkapazitäten der öffentlichen Haushalte sowie für die Generierung von outputorientierten Leistungsindikatoren sind weiters deutlich höhere Anforderungen an das Datenset über die öffentliche Beschäftigung zu stellen:⁶

- Einheitlichkeit in Bezug auf die Maßeinheiten (Vollzeitäquivalente (VZÄ), möglichst im Jahresdurchschnitt) und Gliederungen zwischen den Gebietskörperschaften.
- Konsistenz in Bezug auf die beiden Merkmale Personalstand und Personalaufwand (einheitliche Zuordnungen).
- Umfassender Ansatz mit konsistenter, klarer Sektorabgrenzung und Identifizierung der Ausgliederungseffekte (Einbeziehung aller öffentlichen Körperschaften, Beschäftigungsformen sowie von ausgegliederten Einheiten innerhalb der Beobachtungsperiode).
- Personalkapazitäten nach Leistungsbereichen zur Generierung von Leistungs- und Qualitätsindikatoren.
- Ausreichender Detaillierungsgrad, der sowohl regionale Vergleiche (differierende Aufgabenwahrnehmung) als auch eine Überleitung in Richtung ESVG zulässt..

Zudem möchten die Autoren nochmals hervorheben, dass rein statistische Vergleiche der Beschäftigtenentwicklung bei den Gebietskörperschaften grundsätzlich zu kurz greifen, da sie das unterschiedliche Aufgabenspektrum bzw. zwischenstaatliche Verschiebungen der Aufgabenwahrnehmung außer Acht lassen. Dieser Aspekt konnte im Rahmen der Studie nur eingeschränkt einfließen, da hierfür zumindest Informationen über die Beschäftigungsentwicklung nach Leistungsbereichen in einheitlichen, aussagekräftigen Maßgrößen (VZÄ, möglichst im Jahresdurchschnitt) und nach einheitlicher Sektorabgrenzung erforderlich gewesen wären. Trotz dieser Einschränkungen, lassen die Ergebnisse der Studie, die erheblich abweichende Entwicklungen zwischen dem Bund einerseits und den Ländern und Gemeinden andererseits zeigen, jenen Schluss zu, dass merkliche Personalreduktionen prinzipiell machbar sind ohne das Leistungsspektrum zu gefährden.

2.1 Personalentwicklung des Bundes

Für die Analyse der Entwicklung der öffentlich Bediensteten des Bundes im Aktivstand konnte – im Gegensatz zu den anderen Gebietskörperschaften – auf eine für diesen Bereich speziell konzipierte Datenquelle, nämlich das Personalinformationssystem des Bundes (PIS), zurückgegriffen werden. Diese Datenquelle bietet ein sehr umfangreiches Informationsspektrum, deren Inhalte zum Teil im Personaljahrbuch des Bundes⁷ öffentlich zugänglich sind. Das Personaljahrbuch des Bundes enthält – in Bezug auf die Personalkapazitäten des Bundes – Informati-

⁶ Detaillierte Vorschläge zur Verbesserung der Datenlage im Bereich öffentlicher Beschäftigung sind in der Studie Grossmann B. und Hauth E., 2004, zu finden.

⁷ BKA; Das Personal des Bundes, Daten und Fakten, laufende Jahrgänge.

onen über den Beschäftigtenstand nach Art der Beschäftigtenverhältnisse, nach Berufsgruppen sowie nach Qualifikation und nach Altersgruppen. Darüber hinaus steht die Zahl der Dienstzuteilungen an ausgegliederte Organisationseinheiten, im Personaljahrbuch als „Leihbeamte“ bezeichnet, zur Verfügung. Bei Ausgliederungen bleiben die Beamten im Regelfall im Dienstverhältnis der Gebietskörperschaft und sind aus rechtlicher Sicht weiterhin Dienstnehmer der Gebietskörperschaft.

Trotz dieses breiten Informationsspektrums weist allerdings auch diese Datenquelle Schwächen auf. In der Datenbank PIS sind Beschäftigtendaten der ausgegliederten Einheiten grundsätzlich nicht enthalten, wenn man von den Leihbeamten des Bundes absieht. Daten über den Beschäftigtenstand in den ausgegliederten Einheiten wären aber zumindest von jenen Organisationseinheiten von Interesse, die Zahlungsströme vom Bund - in welcher Form auch immer - erhalten (Zuschüsse, Darlehensgewährungen und/oder Beteiligungen).

Die Veränderung des Personalstandes des Bundes infolge von Ausgliederungen (Ausgliederungseffekte) ist im Personaljahrbuch 2003⁸ von Abbildung 35 ablesbar und spiegelt die dienstrechtliche Sicht wider. Als Ausgliederungseffekte werden jene Personalreduktionen des Bundes identifiziert, die einen Wegfall des dienstrechtlichen Verhältnisses zum Bund nach sich ziehen. Das sind im Wesentlichen Vertragsbedienstete, die im Zuge der Ausgliederung von der neuen Organisationseinheit in ein privatrechtliches Dienstverhältnis übernommen werden. Weiters inkludieren diese Zahlen Pensionierungen von an ausgegliederte Organisationseinheiten zugeteilten Bundesbeamten (Leihbeamten). Nicht im Personaljahrbuch unter der Rubrik Ausgliederungseffekte erfasst sind Dienstzuteilungen (Leihbeamte), da deren dienstrechtlicher Status als Bundesbeamte beibehalten wird. Leihbeamte sind als Dienstnehmer des Bundes ausgewiesen.

Aus ökonomischer Sicht wird ein differenzierter Ansatz aus folgenden Gründen empfohlen: Der dienstrechtliche Ansatz überschätzt erstens, das für den Bund zur Aufgabenerfüllung jeweils zur Verfügung stehende Personal und unterschätzt zweitens die Personalkosteneinsparungen des Bundes infolge von Ausgliederungen, da nicht nur die Personalkosten für die Vertragsbediensteten wegfallen sondern auch die Personalkosten der Leihbeamten von der ausgegliederten Einheit – abgesehen von Ausnahmefällen – zur Gänze getragen werden. Aus ökonomischer Sicht fungieren daher auch die Leihbeamten des Bundes als Dienstnehmer der ausgegliederten Einheit. Allerdings muss hier auch erwähnt werden, dass Ausgliederungen zwar durchwegs die Personalkosten des Bundes reduzieren, dass aber viele der ausgegliederten Einheiten gleichzeitig Transferzahlungen vom Bund benötigen und dass Pensionsleistungen für Leihbeamte vorrangig vom Bund zu tragen sind.⁹ Drittens verzerrt die Inkludierung der Pensionierungen von Leihbeamten in der Rubrik Ausgliederungseffekte die Entwicklung, da im Regelfall kein direkter Zusammenhang zwischen den im jeweiligen Jahr erfolgten Ausgliederungen und den Abgängen von Leihbeamten (Summe der Pensionierungen von bei ausgegliederten Einheiten tätigen Bundesbeamten) besteht. Weiters wirken sich Pensionierungen von Leihbeamten durchwegs nicht auf den Aktivitätsaufwand des Bundes aus. Wie bereits ausgeführt, tragen im Regelfall die ausgegliederten Organisationen bereits den Aktivitätsaufwand von Leihbeamten.

Die folgenden Ausführungen und empirischen Ergebnisse zur Beschäftigtenentwicklung des Bundes werden sich dennoch auf die im Personaljahrbuch veröffentlichten Daten, die die dienstrechtliche Sicht wiedergeben, stützen, da dieser Ansatz besser mit den Ergebnissen der anderen Gebietskörperschaften vergleichbar ist. Die Leihbeamten der Länder und Gemeinden sind analog zum Personaljahrbuch des Bundes als Bedienstete der jeweiligen Gebietskörperschaft ausgewiesen und können auf Länder- und Gemeindeebene nicht separat identifiziert wer-

⁸ Das Personal des Bundes, BKA, Wien, Dezember 2004.

⁹ Siehe dazu: Kropf, K./Leitsmüller, H./Rossmann, B.: Ausgliederungen aus dem öffentlichen Bereich, Schriftenreihe der AK-Wien, Arbeit-Recht-Gesellschaft, Bd. 21, Wien 2001.

den. Die Personalstandsentwicklung des Bundes ohne Leihbeamte wird als Memo-Item (Tabelle 2) zusätzlich bereitgestellt, da sie die Redimensionierung des Personalstandes des Bundes klarer zum Ausdruck bringt.

2.1.1 Gesamtentwicklung

Tabelle 2: Stand der öffentlich Bediensteten des Bundes 1997 bis 2003 (VZÄ zum Jahresende)

VZÄ (Jahresendstände)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Δ 03/97	Δ 03/00
Bund insgesamt ¹⁾	172.834	172.455	169.717	165.856	162.523	159.074	153.762	-19.073	-12.094
Ausgliederungseffekte pro Jahr ²⁾	.	563	3.381	1.279	578	1.184	468	.	.
dav. Abgänge von Vertragsbediensteten	.	139	3.089	1.041	372	829	142	.	.
dav. Abgänge von Leihbeamten	.	424	292	238	206	355	326	.	.
Ausgliederungseffekte kumuliert	.	563	3.944	5.223	5.801	6.985	7.453	.	.
Bund einschließlich Ausgliederungen	.	173.018	173.661	171.079	168.324	166.059	161.215	-11.620	-9.864
Verwendungsart	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Δ 03/97	Δ 03/00
Beamte	117.706	117.136	116.297	113.487	111.409	108.515	102.224	-15.482	-11.263
Vertragsbedienstete	52.190	52.068	52.493	51.475	49.974	49.510	50.974	-1.216	-501
Kollektivverträge	2.567	2.520	48	44	42	41	37	-2.531	-7
Sonstige ³⁾	371	731	879	850	1.098	1.008	527	156	-323
Insgesamt	172.834	172.455	169.717	165.856	162.523	159.074	153.762	-19.072	-12.094
Memo-Item	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Δ 03/97	Δ 03/00
Bund insgesamt ohne Leihbeamte ⁴⁾	169.305	169.327	166.491	162.561	158.897	155.173	150.137	-19.168	-12.424

- 1) Bund UT0 (ohne PTA bzw. Nachfolgegesellschaften, Parlamentsdirektion und Sondervertragsformen (freie Dienstverträge, Praktikanten, Zeitsoldaten)) einschließlich Leihbeamte (Dienstzuteilungen), Vorruhestandsbezieher (ab 2002) und einschließlich Bundestheater (bis 1998).
- 2) Abbau von Vertragsbediensteten durch Auslagerungen von Leistungen in selbstständige Organisationseinheiten und durch Abgänge von Leihbeamten (Pensionierungen) im jeweiligen Jahr.
- 3) Vor allem befristete Verträge und EDV-Sonderverträge.
- 4) Bund UT0 (ohne PTA bzw. Nachfolgegesellschaften, Parlamentsdirektion und Sondervertragsformen (freie Dienstverträge, Praktikanten, Zeitsoldaten)) ohne Leihbeamte (Dienstzuteilungen), einschließlich Vorruhestandsbezieher (ab 2002) sowie Bundestheater (bis 1998).

Quelle: BKA: PIS sowie eigene Berechnungen.

Der Bund reduzierte in den letzten Jahren seinen Beschäftigtenstand in höherem Umfang als die anderen gebietskörperschaftlichen Ebenen. Der Personalstand des Bundes ist von Ende 1997 bis zum Jahresende 2003 um 19.073 Vollzeitäquivalente (VZÄ) (davon 7.453 durch Ausgliederungseffekte) gesunken. Dies bedeutet, dass Auslagerungen von Leistungen (Wegfall von Vertragsbediensteten und Pensionierungen von Leihbeamten) zu rund 40% für den Beschäftigtenrückgang verantwortlich waren und sich der Personalstand des Bundes unter Einbeziehung der in ausgegliederten Einheiten tätigen Bediensteten¹⁰ vergleichsweise stark vermindert hat (Veränderung 2003/97: -11.620 VZÄ). Der Rückgang des Personalstandes des Bundes wurde vorrangig durch die Nichtnachbesetzung des natürlichen Abgangs und in geringerem Umfang durch vorzeitige Pensionierungen erzielt.¹¹

Folgende Ausgliederungen hatten seit Ende 1997 Auswirkungen auf den Personalstand des Bundes¹²:

1998 Landwirtschaftliche Bundesversuchswirtschaften GmbH
 Kunsthistorisches Museum

¹⁰ Hier näherungsweise durch Kumulierung der Ausgliederungseffekte seit Ende 1997 ermittelt (Beschäftigtenstand zum Zeitpunkt der Ausgliederung).

¹¹ Für Lehrer gibt es seit 1997 die Möglichkeit, mit dem 55. Lebensjahr in Pension zu gehen (mit Pensionsabschlag). Zudem wurden Pensionierungsmodelle für Beamte ab dem 55. Lebensjahr geschaffen (2. Dienstrechtsnovelle 2001; BGBl. Nr. 155/2001).

¹² Quelle: BKA; Personaljahrbuch 2002; Das Personal des Bundes, Daten und Fakten, 2003.

- 1999 Bundessporteinrichtungen GmbH
Umweltbundesamt GmbH
Bewährungshilfe
Bundestheaterholding GmbH
- 2000 Statistik Austria
Museum für Angewandte Kunst
Österreichische Galerie Belvedere
Technisches Museum
Graphische Sammlung Albertina
- 2001 Spanische Hofreitschule
Bundesgestüt Piber
Museum für Völkerkunde
Österreichisches Theaternuseum
Insolvenzausgleichsfonds
Phonothek
Bundesbaudirektion und Bundesgebäudeverwaltungen
- 2002 Banken- und Versicherungsaufsicht
Museum für Moderne Kunst
Nationalbibliothek
AGES GmbH (Ernährungsagentur)
- 2003 Naturhistorisches Museum

Der Redimensionierungsprozess fand innerhalb der gesamten Beobachtungsperiode statt und wurde im Zeitablauf zunehmend verstärkt. Der Stand an Bundesbediensteten (Bund insgesamt, ohne Ausgliederungen und inklusive Leihbeamte) verminderte sich am Anfang der Beobachtungsperiode um 379 VZÄ (Veränderung 98/97) und 2003 gegenüber dem Vorjahr um 5.312 VZÄ. Der Beschäftigtenstand des Bundes betrug Ende 2003 rund 154.000 Personen (VZÄ). Lässt man überdies die Leihbeamten außer Betracht, die bei ausgegliederten Einheiten tätig sind, so belief sich der Personalstand des Bundes Ende 2003 auf rund 150.000 VZÄ.

2.1.2 Struktur der öffentlich Bediensteten und deren Entwicklungen

Die beschäftigungsintensivsten Aufgabenbereiche beim Bund sind der „Verwaltungsdienst“ mit einem Anteil von in etwa 40% und einer Bedienstetenzahl von mehr als 60.000, die „Bundeslehrer“ mit einem Anteil von in etwa 23% und rund 36.000 Personen sowie der „Exekutivdienst“ mit einem Anteil an der Gesamtbeschäftigung des Bundes (ohne Bediente in ausgegliederten Einheiten) von unter 20% und in etwa 30.000 Bediensteten.

Tabelle 3: Zahl der öffentlich Bediensteten des Bundes nach Verwendungsart

Berufsgruppen	2000		2001		2002		2003		Δ 03/00 VZÄ
	VZÄ	%-Anteil	VZÄ	%-Anteil	VZÄ	%-Anteil	VZÄ	%-Anteil	
Verwaltungsdienst	68.240	41,1	65.831	40,5	63.700	40,0	61.949	40,3	-6.291
Exekutivdienst	31.166	18,8	30.752	18,9	30.216	19,0	28.683	18,7	-2.482
Militärischer Dienst	16.026	9,7	15.564	9,6	15.257	9,6	14.876	9,7	-1.150
Richter/Staatsanwälte	2.284	1,4	2.271	1,4	2.281	1,4	2.201	1,4	-83
Krankenpflegedienst	657	0,4	674	0,4	570	0,4	581	0,4	-76
Hochschullehrer	9.314	5,6	9.436	5,8	8.955	5,6	8.714	5,7	-600
Bundeslehrer	37.144	22,4	36.736	22,6	36.940	23,2	36.100	23,5	-1.044
Sonstige	1.025	0,6	1.258	0,8	1.156	0,7	657	0,4	-368
Insgesamt	165.856	100,0	162.523	100,0	159.074	100,0	153.762	100,0	-12.094

Quelle: BKA: PIS und eigene Berechnungen.

Alle drei Bereiche weisen in den letzten Jahren zwar eine rückläufige Entwicklung auf, allerdings mit deutlich unterschiedlicher Dynamik. Während die Beschäftigtenzahl im Verwaltungsdienst markant gesunken ist (Veränderung 2003/00: -6.291 VZÄ), fiel bei den Bundeslehrern der Rückgang bescheidener aus (Veränderung 2003/00: -1.044 VZÄ). Gemessen an der Schülerzahl dürfte sich aber seit 2000 das Betreuungsverhältnis (Schüler je Lehrer) erhöht haben.¹³ Zudem wurde diese Berufsgruppe neben den Hochschullehrern von vornherein von den vorgesehenen Personaleinsparungen der Bundesregierung ausgenommen. Bei den Bediensteten im Exekutivdienst war ein Beschäftigungsrückgang innerhalb des Beobachtungszeitraumes von -2.482 VZÄ zu beobachten. In diesem Zeitraum wurden auch Aufgaben übertragen, die jedoch nur in geringem Maße die Entwicklung beeinflusst haben dürften. Das Meldewesen (mit 1. März 2002) und das Fund- und Passwesen (mit 1. Februar 2003) wurden auf die Bürgermeister von Gemeinden, wo Bundespolizeibehörden bestehen, übertragen.¹⁴ Weiters wurden vor allem auch die Personalkapazitäten des militärischen Dienstes rückgeführt (Veränderung 2003/00: -1.150 VZÄ).

Insgesamt zeigt sich bei der Entwicklung der Beschäftigten des Bundes, dass erhebliche 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 Konzentrierung auf Kernaufgaben (Ausgliederungen)) vorhanden ist und entsprechende Maßnahmen eingeleitet werden. So wurden seitens des Bundes mehrere Initiativen für eine generelle Verwaltungsmodernisierung gesetzt. Zu nennen sind dabei einerseits das „Reformprojekt-Arthur-Anderson – Impuls 01“, das Vorschläge zur Neugestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation, des IT-Einsatzes etc. ausarbeitete sowie eine gemeinsame Informationsplattform¹⁵ für Ressortprojekte erarbeitete, und andererseits der Ausbau des Controllings.

¹³ Laut Leistungsbericht der österreichischen Bundesverwaltung 2003 (www.bmols.gv.at/verwaltungsreform) stieg das Schüler/Lehrerverhältnis in den allgemein bildenden höheren Schulen von 9,3 im Jahr 2000 auf 9,6 im Jahr 2002.

¹⁴ Näheres siehe Kapitel 2.4.

¹⁵ Als VerwaltungsInnovationsProgramm (VIP) bezeichnet.

2.2 Personalkapazitäten in den Bundesländern (ohne Wien)

Die folgenden Tabellen geben einen Überblick über die Struktur und Entwicklung der aktiv Bediensteten in den Bundesländern (ohne Wien). Als primäre Datenquelle dienten die Ergebnisse aus den Gebarungsübersichten (GBÜ) von ST.AT. Bei diesen Daten handelt es sich um besetzte Dienstposten (Ist-Stände) zum Jahresende, die innerhalb der VRV-Gruppen 0 bis 6¹⁶ verbucht sind. Die Gruppen 0 bis 6 decken die Hoheitsverwaltung einschließlich des Gesundheits- und Schulwesens ab. Hier nicht enthalten sind vor allem Dienstleistungen von wirtschaftlichen Unternehmungen der Länder (Gruppe 8). Allerdings wird diese Grenzziehung durch die Zunahme an Ausgliederungen zunehmend unscharf, wodurch Leistungsbereiche wie das personalintensive Spitalswesen je nach institutioneller Ausgestaltung und Verbuchungssumme sich in den Ergebnissen widerspiegeln oder auch nicht. Teilzeitbeschäftigte werden wie Vollzeitbeschäftigte gezählt; eine Adaptierung auf VZÄ erfolgt nicht. Darüber hinaus dürften die öffentlich Bediensteten in den selbstständigen Landesfonds als öffentlich Bedienstete der Länder gemeldet werden und hier in den Beschäftigtenaten der Länder inkludiert sein.

2.2.1 Gesamtentwicklung

Betrachtet man die **Entwicklung des Beschäftigtenstandes der Bundesländer (ohne Wien) insgesamt gemäß Gebarungsübersichten**, so zeigt sich, dass ein Rückgang des Beschäftigtenstandes nur in den Jahren 2001 und 2003 zu beobachten ist. Die deutliche Abnahme der Personalkapazitäten von Ende 2001 gegenüber Ende 2000 in Höhe von 8.383 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.

Tabelle 4: Stand der öffentlich Bediensteten in den Bundesländern (ohne Wien) Ende 1997 bis Ende 2003 (Jahresendstände)

Verwendungsart	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Δ 03/00
Beamte	20.522	20.528	20.384	20.005	18.716	18.510	18.089	-1.916
Vertragsbedienstete	67.384	67.092	68.030	68.722	62.575	63.335	65.048	-3.674
Summe	87.906	87.620	88.414	88.727	81.291	81.845	83.137	-5.590
Landeslehrer	63.823	64.926	65.071	64.810	63.863	63.788	61.893	-2.917
Insgesamt lt. GBÜ¹⁾	151.729	152.546	153.485	153.537	145.154	145.633	145.030	-8.507
dar.: ausgegliederte Landeskranken- anstaltenbetriebsgesellschaften ²⁾	.	.	.	38.752	31.697	32.330	32.653	-6.099
vormalige Gemeindespitäler							1.227	
umgegliederte Landespensionisten- und pflegeheime	.	.	.	3.691	3.691	3.793	3.837	
Rückgänge infolge von Ausgliederungen von LK- Anstalten	-	-	-	-	7.411	7.374	7.485	-
Summe einschließlich Ausgliederungen (ohne Eingliederungen)³⁾	.	.	.	159.822	158.816	159.265	157.521	-2.301
Summe ohne Aus- und Eingliederungen	.	.	.	111.094	109.766	109.510	107.313	-3.781

1) Gebarungsübersichten (GBÜ); ST.AT.

2) Ohne Kärntner und ab 2001 ohne Oberösterreichische Krankenanstaltenbetriebsgesellschaft.

3) Einschließlich Kärntner (2000: 6.285, 2001: 6.251, 2002: 6.258, 2003: 6.233) und Oberösterreichische Krankenanstaltenbetriebsgesellschaft (2001: 7.411, 2002: 7.374, 2003: 7.485).

Quelle: Gebarungsübersichten, ST.AT, Geschäftsberichte und eigene Berechnungen.

Die Oberösterreichische Gesundheits- und Spitals-AG ist mit einem Marktanteil von knapp 50% Oberösterreichs größter Krankenhausträger und betreibt 13 Krankenhäuser, davon 9 Allgemeine Krankenhäuser und 4 Sonderkrankenhäuser. Mit Zuweisungsgesetz (LGBl. Nr. 81/2002) wurden die Landesbediensteten der Gesellschaft

¹⁶ Statistik Austria (2002), Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV), Arbeitsbehelf.

(rund 7.400 Mitarbeiter Ende 2001) zur Dienstleistung zugewiesen. Den Personalaufwand trägt die GESPAG. Allerdings leistet das Land Oberösterreich Gesellschafterzuschüsse für Investitionen und den laufenden Betrieb. Langfristige Finanzierungen über den Kapitalmarkt sind ausgeschlossen.

In diesem Zusammenhang hervorzuheben ist, dass auch alle anderen Bundesländer ihre Krankenanstalten in rechtlich selbstständige Einheiten übergeführt haben. Allerdings werden i. d. R. die Bediensteten dieser ausgegliederten Krankenanstalten weiterhin im Beschäftigtenstand des Landes laut GBÜ ausgewiesen. Nur die Bediensteten der Kärntner Krankenanstaltenbetriebsgesellschaft (KABEG) mit über 6.000 Personen, die bereits 1993 als Anstalt öffentlichen Rechts gegründet wurde, sind in den Daten von ST.AT – analog zum Fall Oberösterreich – nicht enthalten.¹⁷

Die Entwicklung der Personalkapazität im **Jahr 2003** war im Wesentlichen von zwei Faktoren bestimmt: Die Zahl der Landeslehrer ging erstens in allen Bundesländern zurück, so dass 2003 um insgesamt 1.895 Lehrer weniger im Landesdienst beschäftigt waren als im Jahr zuvor. Zweitens erfolgten in Niederösterreich und in Vorarlberg Übernahmen von Gemeindespitalern (+1.227 Landesbedienstete), die die Ausweitung der sonstigen Personalkapazitäten der Länder (Beamte und Vertragsbedienstete ohne Landeslehrer) in Höhe von 1.292 Personen im Wesentlichen erklären. Insgesamt ergab sich im Jahr 2003 – nach einem Aufbau 2002 – wieder ein Rückgang des Personalstandes der Bundesländer um rund 600 Bedienstete. Der Personalstand Ende 2003 in Höhe von 145.030 Personen erreichte damit etwa wieder den Stand von Ende 2001 (145.154 Personen).

Will man ein über die Zeit möglichst konsistentes Datenset generieren, das die Personalentwicklung unter Konstanzhaltung des Wirkungsbereiches aufzeigt, so sind institutionelle Veränderungen (Aus- bzw. Eingliederungen) außer Betracht zu lassen.¹⁸ Es lassen sich dabei zwei „fiktive“ Zeitreihen bilden: Zum einen die Summe der Landesbediensteten **einschließlich Ausgliederungen und ohne zusätzliches Personal infolge von Eingliederungen** (Gemeindespitäler). In diese Darstellung fließt die Dynamik im Bereich der Personalressourcen ausgegliederter Einheiten ein. Zum anderen kann die **Summe der Landesbediensteten ohne Bedienstete in aus- und eingegliederten Einheiten** ausgewiesen werden. Diese Zeitreihe spiegelt die Personalentwicklung jenes Aufgabenbereiches wider, der während des gesamten Betrachtungszeitraumes von Aus- bzw. Eingliederungen unberührt geblieben ist.

Bildet man die Summe der **Bediensteten einschließlich Ausgliederungen (ohne Eingliederungen)**, ergibt sich ein Jahresendstand 2003 von 157.521 Personen. Damit wurde der Wert des Vorjahres um 1.744 Beschäftigte, jener des Jahres 2000 um 2.301 Beschäftigte unterschritten. Allerdings ist im Zeitablauf (2000 - 2003) kein Trend abzulesen. Personalreduktionen in einem Jahr werden im Folgejahr zumindest teilweise wieder durch Personalaufstockungen kompensiert.

¹⁷ Zusätzlich anzumerken ist, dass die Art der Verbuchung des Beschäftigtenstandes (innerhalb oder außerhalb des Budgets) keinen Rückschluss zulässt, wer den Personalaufwand für die Bediensteten in den ausgegliederten Krankenanstalten trägt. Auch bei jenen Bundesländern, bei denen die Bediensteten der Krankenanstalten im Stand des Landes verbleiben, dürfte es zumeist so sein, dass der Personalaufwand nicht vom Land getragen wird. Allerdings sind finanzielle Beiträge der Bundesländer an die Krankenanstalten üblich (Zuschüsse, Darlehensgewährung).

¹⁸ Erfolgt während des Betrachtungszeitraumes Ausgliederungen, werden die betroffenen Mitarbeiter wieder zum Personalstand der Länder hinzugerechnet. Die Bediensteten der Landeskrankenanstalten wurden unabhängig vom Zeitpunkt der Ausgliederung berücksichtigt (Fall Kärnten), um für alle Bundesländer dieselbe Datengrundlage zu erhalten. Die Bediensteten von eingegliederten Einheiten werden – spiegelbildlich zur Behandlung der Ausgliederungen – hinausgerechnet (bei den Gemeinden werden sie im Kapitel 2.4 dementsprechend hinzugezählt).

Beschränkt man hingegen die Betrachtung auf die Zahl der **Bediensteten ohne Aus- und Eingliederungen**¹⁹, ging der Personalstand der Länder ohne Wien sukzessive zurück und erreichte im Jahr 2003 eine Höhe von 107.313 Mitarbeitern. Dies entspricht einem Rückgang von 2.197 Personen gegenüber dem Vorjahr bzw. 3.781 Personen gegenüber dem Jahr 2000. Aus der Gegenüberstellung der beiden Zeitreihen kommt der dynamische Verlauf der Beschäftigung im Rahmen ausgegliederter Einheiten klar zum Ausdruck.

2.2.2 Struktur der öffentlich Bediensteten und deren Entwicklungen

Die Struktur des Beschäftigtenstandes in den Bundesländern (ohne Wien) zeigt, dass das Schul- und Spitalswesen zu jenen Leistungsbereichen zählen, die die Gesamtentwicklung maßgeblich beeinflussen.

Von den öffentlich Bediensteten in den Bundesländern (ohne Wien, einschließlich aller identifizierten Ausgliederungen, ohne Eingliederungen) entfallen knapp 46.400 Personen oder 29% auf **Beschäftigte in Landeskrankenanstalten**. Sowohl die Zahl als auch deren Anteil nimmt sukzessive zu. Vom Durchschnitt deutlich abweichende Krankenanstaltenquoten weisen die Bundesländer Steiermark (44,0%), Kärnten (40,7%) und Niederösterreich²⁰ (7,5%) auf. Die Zunahme der Beschäftigten in den ausgegliederten Krankenanstalten belastet die Länderbudgets zwar durchwegs nicht in Form von höheren Personalausgaben²¹, allerdings zumeist in Form von höheren Zuschüssen und/oder Darlehensgewährungen bzw. Beteiligungen. Darüber hinaus finanzieren sich einige der Landeskrankenanstalten auch durch Fremdmittelaufnahmen auf den Kapitalmärkten.²²

Tabelle 5: Zahl der öffentlich Bediensteten der Bundesländer (ohne Wien) nach Verwendungsart (Jahresendstände)

Verwendungsart	2000		2001		2002		2003		Δ 03/00
	Ist-Stand	%-Anteil	Ist-Stand	%-Anteil	Ist-Stand	%-Anteil	Ist-Stand	%-Anteil	
Beamte	20.005	12,5	18.716	11,8	18.510	11,6	18.089	11,5	-1.916
Vertragsbedienstete	68.722	43,0	62.575	39,4	63.335	39,8	65.048	41,3	-3.674
Summe	88.727	55,5	81.291	51,2	81.845	51,4	83.137	52,8	-5.590
Landeslehrer	64.810	40,6	63.863	40,2	63.788	40,1	61.893	39,3	-2.917
Insgesamt lt. GBÜ	153.537	96,1	145.154	91,4	145.633	91,4	145.030	92,1	-8.507
dar.: ausgegliederte Landeskrankenanstaltenbetriebsgesellschaften	38.752	24,2	31.697	20,0	32.330	20,3	32.653	20,7	-6.099
vormalige Gemeindespitäler							1.227	0,8	
umgegliederte Landespensionisten- und pflegeheime	3.691		3.691		3.793		3.837	2,4	
Nicht enthaltene Bedienstete in LK-Anstalten ¹⁾	6.285	3,9	13.662	8,6	13.632	8,6	13.718	8,7	7.433
Summe einschließlich Ausgliederungen (ohne Eingliederungen)	159.822	100,0	158.816	100,0	159.265	100,0	157.521	100,0	-2.301
Summe ohne Aus- und Eingliederungen	111.094	69,5	109.766	69,1	109.510	68,8	107.313	68,1	-3.781
dar.: "Allgemeine Verwaltung" - Summe abz. Ausgliederungen und ohne Landeslehrer	46.284	29,0	45.903	28,9	45.722	28,7	45.420	28,8	-864,0

1) Kärntner Krankenanstaltenbetriebsgesellschaft und ab 2001 Oberösterreichische Gesundheits- und Spitals-AG.
Quelle: Gebarungsübersichten, ST.AT, Geschäftsberichte und eigene Berechnungen.

¹⁹ Bei dieser Darstellung werden u. a. die Bediensteten der Landeskrankenanstalten herausgerechnet, unabhängig davon, ob sie zu diesem Zeitpunkt bereits tatsächlich (das heißt rechtlich) in eine selbstständige Organisationsform übergeführt wurden oder nicht.

²⁰ In Niederösterreich dominiert die Zahl der Gemeindespitäler; im Jahr 2003 bleibt die Übernahme des Gemeindespitals Baden unberücksichtigt.

²¹ Teilweise wird der Personalaufwand zwar budgetiert, die Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften refundieren jedoch i. d. R. diesen Aufwand.

²² Siehe dazu Bericht über die öffentlichen Finanzen, Anhang A7 langfristige Verbindlichkeiten von Unternehmen öffentlicher Gebietskörperschaften.

Der Anteil der **Landeslehrer** (Beamte und Vertragsbedienstete in den allgemein bildenden und berufsbildenden öffentlichen Pflichtschulen sowie den land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen) an den öffentlich Bediensteten in den Bundesländern (ohne Wien und einschließlich aller identifizierten Ausgliederungen) beträgt rund 39% bzw. in etwa 62.000 Personen. Die Bezüge der Landeslehrer werden für jene an den allgemein bildenden Pflichtschulen zu 100% und jene von den berufsbildenden und land- und forstwirtschaftlichen Schulen zu 50% vom Bund ersetzt. Bei der Zahl der Landeslehrer zeigt sich seit Ende 2000 ein rückläufiger Trend (Veränderung 2002/00: -1.022 Personen), der sich im Jahr 2003 stark beschleunigte (2003/02: -1.895 Personen). Im Zuge der Verhandlungen zum Finanzausgleich 2001 wurden mit den Ländern restriktivere Stellenplanrichtlinien für allgemein bildende Pflichtschulen schrittweise ab dem Schuljahr 2001/02 vereinbart, die diese rückläufige Entwicklung in Gang gesetzt haben dürften. Dennoch verringerte sich aber ab Ende 2000 die Zahl der Landeslehrer gemessen an der Schüleranzahl nicht. Auf Basis der vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (BMBWK) publizierten Daten über die Schüleranzahl und jenen in den Gebarungsübersichten ausgewiesenen Daten über die Zahl der Landeslehrer (ohne Wien) ergibt sich im Zeitraum 1997 bis 2002²³ ein Schüler/Lehrerverhältnis zwischen 10,5 (1998) und 10,7 (1997 und 2001). Dies bedeutet, dass auf einen Landeslehrer durchschnittlich in etwa 11 Schüler entfallen. Zwar entspricht diese Kenngröße nicht der durchschnittlichen Klassengröße (Einsatz von zusätzlichen Lehrern, Lehrer für Spezialfächer, Lehrer mit Verwaltungsaufgaben etc.), dennoch signalisiert diese niedrige Quote Einsparungspotenzial.²⁴ Die niedrigsten Schüler/Lehrerverhältnisse sind in den Bundesländern Burgenland und Kärnten zu verzeichnen.

Die **sonstigen Aufgabenbereiche** der Länder (allgemeine Verwaltung, öffentliche Ordnung und Sicherheit, Kultur, soziale Wohlfahrt, Verkehr), die in Tabelle 5 als Untergruppe „**Allgemeine Verwaltung**“ ausgewiesen sind, werden mit einer Beschäftigtenzahl von rund 45.400 abgedeckt. Das entspricht einer Quote an den öffentlich Bediensteten in den Bundesländern (ohne Wien und einschließlich aller identifizierten Ausgliederungen) von knapp 29%. In diesem Bereich wurde der Personalstand zwischen dem Jahr 2000 und 2003 schrittweise um insgesamt 864 Personen reduziert. Für den rückläufigen Verlauf der öffentlich Bediensteten im Bereich „Allgemeine Verwaltung“ waren vor allem Oberösterreich, Salzburg und Kärnten verantwortlich.

Einschränkend anzumerken ist allerdings, dass im Rahmen dieser Studie bei den Bundesländern (ohne Wien) – mit Ausnahme Niederösterreichs im Jahr 2003 – ausschließlich die Ausgliederungseffekte der Landeskrankenanstalten separat identifiziert wurden. Weniger beschäftigungsintensive Ausgliederungen der Bundesländer wie die Errichtung von Landesimmobiliengesellschaften oder die Auslagerung von Verwaltungsaktivitäten (Abwicklung der Wohnbauförderung, IT-Leistungen, Tourismus-Werbung) trugen allerdings ebenfalls zu dem Rückgang der Beschäftigung (Summe ohne Ausgliederungen) bei. Andererseits sind in den hier präsentierten Ergebnissen 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 würde daher vermutlich einen etwas höheren Rückgang des Beschäftigtenstandes ergeben. Ebenso wäre es leicht möglich, dass unter Berücksichtigung aller Ausgliederungen und Dienstzuteilungen neben den Bundesländern Oberösterreich, Salzburg und Kärnten auch andere Bundesländer ihren Beschäftigtenstand im Bereich „Allgemeine Verwaltung“ kontinuierlich und signifikant abgebaut haben.

²³ Daten aus der Schulstatistik sind nur bis zum Jahr 2002 verfügbar.

²⁴ Der Prüfbericht des Bundesrechnungshofes „Besoldung der Landeslehrer“ kam unter anderem zu dem Schluss, dass durch Strukturreformen bei den Volksschulen, Vereinheitlichung der Klassengröße und durch Auflösen von „Lehrerreserven“ die Zahl der Landeslehrer bei den Bundesländern vermindert werden könnte. In: Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes, Verwaltungsjahr 2002, Reihe Burgenland, 2003/2.

2.2.3 Ursachen für Veränderungen der Personalkapazität (landesweise)

Im Detail konnten für einige Bundesländer bedeutende Änderungen der Personalkapazität identifiziert werden, die im Rahmen dieses Kapitels landesweise ausgeführt werden.

In **Niederösterreich** ging die Zahl der öffentlich Bediensteten in den Jahren 2000 bis 2003 sukzessive zurück, sodass in diesem Zeitraum ein Personalabbau von etwas mehr als 600 Personen realisiert wurde. Diese stetige Gesamtentwicklung darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass insbesondere im Jahr 2003 markante Veränderungen in Teilbereichen vollzogen wurden, die sich aber zum Teil kompensierten. In Niederösterreich fiel in diesem Jahr der Rückgang der Landeslehrer mit 872 Personen besonders deutlich aus. Allerdings führte die Umwandlung des Gemeindespitals Thermenklinikum Baden in eine Landeskrankenanstalt zu einer Aufstockung der Personalkapazität im Gesundheitsbereich um 609 Bedienstete, da auch die Mitarbeiter des ehemaligen Gemeindespitals in den Landesdienst übernommen wurden. Zudem wurde im Dezember 2004 im niederösterreichischen Landtag der Beschluss gefasst, per 1.1.2005 weitere acht Gemeindespitäler zu übernehmen. Ab diesem Zeitpunkt werden das KH Waidhofen/Thaya, das Weinviertelklinikum Mistelbach, das KH Hollabrunn, das Zentralklinikum St. Pölten, das Mostviertelklinikum Amstetten, das KH Lilienfeld, das KH Hainburg sowie das KH Gmünd vom Land Niederösterreich geführt. Ab 1.1.2006 sollen noch weitere sieben Krankenanstalten hinzukommen: das Waldviertelklinikum (mit den Standorten Horn, Eggenburg und Allentsteig), Krems, Wachauklinikum Melk, Waidhofen/Ybbs, Zwettl, Scheibbs und das Humanisklinikum mit den Standorten Korneuburg und Stockerau. Von der Übernahme der insgesamt 18 Gemeindespitäler sind über 14.000 Bedienstete betroffen, die zur Gänze in den Landesdienst übernommen werden. Im Jahr 2003 erfolgte in Niederösterreich eine Umgliederung der Landes pensionisten- und -pflegeheime von den Einrichtungen der allgemeinen Sozialhilfe (Unterabschnitt 410) zu den Betrieben mit marktbestimmter Tätigkeit (Unterabschnitt 859). Diese Maßnahme wurde in den Gebarungsübersichten durch eine Verschiebung der involvierten Mitarbeiter (3.837 Personen) zum Personal der „ausgegliederten Landeskrankenanstaltenbetriebsgesellschaften“ statistisch erfasst, wodurch die Entwicklung der Personalkapazität im Spitalswesen verzerrt wird.²⁵

Die Entwicklung des Personalstandes des Landes **Oberösterreich** ist wesentlich durch die Ausgliederung der Oberösterreichischen Gesundheits- und Spitals-AG (GESPAG) im Jahr 2001 geprägt. Diese Ausgliederung von 7.411 Bediensteten des Landes war auch für die Gesamtentwicklung auf Länderebene der bestimmende Faktor (siehe Kapitel 2.2.1).

Auch in **Vorarlberg** wurde der Personalstand aufgrund der Übernahme von Gemeindespitalern im Jahr 2003 erheblich beeinflusst. Die Mitarbeiter der Spitäler Bludenz (299 Personen) und Hohenems (319 Personen) zählen seit dem Jahr 2003 zu den öffentlich Bediensteten des Landes und erklären größtenteils die markante Ausweitung der Vorarlberger Personalkapazität (ohne Landeslehrer) in Höhe von 692 Personen im Jahr 2003 gegenüber dem Vorjahr.

²⁵ In dieser Studie wird diese Umgliederung separat dargestellt (siehe Tabelle 5 bzw. Tabelle A5, Anhang 5.1)

2.3 Personalkapazitäten von Wien

Die Bundeshauptstadt Wien wird im Gegensatz zu den anderen Bundesländern hier separat dargestellt, da sie sowohl typische länder- als auch gemeindespezifische Agenden umschließt und somit weder mit anderen großen österreichischen Städten noch mit den restlichen Bundesländern direkt vergleichbar ist. Die primären Datenquellen sowie der Aufbau der folgenden Tabellen entsprechen jenen der Bundesländer. Im Gegensatz zu den restlichen Bundesländern enthalten die Gebarungsübersichten von ST.AT bei Wien auch Bedienstete von „wirtschaftlichen Unternehmen (Gruppe 8 VRV)“. Ausgeklammert sind jedoch die Wiener Stadtwerke (Bestattung, Wienstrom, Wiengas, Wiener Linien, Wiener Stadtwerke Holding) mit einem Beschäftigtenstand in der Größenordnung von 12.300 Personen. Diese Bediensteten wurden auch in den folgenden Tabellen nicht aufgenommen.

2.3.1 Gesamtentwicklung

Tabelle 6: Stand der öffentlich Bediensteten von Wien Ende 1997 bis Ende 2003 (VZÄ)

Verwendungsart	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Δ 03/00
Beamte	30.529	30.330	29.907	28.953	28.495	27.619	26.881	-2.072
Vertragsbedienstete	29.640	29.239	29.529	29.777	30.097	30.536	30.846	1.069
Summe	60.169	59.569	59.436	58.730	58.592	58.155	57.727	-1.003
Landeslehrer	10.551	10.654	11.432	11.125	11.552	10.970	10.386	-739
Insgesamt lt. GBÜ	70.720	70.223	70.868	69.855	70.144	69.125	68.113	-1.742
<i>dar.: ausgegliederte LK-Anstalten</i>	-	-	-	29.265	29.123	28.946	28.869	-396
<i>Rückgänge infolge d. Ausgliederung: Wiener Wohnen (2000) und Museen d. Stadt Wien (2002)</i>	-	-	-	601	599	719	736	-
Summe einschließlich Ausgliederungen	70.720	70.223	70.868	70.456	70.743	69.844	68.849	-1.607
Summe ohne Ausgliederungen	.	.	.	40.477	40.907	40.179	39.244	-1.233

Quelle: Gebarungsübersichten, ST.AT, Rechnungsabschlüsse von Wien und eigene Berechnungen.

Die Entwicklung des Beschäftigtenstandes von Wien gemäß Gebarungsübersichten ist von 1997 bis 2001 durch Fluktuationen gekennzeichnet: Einem Rückgang folgt ein Zuwachs im darauf folgenden Jahr, wobei die Veränderung von 2000 gegenüber dem Vorjahr auf Grund der Ausgliederung von „Wiener Wohnen“ deutlicher ausfällt als in den Jahren zuvor. Auch die Einbeziehung der seit 2000 nicht mehr enthaltenen Bediensteten von „Wiener Wohnen“ ändert an dem Gesamtbild nichts, außer dass die Schwankungen abflachen. Bis Ende 2001 ist insgesamt keine starke Veränderung des Personalstandes über den Zeitablauf beobachtbar (Summe einschließlich Ausgliederungen: Ende 1997: 70.720 VZÄ; Ende 2001: 70.743 VZÄ). Allerdings dürften ab dem Jahr 2002 Maßnahmen gesetzt worden sein, um den Stand an öffentlich Bediensteten in Wien schrittweise zu vermindern. Die Personalkapazitäten von Wien gingen 2002 sowohl unter Einbeziehung der Bediensteten in den ausgegliederten Organisationseinheiten (-899 VZÄ oder -1,3%) als auch ohne den Ausgliederungen²⁶ (-728 VZÄ oder 1,8%) vergleichsweise stark zurück. Auch im Jahr 2003 setzte sich der Rückgang fort: Die Zahl der Bediensteten einschließlich ausgegliederter Einheiten wurde gegenüber dem Vorjahr um 995 VZÄ reduziert, jene ohne Ausgliederungen um 935 VZÄ.

²⁶ Die Bediensteten des Wiener Krankenanstaltenverbundes, von Wiener Wohnen und der Museen der Stadt Wien bleiben in diesem Zusammenhang während des gesamten Beobachtungszeitraumes außer Acht.

2.3.2 Struktur der öffentlich Bediensteten und deren Entwicklungen

Die Struktur des Beschäftigtenstandes in Wien weicht naturgemäß von jenen der anderen Bundesländer ab: Während das Spitalswesen in Wien deutlich mehr Beschäftigte bindet als der Länderdurchschnitt (ohne Wien) (Krankenanstaltenquote 2003: Wien 41,9%; Bundesländer (ohne Wien): 29,4%), liegt der Anteil bei den Landeslehrern gemessen an den öffentlich Bediensteten von Wien deutlich unter jenem der anderen Bundesländer (Landeslehrerquote 2003: Wien 15,1%; Bundesländer (ohne Wien): 39,3%).

Tabelle 7: Zahl der öffentlich Bediensteten von Wien zum Jahresende nach Verwendungsart (VZÄ)

Verwendungsart	2000		2001		2002		2003		Δ 03/00
	VZÄ	%-Anteil	VZÄ	%-Anteil	VZÄ	%-Anteil	VZÄ	%-Anteil	
Beamte	28.953	41,1	28.495	40,3	27.619	39,5	26.881	39,0	-2.072
Vertragsbedienstete	29.777	42,3	30.097	42,5	30.536	43,7	30.846	44,8	1.069
Summe	58.730	83,4	58.592	82,8	58.155	83,3	57.727	83,8	-1.003
Landeslehrer (LL)	11.125	15,8	11.552	16,3	10.970	15,7	10.386	15,1	-739
Insgesamt lt. GBÜ	69.855	99,1	70.144	99,2	69.125	99,0	68.113	98,9	-1.742
<i>dar.: ausgegliederte Landeskrankenanstaltenbetriebsgesellschaften</i>	29.265	41,5	29.123	41,2	28.946	41,4	28.869	41,9	-396
<i>Wiener Wohnen (WW) und Museen d. Stadt Wien (Mu)</i>	601	0,9	599	0,8	719	1,0	736	1,1	135
Summe einschl. LK-Anstalten, WW, Mu	70.456	100,0	70.743	100,0	69.844	100,0	68.849	100,0	-1.607
Summe ohne Ausgliederungen	40.477	57,5	40.907	57,8	40.179	57,5	39.244	57,0	-1.233
<i>dar.: "Allgemeine Verwaltung" - Summe abz. LK-Anstalten, WW, Mu und LL</i>	29.352	41,7	29.355	41,5	29.209	41,8	28.858	41,9	-494,0

Quelle: Gebarungsübersichten, ST.AT, Rechnungsabschlüsse von Wien und eigene Berechnungen.

Die Zahl der **Landeslehrer** ist in Wien – im Gegensatz zu den Ländern ohne Wien – erst ab 2002 rückläufig (Veränderung 02/01: -582 VZÄ; 03/02: -584 VZÄ). Auch das Schüler/Lehrerverhältnis unterschreitet innerhalb der gesamten Beobachtungsperiode mit einer Quote von unter 10 den Länderdurchschnitt (ohne Wien) von rund 11. Die Schüleranzahl pro Landeslehrer nahm bis zum Jahr 2001 tendenziell ab. Zu diesem Zeitpunkt wurde mit 9,2 der geringste Wert des Beobachtungszeitraums erreicht. Im Jahr 2002 stieg die Quote wieder an und ergab einen Wert von 9,8.

Die in der Untergruppe „**Allgemeine Verwaltung**“ ausgewiesenen Leistungen (allgemeine Verwaltung, öffentliche Ordnung und Sicherheit, Kultur, soziale Wohlfahrt, Verkehr) werden mit einer Beschäftigtenzahl von knapp 29.000 VZÄ abgedeckt. Das entspricht einer Quote an den gesamten öffentlich Bediensteten in Wien (einschließlich der Ausgliederungen) von beinahe 42%. In diesem Bereich wurde der Personalstand seit Ende 2000 um knapp 500 VZÄ reduziert. Auch hier zeigt sich, dass die Personalreduktion erst 2002 einsetzte und im Jahr 2003 fortgesetzt wurde (Veränderung 02/01: -146 VZÄ, 03/02: -351 VZÄ). Die Entwicklung des Personalstandes im Bereich der „Allgemeinen Verwaltung“ von Wien ist überdies auch vor dem Hintergrund der Leistungsverschiebungen zwischen den Gebietskörperschaften im Zuge der Verwaltungsreformprojekte (Verwaltungsreformgesetz 2001) zu sehen. Diese Reorganisationen haben das Aufgabenspektrum insbesondere der Gemeinden mit Bundespolizeidirektionen – und somit auch in Wien – ausgeweitet (näheres siehe Kapitel 2.4). Der rückläufige Verlauf des Beschäftigtenstandes ab dem Jahr 2002 war insofern nicht zu erwarten und belegt zunehmende Sparanstrengungen.

2.4 Personalkapazitäten in den Gemeinden (ohne Wien)

Den Ausführungen zu den Personalkapazitäten der Gemeinden werden die Gebarungsübersichten von Statistik Austria zu Grunde gelegt, wobei eine Diversifikation nach Gemeindegrößenklassen (GK) vorgenommen wird. Die Zahl der Bediensteten auf kommunaler Ebene ist in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) zum Jahresultimo dargestellt und entspricht der Summe der Beschäftigten über alle Voranschlagsgruppen gemäß VRV. Damit umfasst das Datenset auch die VA-Gruppe 8 (Dienstleistungen), wo die so genannten Gebührenhaushalte, sonstige dienstleistende Betriebe sowie Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit (Abschnitte 85-89), wie z. B. Kanalisation, Müllabfuhr, Wasserver- und -entsorgung, Immobilienverwaltung etc., ausgewiesen werden. Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit zählen im Sinne des ESVG (Quasi-Kapitalgesellschaften) nicht zum öffentlichen Sektor, sind aber hier enthalten und zählen zu den beschäftigungsintensiven Leistungsbereichen der Gemeinden.²⁷ Auf der Grundlage des verfügbaren Datensets ist eine separate Darstellung von Aus- und Umgliederungseffekten nicht möglich. Dennoch lässt sich in einzelnen Fällen zeigen, dass die Entwicklung der Personalkapazität nachhaltig durch Ausgliederungen (oder durch die unterschiedliche Behandlung institutioneller Einheiten während des Beobachtungszeitraumes) beeinflusst wurde und Brüche in den Zeitreihen demnach auf einen unterschiedlichen Erfassungsumfang beruhen.

Die Entwicklung des Personalstandes der Gemeinden ist auch im Lichte der Aufgabenwahrnehmung zu sehen, die in den letzten Jahren sukzessive ausgeweitet wurde. So bewirkte das „Verwaltungsreformgesetz 2001“ zahlreiche Gesetzesnovellen (z. B. Verwaltungsverfahren-, Verwaltungsstraf-, Forst- und Strahlenschutzgesetz), die das Aufgabenspektrum der Bezirksverwaltungen bzw. Statutarstädte merklich beeinflusst haben. Neue bzw. zusätzliche Aufgaben im Rahmen des Gesetzesvollzuges umfassen z. B. die vermehrte Sachverständigenarbeit, die Abwicklung zusätzlicher Verfahren oder die Erteilung verschiedener neuer Bewilligungen. Auch wurden auf der Grundlage von Verwaltungsreformgesetzen die Agenden des Melde-, Pass- und Fundwesens im örtlichen Wirkungsbereich einer Bundespolizeidirektion vom Bund zu den Gemeinden transferiert.²⁸ Das heißt, in Gemeinden mit Bundespolizeibehörden liegt seit 1. März 2002 das Meldewesen und seit 1. Februar 2003 das Pass- und Fundwesen im übertragenen Wirkungsbereich der Bürgermeister.

Die Personalkapazitäten der Gemeindeverbände werden in dieser Studie separat dargestellt, da die diesbezüglichen Informationen in den Gebarungsübersichten stark durch die jährliche Verbesserung der Erhebungsqualität geprägt sind. Außerdem sind Überschneidungen (Doppelzählungen) mit dem Personalstand der Gemeinden a priori nicht auszuschließen, da in der kommunalen Praxis mehrere unterschiedliche Aktivitäten (die teils der Gemeinde und teils den Gemeindeverbänden zugerechnet werden) oft nur von einer Person durchgeführt werden und eine entsprechend getrennte Erfassung nicht immer sichergestellt werden kann.

Die Einteilung nach Gemeindegrößenklassen erfolgt auf der Grundlage der Einwohnerzahl (EW), die im Rahmen der Volkszählung ermittelt wird. Demzufolge liefert die Volkszählung 1991 die Basis für den Beobachtungszeitraum 1997 bis 2001. Ab 2002 beruht die Einteilung der Gemeinden auf der Volkszählung 2001, wodurch statistisch begründete Brüche in den Zeitreihen unvermeidbar bleiben.²⁹

²⁷ Der Personalaufwand der marktbestimmten Betriebe (Abschnitte 85 bis 89) betrug laut GBÜ 2003 rund 350 Mio EUR; das sind knapp 14% des Gesamtpersonalaufwandes der Gemeinden.

²⁸ Bestand zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens der Verwaltungsreformgesetze in einer Gemeinde eine Bundespolizeidirektion (konkret in Eisenstadt, Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Leoben, Linz, Salzburg, St. Pölten, Schwechat, Steyr, Villach, Wels, Wien und Wr. Neustadt), so oblagen die angesprochenen Agenden diesen Bundesbehörden. In allen anderen Gemeinden waren schon bisher die Bürgermeister für das Melde- und Fundwesen bzw. die Bezirksverwaltungsbehörden (Städte mit eigenem Statut) für das Passwesen zuständig.

²⁹ Konkret kam es in den folgenden Fällen zu Verschiebungen zwischen Gemeindegrößenklassen: Korneuburg (NÖ), St. Johann im Pg. und Wals-Siezenheim (jeweils Slbg) sowie Götzis (Vlbg) wurden, statt wie bisher in der GK 1, in der GK 2 erfasst; St. Pölten (NÖ) wurde der GK 3 zugeordnet (bisher GK 4).

In Tabelle 8 wird die Anzahl der Gemeinden (landesweise) nach 4 Größenklassen³⁰ für das Jahr 2003 dargestellt, wobei sich die Gesamtzahl der österreichischen Gemeinden in Höhe von 2.358 (ohne Wien) zuletzt im Jahr 1998 – infolge der Aufhebung einer Gemeindezusammenlegung³¹ mit Wirkung vom 1. Jänner 1998, aus der die niederösterreichische Gemeinde Muckendorf-Wipfing hervorgegangen ist – geändert hat.

Tabelle 8: Anzahl der Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen 2003

Bundesland	Gemeindegrößenklassen (GK)				Gesamt
	GK 1 bis 10.000 EW	GK 2 10.001 bis 20.000 EW	GK 3 20.001 bis 50.000 EW	GK 4 über 50.000 EW	
Burgenland	170	1	0	0	171
Kärnten	124	5	1	2	132
Niederösterreich	554	12	7	0	573
Oberösterreich	432	8	3	2	445
Salzburg	115	3	0	1	119
Steiermark	535	5	2	1	543
Tirol	272	6	0	1	279
Vorarlberg	87	6	3	0	96
Gesamt	2.289	46	16	7	2.358
Einwohner lt. VZ 2001	4.531.673	622.440	458.772	869.918	6.482.803

Quelle: Statistik Austria.

2.4.1 Gesamtentwicklung

Die Veränderung der Personalkapazität der österreichischen Gemeinden insgesamt fiel im Zeitraum 1997 bis 2002 sehr moderat aus (Ende 1997: 80.565 VZÄ, Ende 2002: 80.370 VZÄ; siehe Tabelle 9: Ergebnisse lt GBÜ). Allerdings unterliegt der Personalstand in dieser Periode stets großen Schwankungen. So folgt dem Tiefpunkt im Jahr 1999 der personelle Höchststand auf kommunaler Ebene in 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 genau in diesen zeitlichen Rahmen fällt,³² und lag Ende 2003 bei 79.569 VZÄ. In diesem Jahr erreichte der Rückgang der Gemeindebediensteten gegenüber dem Jahr 2002 ein Ausmaß von rund 800 VZÄ, gegenüber dem Jahr 1997 knapp 1.000 VZÄ.

Zunächst ist anzumerken, dass der Anstieg der Gemeindebediensteten im Jahr 2000, wie in den Gebarungsübersichten ausgewiesen, überzeichnet ist: Im Rahmen der Vertragsbediensteten bestimmt Niederösterreich die Gesamtentwicklung der Jahre 1999 und 2000, wobei der sprunghafte Anstieg der Vertragsbediensteten im Jahr 2000 (+3.508) besonders herausragt. Dieser lässt sich zum Großteil auf Veränderungen im Personalstand St. Pöltens zurückführen. Die Erklärung liegt bei der erstmaligen Erfassung der Bediensteten des dortigen Gemeindespitals im Zuge der Umstellung auf eine elektronische Datenübermittlung an Statistik Austria. Die Beschäftigten des Krankenhauses sind allerdings immer im Dienste der Stadt St. Pölten gestanden (und dort im Personalstand der Gemeinde entsprechend geführt worden).

³⁰ Zusätzlich werden im Tabellenanhang die Gemeinden bis 10.000 EW in 5 Größenklassen ausgewiesen.

³¹ Diese Maßnahme führte konkret zu einer Ausweitung der Gemeindezahl innerhalb der GK 1, die allerdings erst ab dem Jahr 1999 im verwendeten Datenset Berücksichtigung findet.

³² Würde man die knapp 2.500 Bediensteten des Gemeindespitals St. Pölten auch in den Jahren 1997 bis 1999 berücksichtigen (laut ST.AT., Statistisches Jahrbuch Österreichischer Städte: 2.383, 2.441 bzw. 2.465 Personen) – Näheres zu diesem Erfassungsmangel im Rahmen der Beschreibung zur Tabelle 9 –, ergäbe sich (isoliert von sonstigen Bereinigungen) ab dem Jahr 1998 ein Rückgang bei der Zahl der Gemeindebediensteten insgesamt.

Weiters dürfte die skizzierte, rückläufige Entwicklung gemäß den Ergebnissen von Statistik Austria primär Folge von statistischen Unschärfen bei der Erfassung sowie institutionellen Veränderungen sein. Bildet man analog zum Kapitel 2.2.1 die **Summe** der Gemeindebediensteten **einschließlich identifizierter Ausgliederungen**, müsste man die Bediensteten des AKH Linz – in einer Größenordnung von mittlerweile rund 2.400 Bediensteten³³ – ab dem Jahr 2001 in den Ergebnissen weiterhin berücksichtigen. Dadurch wäre der erwähnte Rückgang der Bediensteten auf kommunaler Ebene erst ab dem Jahr 2002 feststellbar (siehe Tabelle 9). Beachtet man weiters, dass im Jahr 2003 – wie bereits im Kapitel 2.2.1 dargestellt – über 1.200 Gemeindebedienstete (KH Baden, KH Bludenz, KH Hohenems) in den Landesdienst übernommen wurden, kristallisiert sich für das Jahr 2003 bei den Gemeinden insgesamt letztendlich ein Anstieg von 550 Bediensteten gegenüber 2002 heraus. Die Zahl der Gemeindebediensteten (Summe einschließlich Ausgliederungen) im Jahr 2003 belief sich demnach auf rund 83.200 VZÄ und trägt der Bereinigung um die Bediensteten der Krankenanstalt St. Pölten sowie der ausgegliederten Spitäler Rechnung. Der Stand am Ende des Betrachtungszeitraumes wurde zwischen 1997 und 2003 nur einmal, nämlich im Jahr 1998 mit 83.850 VZÄ, überschritten.

Stellt man den Anfangs- (1997) und Endstand (2003) der Beschäftigung auf kommunaler Ebene jeweils ohne die Bediensteten ausgegliederter Bereiche (**Summe ohne Ausgliederungen**) in Höhe von 79.633 VZÄ bzw. 79.569 VZÄ gegenüber, ist mit -64 VZÄ (2003/1997) kaum eine Veränderung zu verzeichnen. Allerdings ist die Entwicklung über diesen Zeitraum durch zum Teil beträchtliche Fluktuationen geprägt. Zuletzt (2003) war eine Zunahme gegenüber dem Vorjahr um 500 VZÄ feststellbar.

Tabelle 9: Zahl der Gemeindebediensteten zum Jahresende (VZÄ)

Gemeinden gesamt	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Beamte	11.599	11.517	11.630	11.095	10.382	10.207	9.817
Vertragsbedienstete	59.614	61.254	60.095	63.603	63.741	63.537	62.905
Summe	71.212	72.771	71.725	74.699	74.123	73.744	72.722
Sonstige	9.353	8.638	8.147	7.035	6.753	6.626	6.847
Insgesamt lt. GBÜ	80.565	81.409	79.872	81.734	80.876	80.370	79.569
<i>nicht enthaltene Bedienstete der KA St. Pölten</i>	2.383	2.441	2.465	-	-	-	-
<i>Rückgänge infolge der Ausgliederung des AKH Linz</i>	-	-	-	-	2.249	2.279	2.403
<i>Bedienstete übertragener Gemeindespitäler an die Länder</i>	-	-	-	-	-	-	1.227
Summe einschließlich Ausgliederungen¹⁾	82.948	83.850	82.337	81.734	83.125	82.649	83.199
Summe ohne Ausgliederungen	79.633	80.528	78.930	78.278	79.602	79.069	79.569
Veränderung der Zahl der öffentlich Bediensteten zum Vorjahr (absolut)							
Beamte	.	-82	113	-534	-713	-175	-391
Vertragsbedienstete	.	1.641	-1.159	3.508	137	-203	-632
Summe	.	1.559	-1.046	2.973	-576	-378	-1.022
Sonstige	.	-715	-491	-1.111	-282	-128	221
Insgesamt lt. GBÜ	.	844	-1.537	1.862	-858	-506	-801
Summe einschließlich Ausgliederungen		902	-1.513	-603	1.391	-476	550
Summe ohne Ausgliederungen		895	-1.598	-652	1.324	-533	500

Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen.

1) Ausschließlich unter Berücksichtigung identifizierter Ausgliederungen.

Insgesamt ergibt sich daraus, dass letztendlich statistische Unschärfen bei der Erfassung der Gemeindebediensteten sowie institutionelle Veränderungen – wie anhand der Beispiele der Gemeindespitäler St. Pölten und

³³ Laut Jahresbericht des AKH Linz in den Jahren 2000: 2.150, 2001: 2.249, 2002: 2.279 und 2003: 2.403 Beschäftigte (ohne Honorarkräfte, Lehrlinge und Zivildienstler).

Linz, aber auch Baden, Bludenz und Hohenems, deutlich sichtbar wurde – vorrangig für die Zu- bzw. Abnahmen der Gemeindebediensteten in Summe verantwortlich waren. Gesetzte Maßnahmen zur Veränderung des Personalstandes in den Gemeinden spielten daher in den Jahren 1998 bis 2003 bei der Veränderung des Gesamttaggregates kaum eine Rolle. Aus der Betrachtung der Personalkapazität nach Gemeindegrößenklassen (siehe Tabelle 10) kann man allerdings gleichzeitig erkennen, dass die Veränderungen der Personalstände in den einzelnen Gemeinden sehr unterschiedlich bzw. gegenläufig (hinsichtlich Umfang und Zeitpunkt) waren und die Aggregatsbetrachtung naturgemäß keinen Rückschluss auf Einzelentwicklungen zulässt.

Generell ist eine Verschiebung der Beschäftigungsverhältnisse in Richtung **Vertragsbedienstete** zu beobachten, rückläufige Entwicklungen sind sowohl tendenziell bei der Gruppe der sonstigen Dienstnehmer (insbesondere Saisonarbeitskräfte und Dienstnehmer in handwerklicher Verwendung)³⁴ als auch bei den Beamten zu beobachten. Die Rückführung der pragmatisierten Belegschaft hat auch auf kommunaler Ebene Einzug gehalten. Sofern der natürliche Abgang von **Beamten** kompensiert wird, erfolgt dies verbreitet durch Aufnahme von Vertragsbediensteten. Pragmatisierungen werden nur noch vereinzelt vorgenommen.

Der tendenzielle Rückgang der **sonstigen Bediensteten** ist zum Teil auf Änderungen gesetzlicher Bestimmungen (Landes-Vertragsbedienstetengesetze) zurückzuführen, die eine Umwandlung von Dienstverhältnissen nach sich gezogen haben. Durch die Neudefinition sonstiger Dienstverhältnisse werden beispielsweise in Tirol nur noch jene Beschäftigten in dieser Kategorie geführt, die weniger als 6 Monate/Jahr bei der Gemeinde beschäftigt sind und/oder unter 30% ihrer Einkünfte von der Gemeinde beziehen. Da die Beurteilung und Bewertung der einzelnen Dienstverhältnisse aufwändig ist, werden auch noch in den Folgejahren nach in-Kraft-Treten der rechtlichen Bestimmungen laufend Übertritte in den Status eines Vertragsbediensteten vollzogen, wodurch die Abnahme der sonstigen Bediensteten verstetigt wird.

Tabelle 10: Zahl der Gemeindebediensteten nach Größenklassen zum Jahresende (VZÄ)

Gemeinden gesamt	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
GK 1 - bis 10.000 EW	40.257	41.221	41.430	40.944	41.886	41.858	42.894
GK 2 - 10.001 bis 20.000 EW	9.439	9.721	9.710	9.444	10.330	9.818	8.969
GK 3 - 20.001 bis 50.000 EW	10.994	10.470	9.292	9.147	9.373	12.352	12.056
GK 4 - über 50.000 EW	19.875	19.997	19.440	22.199	19.286	16.342	15.650
Insgesamt	80.565	81.409	79.872	81.734	80.876	80.370	79.569
<i>Veränderung der Zahl der öffentlich Bediensteten zum Vorjahr (absolut)</i>							
GK 1 - bis 10.000 EW	.	964	209	-486	942	-28	1.036
GK 2 - 10.001 bis 20.000 EW	.	282	-11	-266	886	-512	-849
GK 3 - 20.001 bis 50.000 EW	.	-524	-1.178	-145	226	2.979	-296
GK 4 - über 50.000 EW	.	122	-557	2.759	-2.913	-2.944	-692
Insgesamt	.	844	-1.537	1.862	-858	-506	-801

Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen.

In Bezug auf die Entwicklung der Zahl der **Gemeindebediensteten nach Größenklassen** ergibt sich folgendes Bild:

³⁴ In der Praxis sind in dieser Kategorie zum Teil auch Saison- und Kurzarbeitskräfte zu finden, die allerdings im Sinne der VRV – wo von ständig sonstigen Bediensteten die Rede ist – nicht einzurechnen wären.

Die Entwicklung des Personalstandes in der **GK 1** – jener Größenklasse, die rund die Hälfte aller Gemeindebediensteten abdeckt – zeichnet sich durch eine tendenzielle Zunahme aus, wobei gegen Ende der Beobachtungsperiode die Zahl der Bediensteten nochmals markant ansteigt. Im Detail fällt die Entwicklung der Zahl der Vertragsbediensteten in den Jahren 1998 (+1.080 VZÄ) und 2001 (+1.265 VZÄ) auf, wobei im ersten Fall Salzburg und Oberösterreich, im zweiten Fall Salzburg und die Steiermark das Ergebnis stark beeinflussen. Der sprunghafte Anstieg im Jahr 2003 ist im Wesentlichen auf die Beschäftigungsentwicklung der steiermärkischen Gemeinden zurück zu führen.

Die Zahl der Gemeindebediensteten in der **GK 2** ist durch jährliche Schwankungen charakterisiert, wobei sich bis zum Jahr 2002 kaum ein bedeutender Einfluss auf die Gesamtentwicklung ableiten lässt. Bis dahin sticht einzig die Veränderung der Anzahl der Vertragsbediensteten im Jahr 2001 in Höhe von +939 VZÄ (Niederösterreich: +920 VZÄ) hervor. Im Jahr 2003 hingegen schlägt die Übernahme der Bediensteten der Spitäler Bludenz und Hohenems in den Landesdienst durch und erklärt zum Großteil den deutlichen Niveaueffekt gegenüber dem Vorjahr bzw. dem Beginn des Beobachtungszeitraumes.

Die **GK 3** zeigt im Rahmen der Entwicklung des Personalstandes folgendes Bild: Bis zum Jahr 2000 geht die Zahl der Bediensteten sukzessive zurück, wobei insbesondere im Jahr 1999 ein starker Rückgang an Vertragsbediensteten (-898 VZÄ) – dabei ist wiederum Niederösterreich ausschlaggebend – zu Buche schlägt. Ab dem Jahr 2001 nimmt die Zahl der Bediensteten wieder zu, wobei das Jahr 2002 (+2.566 VZÄ) durch die Reklassifikation St. Pöltens, die auf der Grundlage der Ergebnisse der Volkszählung 2001 erfolgte, wesentlich bestimmt ist. Auch im Jahr 2003 hätte sich der Anstieg der Personalkapazitäten in dieser Größenklasse fortgesetzt. Allerdings wurden die Bediensteten des Gemeindespitals Baden in den Landesdienst Niederösterreichs übernommen, wodurch letztendlich insgesamt ein Rückgang gegenüber 2002 ausgewiesen wird.

Die Beschäftigungsentwicklung in der **GK 4** ist vor allem ab dem Jahr 2000 durch gravierende Fluktuationen gekennzeichnet. In dieser Größenklasse scheinen im Jahr 2000 (+3.208 VZÄ) und 2001 (-2.231 VZÄ) herausragende Veränderungen im Rahmen der Vertragsbediensteten auf. Verantwortlich dafür dürfte zum einen St. Pölten (2000) sein – siehe obige Erklärung – zum anderen die oberösterreichische Stadt Linz (2001), wo ab dem Jahr 2001 das Personal des Allgemeinen öffentlichen Krankenhauses (AKH Linz) nicht mehr im Rechnungsabschluss der Landeshauptstadt angeführt (Ausgliederung als Unternehmen laut Statut) und folglich in den Ausführungen auch nicht mehr erfasst wird. Entsprechend spiegelbildlich zur GK 3 stellt sich das Jahr 2002 (-2.918 Vertragsbedienstete) infolge der neuen Zuordnung St. Pöltens dar. Im Jahr 2003 wird die Gesamtentwicklung dieser Größenklasse wesentlich durch einen Rückgang der Zahl der Bediensteten in Graz beeinflusst. Allerdings wird diese Entwicklung durch das Personalamt der Stadt Graz nicht bestätigt (siehe Kapitel 2.4.3).

Am Beispiel des Jahres 2001 wird die Wichtigkeit einer detaillierten Betrachtung transparent: Auf der Grundlage der Tabelle 9 hat sich die Anzahl der Vertragsbediensteten gegenüber dem Vorjahr nicht nennenswert verändert. Allerdings wird der bestehende Erklärungsbedarf transparent, wenn man die gegenläufige Entwicklung zwischen einigen Gemeindegrößenklassen erkennt: Die Vertragsbediensteten der GK 1 und GK 2 legten um insgesamt +2.204 VZÄ zu, die Zahl der Vertragsbediensteten in der GK 4 nahm hingegen um -2.231 VZÄ ab.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Gesamtentwicklung der kommunalen Personalkapazität wesentlich durch die GK 4 geprägt ist und deren Volatilität durchschlägt. Angesichts der umfangreicheren organisatorischen Strukturen großer Gemeinden besteht höheres Veränderungs- bzw. Restrukturierungspotenzial, das auch vermehrt ausgeschöpft wird. Zudem muss eine „kritische“ Menge an Bediensteten existieren, um spürbaren Einfluss auf das Aggregat der Gemeindebediensteten nehmen zu können. Kleinere Gemeinden sind hingegen durch eher stabile Beschäftigungsstrukturen charakterisiert, die kaum Spielraum für gravierende Veränderung der

Kopfzahl bieten. Durch die Vielzahl der bestimmenden Einflüsse ist eine allgemeingültige Interpretation der jeweiligen Entwicklungen durch eine Gesamtbetrachtung nur schwer möglich. Bedeutende Veränderungen kompensieren sich und gehen folglich in der Gesamtdarstellung verloren.

2.4.2 Gemeindeverbände

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf alle Verbände, die im Rahmen der Gebarungsübersichten erhoben werden. Um der unterschiedlichen sektoralen Zugehörigkeit der einzelnen Verbandstypen Rechnung zu tragen, werden die Bediensteten der Schulgemeindeverbände gesondert ausgewiesen.

Im Sinne der VGR werden einzig die Schulgemeindeverbände noch dem Sektor Staat zugerechnet³⁵. Sie finanzieren ihren Haushaltsbedarf – auf der Grundlage landesgesetzlicher Regelungen – über Umlagen oder Betriebsbeiträge. Alle anderen Verbände (Wasserversorgung, Umwelt, Gesundheit etc.), die zum Teil auf Basis des Wasserrechtsgesetzes bzw. durch Landesgesetze geregelt sind, decken ihren Finanzbedarf durch Gebühreneinnahmen, Leistungserlöse, Gemeindeumlagen und Mitgliedsbeiträge sowie sonstige Transferzahlungen von Gebietskörperschaften. Dadurch sind sie in der Lage, mehr als 50% ihrer Produktionskosten (Personalaufwand, Vorleistungen, Produktionsabgaben etc.) durch eigene Einnahmen abzudecken und werden im Sinne der VGR folglich zu den Marktproduzenten gerechnet.

Die Tabelle 11 zeigt die Veränderung der Zahl der Gemeindeverbände zwischen 1997 und 2003, die zum Großteil infolge der Verbesserung der Erhebungsqualität erklärbar ist. Während des Betrachtungszeitraumes wurde die Zahl der erfassten Verbände um 380 Einheiten erhöht. Demzufolge muss davon ausgegangen werden, dass auch die dargestellte Entwicklung der Bediensteten der Gemeindeverbände erheblich von der Erhöhung des Erfassungsgrades beeinflusst wird.

³⁵ Die sektorale Zuordnung der Sozialhilfeverbände zu Marktproduzenten gilt ab 2001, eine rückwirkende Reklassifizierung erfolgte nicht.

Tabelle 11: Zahl der Gemeindeverbände 1997 und 2003

Gemeindeverbände	Bglid		Ktn		NÖ		OÖ		Sbg		Stmk		T		Vlbg		Gesamt	
	1997	2003	1997	2003	1997	2003	1997	2003	1997	2003	1997	2003	1997	2003	1997	2003	1997	2003
Schulen	0	0	8	8	366	400	0	0	0	0	0	0	26	28	10	14	410	450
Sozialhilfe	0	0	8	8	0	0	15	15	0	0	16	16	0	0	0	0	39	39
Wasser	7	8	6	7	14	17	13	16	5	6	16	23	3	5	2	5	66	87
Umwelt	16	22	11	17	74	99	53	78	23	23	55	85	53	56	3	12	288	392
Gesundheit	45	43	0	0	3	3	0	0	12	0	0	0	9	8	2	2	71	56
Sonstige	6	10	0	1	25	234	0	9	22	22	3	9	32	31	45	47	133	363
Gesamt	74	83	33	41	482	753	81	118	62	51	90	133	123	128	62	80	1.007	1.387
<i>Veränderung der Zahl der Gemeindeverbände zwischen 1997 und 2003 (absolut)</i>																		
Schulen	0	0	0	0	34	0	0	0	0	0	0	0	2	0	4	0	40	0
Sozialhilfe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wasser	1	1	1	1	3	3	3	3	1	1	7	7	2	2	3	3	21	21
Umwelt	6	6	6	6	25	25	25	25	0	0	30	30	3	3	9	9	104	104
Gesundheit	-2	-2	0	0	0	0	0	0	-12	-12	0	0	-1	-1	0	0	-15	-15
Sonstige	4	4	1	1	209	209	209	209	0	0	6	6	-1	-1	2	2	230	230
Gesamt	9	9	8	8	271	271	37	37	-11	-11	43	43	5	5	18	18	380	380

Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Auch wenn die Entwicklung der Zahl der Bediensteten im Rahmen der Gemeindeverbände (siehe Tabelle 12) kaum Aussagekraft besitzt, kann man zumindest die Bedeutung der Gemeindeverbände anhand der absoluten Höhe der personellen Ressourcenausstattung erkennen. Mit knapp 13.700 VZÄ im Jahr 2003 umfassen die Gemeindeverbände beinahe 15% aller Beschäftigten auf kommunaler Ebene (unter der Annahme, dass keine Doppelzählungen erfolgen).

Tabelle 12: Zahl der Bediensteten der Gemeindeverbände zum Jahresende (VZÄ)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Burgenland	268	286	308	309	331	336	347
Kärnten	651	655	722	777	779	831	806
Niederösterreich	2.723	2.707	2.833	2.837	3.007	3.425	3.559
Oberösterreich	2.723	2.524	2.841	2.969	3.095	3.156	3.326
Salzburg	282	238	287	308	387	397	405
Steiermark	323	413	729	746	690	930	1.146
Tirol	3.714	3.472	3.608	3.820	3.829	3.896	3.955
Vorarlberg	74	78	125	143	141	153	151
Gesamt	10.757	10.375	11.451	11.910	12.259	13.123	13.694
<i>davon: Schulverbände</i>	<i>1.352</i>	<i>1.287</i>	<i>1.356</i>	<i>1.335</i>	<i>1.389</i>	<i>1.663</i>	<i>1.672</i>
<i>Veränderung der Zahl der öffentlich Bediensteten zum Vorjahr (absolut)</i>							
Burgenland	.	18	21	2	22	5	11
Kärnten	.	5	66	55	2	52	-25
Niederösterreich	.	-16	126	4	170	418	133
Oberösterreich	.	-199	317	128	126	60	171
Salzburg	.	-44	49	22	78	10	7
Steiermark	.	90	315	17	-56	240	216
Tirol	.	-242	135	213	8	67	59
Vorarlberg	.	4	47	19	-3	13	-2
Gesamt	.	-382	1.077	459	348	865	571
<i>davon: Schulverbände</i>	.	<i>-65</i>	<i>69</i>	<i>-20</i>	<i>54</i>	<i>274</i>	<i>9</i>

Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen.

2.4.3 Ursachen für Veränderungen der Personalkapazität (landesweise)

In diesem Abschnitt werden auf disaggregierter Ebene (Darstellung der Gemeinden landesweise und nach Größenklassen) die wichtigsten Entwicklungen – sofern sie im Zuge der Recherchen geklärt werden konnten – erläutert.

Die Entwicklung der Personalkapazität in den **Kärntner Gemeinden** ist generell als moderat einzustufen, dennoch identifizierte Veränderungen gegenüber dem Vorjahr konnten aber seitens der Gemeindeaufsichtsbehörde nicht bestätigt werden. Ihren Aufzeichnungen zufolge bleibt zwar die Zahl der Beschäftigten über den Beobachtungszeitraum ebenso nahezu konstant, allerdings fallen die jährlichen Veränderungen bedeutend geringer aus. Mögliche Ursachen für Schwankungen im verwendeten Datenset könnten darin bestehen, dass der Ausweis der Saisonbediensteten für Kärntner Gemeinden (zur Sicherstellung einer homogenen Erfassung) gesetzlich neu geregelt wurde, dass in Klagenfurt eine Systemumstellung bei der Erfassung von Planstellen (Köpfe anstelle von Arbeitsstunden) erfolgte oder dass die Datenübermittlung/-verarbeitung fehlerhaft erfolgte.

In den **Gemeinden Niederösterreichs** bestimmen Aus- und Umgliederungen im Bereich des Spitalswesens, das in Niederösterreich zum Großteil auf kommunaler Ebene angesiedelt ist, die Gesamtentwicklung. Mit Beginn des Jahres 2000 erfolgte die Ausgliederung der Krankenanstalten der Gemeinden Horn, Eggenburg und Allentsteig, wobei das Personal zunächst dem neuen Krankenanstaltenverband zur Dienstleistung zugewiesen wurde. Ab 1. Juli 2002 wurde der vollständige Wechsel zum Krankenanstaltenverband Waldviertel (per Landesgesetz) vollzogen, wovon rund 800 Vertragsbedienstete betroffen waren. Allerdings werden weder im Jahr 2000 noch im Jahr 2002 diese personellen Veränderungen im zu Grunde gelegten Datenset (GK 1) transparent. Mit Beginn des Jahres 2002 wurden die Krankenanstalten Korneuburg und Stockerau in den Krankenanstaltenverband Korneuburg-Stockerau (Humanis Klinikum Niederösterreich) ausgegliedert. Davon waren rund 500 Vertragsbedienstete betroffen, die etwa die Hälfte des Rückganges in der GK 2 im Jahr 2002 gegenüber dem Vorjahr erklären. Generell ist ein Teil der Veränderungen gegenüber dem Vorjahr auf den unterschiedlichen Erfassungsumfang von Jahr zu Jahr erklärbar. Das auffälligste Beispiel sind die Bediensteten des Spitals St. Pölten, die erst ab dem Jahr 2000 aufscheinen, obwohl die knapp 2.500 Beschäftigten während der gesamten Beobachtungsperiode im Dienste der Gemeinde standen. Aber auch im Jahr 2003 reduzierte sich der Erfassungsumfang um 609 Beschäftigte aufgrund der Übernahme der Bediensteten des Thermenklinikums Baden in den Landesdienst. Zudem wurde die Übernahme von weiteren, insgesamt 18 Gemeindespitalern bzw. über 14.000 Bediensteten durch das Land Niederösterreich beschlossen, wobei die Umsetzung in zwei Tranchen (per 1.1.2005 und 1.1.2006) vorgesehen wurde (siehe Kapitel 2.2.3).

Die Gesamtentwicklung der Personalkapazität **Oberösterreichischer Gemeinden** wurde durch die GK 4 (Linz und Wels) geprägt. In dieser Größenklasse nahm im Jahr 2001 die Zahl der Bediensteten gegenüber dem Vorjahr um insgesamt 2.677 VZÄ ab. Dies dürfte vor allem darauf zurück zu führen sein, dass ab dem Jahr 2001 das Personal des Allgemeinen öffentlichen Krankenhauses der Stadt Linz (AKH Linz) nicht mehr im Rechnungsabschluss der Landeshauptstadt angeführt wird (Ausgliederung aus dem Budget als Unternehmen laut Statut).

Die Zahl der pragmatisierten Bediensteten ist in den **Salzburger Gemeinden** wesentlich durch die Landeshauptstadt Salzburg bestimmt und schwankt jährlich, je nach dem, ob Ruhestandsversetzungen oder Neupragmatisierungen die Oberhand behielten. Der jährliche, jedoch moderate Zuwachs³⁶ an Gemeindebediensteten insgesamt wird in diesem Bundesland auf zwingende Personalerfordernisse in den Alten- und Pflegeheimen sowie in den Kindergärten zurückgeführt. Im Jahr 2003 setzte hingegen ein markanter Rückgang der Personalkapazitäten auf kommunaler Ebene des Landes Salzburg ein, der sowohl in der GK 1 (-368 VZÄ) als auch in der GK 2 (-252 VZÄ) feststellbar war.

Im Rahmen der Entwicklung des Personalstandes der Gemeinden **Steiermarks** gab es bis zum Jahr 2002 keine markanten Veränderungen. Am Ende des Betrachtungszeitraumes war hingegen zum einen ein starker Anstieg des Personalstandes in der GK 1 (+913 VZÄ) sowie zum anderen ein deutlicher Rückgang in der GK 4 (Graz) in Höhe von -549 VZÄ feststellbar. Ein Rückgang in dieser Größenordnung wurde allerdings seitens des Personalamtes der Stadt Graz nicht bestätigt, sondern mit -32 VZÄ beziffert. Durch die (laut GBÜ ausgewiesene) Entwicklung der Personalkapazitäten in der Landeshauptstadt Graz wurde in weiterer Folge auch das Gesamtergebnis der Gemeinden über 50.000 Einwohner entscheidend beeinflusst.

Der jährliche Rückgang der Beamten in den **Tiroler Gemeinden** ist ausschließlich auf Pensionierungen zurückzuführen, wobei im Vorfeld von angekündigten Pensionsreformen vermehrt Überleitungen in den Ruhestand sichtbar werden. Zudem werden kaum noch Pragmatisierungen genehmigt. Die Zahl der sonstigen Dienstnehmer geht ebenfalls sukzessive zurück, da im Jahr 1998 ein neues Vertragsbedienstetengesetz in Kraft getreten ist,

³⁶ Gemäß den Gebarungübersichten ging der Personalstand im Jahr 2000 vorübergehend um 663 VZÄ (vorwiegend Vertragsbedienstete in der GK 1) zurück, was allerdings von der Landesaufsichtsbehörde nicht bestätigt werden konnte.

wodurch eine umfangreiche Umwandlung sonstiger Dienstverhältnisse eingesetzt hat. Als sonstige Bedienstete werden nunmehr jene geführt, die weniger als 6 Monate/Jahr bei der Gemeinde beschäftigt sind und/oder unter 30% ihrer Einkünfte von der Gemeinde beziehen. Im Jahr 2001 ist ein Gemeinde-Vertragsbedienstetengesetz in Kraft getreten (im Wesentlichen wurde das Bundes-Vertragsbedienstetengesetz übernommen), das eine schärfere Abgrenzung brachte, die nochmals vermehrt zu Überleitungen in den Status eines Vertragsbediensteten führte. Da nicht alle betroffenen Verträge sofort ermittelt werden konnten, wurde ein Teil erst in den Folgejahren dem neuen rechtlichen Rahmen angepasst, wodurch der permanent hohe Rückgang über den gesamten Beobachtungszeitraum hindurch erklärt werden kann. Die jährliche Zunahme des Personalstandes der Vertragsbediensteten übersteigt allerdings stets den Rückgang der sonstigen Bediensteten, sodass zeitweise sogar die Zahl der Tiroler Gemeindebediensteten gestiegen ist (1998 und 2001). Ausgliederungen sind in Tirol bei der Erklärung von Veränderungen der kommunalen Personalkapazität von geringer Bedeutung bzw. Wirkung. Die letzte in diesem Sinne bedeutsame Ausgliederung liegt schon 10 Jahre zurück (Innsbrucker Kommunalbetriebe im Jahr 1994).

Der tendenzielle Rückgang der Zahl der Gemeindebediensteten seit dem Jahr 2000 wird in **Vorarlberg** durch die vermehrte Überführung von Alters- und Pflegeheimen in den privaten Sektor (Gründung von Gesellschaften mbH oder Übernahme durch gemeinnützige Institutionen) verstärkt, indem das Personal mittransferiert wird. Zudem werden ab dem Jahr 2001 die Mitarbeiter auf Sozialstellen und Aushilfen (zusammen rund 20 VZÄ) nicht mehr berücksichtigt. Markante Schwankungen werden nur in der GK 3, die die Gemeinden Bregenz, Dornbirn und Feldkirch umfasst, verzeichnet. Diese sind die Folge von Änderungen der Verbuchungspraxis seitens ST.AT in den Jahren 2000 und 2001 und bewirken lediglich eine Verschiebung zwischen den sonstigen Arbeitnehmern und den Vertragsbediensteten. Im Jahr 2003 ereigneten sich Veränderungen mit sichtbarer, nachhaltiger Wirkung auf den Personalstand der Vorarlberger Gemeinden, da die Gemeindespitäler Bludenz und Hohenems (einschließlich der 618 Bediensteten) dem Land Vorarlberg übergeben wurden (siehe Kapitel 2.2.3).

3. Zusammenführung der sektoralen Ergebnisse

Bei der Zusammenführung und der komparativen Interpretation der sektoralen Ergebnisse über die Beschäftigungsentwicklung sind einige Einschränkungen zu beachten. Neben den methodisch-statistischen Unterschieden zwischen den Datensätzen der einzelnen Gebietskörperschaften (siehe Tabelle A22, Anhang 5.2) wird die Entwicklung der Personalkapazitäten durch das jeweilige Aufgabenspektrum sowie insbesondere durch Aufgabenverschiebungen zwischen den Gebietskörperschaften und sonstige Einflussfaktoren (Bevölkerungsentwicklung, Veränderungen der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen) beeinflusst. Dennoch lassen sich aus der Gegenüberstellung der Ergebnisse von Bund, Ländern und Gemeinden Entwicklungstendenzen ableiten, die im Folgenden skizziert werden.

Für diesen Vergleich wurde eine Betrachtung der **Entwicklung des Personalstandes aller Gebietskörperschaften einschließlich der Bediensteten in ausgegliederten Einheiten** gewählt, da das Datenset der Gemeinden die Quasi-Kapitalgesellschaften (Gebührenhaushalte) einschließt (näheres siehe Kapitel 2.4) und diese Zeitreihen um bedeutende statistische Brüche bereinigt sind. In der Vergleichstabelle 13 findet sich jeweils für die Länder (ohne Wien), für Wien sowie für die Gemeinden neben der tatsächlichen Personalentwicklung (einschließlich den Bediensteten in ausgegliederten Haushalten) eine zusätzliche Zeile, die – im Sinne der besseren Vergleichbarkeit analog zu den Daten des Bundes – die fiktive Entwicklung der Personalkapazität widerspiegelt, wenn der Stand der öffentlich Bediensteten in den ausgegliederten Einheiten (ab dem Jahr 2000 bzw. dem Ausgliederungszeitpunkt) konstant gehalten wird.

Tabelle 13: Vergleich der Personalstandsentwicklung von Bund, Ländern und Gemeinden (Jahresendstände) einschließlich Bediensteter in ausgegliederten Einheiten¹⁾

	2000	2001	2002	2003	Δ 03/00 absolut	Δ 03/00 relativ	Δ 03/00 pro Jahr	Δ 03/02 absolut
Bund	171.079	168.324	166.059	161.215	-9.864	-5,8%	-2,0%	-4.845
Länder (ohne Wien) ²⁾	159.822	158.816	159.265	157.521	-2.301	-1,4%	-0,5%	-1.744
Länder (ohne Wien)³⁾	159.822	158.494	158.340	156.187	-3.635	-2,3%	-0,8%	-2.153
Wien	70.456	70.743	69.844	68.849	-1.607	-2,3%	-0,8%	-995
Wien³⁾	70.456	70.887	70.158	69.223	-1.233	-1,8%	-0,6%	-935
Gemeinden ⁴⁾	81.734	83.125	82.649	83.199	1.465	1,8%	0,6%	550
Gemeinden³⁾	81.734	83.125	82.619	83.045	1.311	1,6%	0,5%	426

1) Bund: VZÄ (ohne Betriebe, einschließlich Beschäftigte im Vorruhestand), Länder: Personen; Gemeinden: VZÄ.

2) Exklusive der Bediensteten übernommener Gemeindespitäler.

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

4) Ergebnisse inklusive identifizierter Zeitreihenbrüche (AKH Linz und Gemeindespitäler St. Pölten, Baden, Bludenz und Hohenems), ohne Bedienstete der Gemeindeverbände.

Quelle: BKA, Statistik Austria, Geschäftsberichte, Rechnungsabschlüsse Wien und eigene Berechnungen.

Vergleicht man diese fiktiven Personalstandsentwicklungen von Bund, Ländern und Gemeinden einschließlich der Bediensteten in ausgegliederten Organisationseinheiten, so ergibt sich folgendes Bild: Im Beobachtungszeitraum Ende 2000 bis Ende 2003 haben der Bund und die Bundesländer (einschließlich Wien) den jeweiligen Personalstand vermindert, während die Gemeinden (ohne Wien) ihren Personalstand ausgeweitet haben. Weiters erfolgte die Redimensionierung des Beschäftigtenstandes beim Bund in merklich höherem Umfang als bei den Bundesländern (einschließlich Wien). Der Personalstand des Bundes reduzierte sich von Ende 2000 bis Ende 2003 um 9.864 VZÄ oder 5,8%, jener der Bundesländer (ohne Wien) um 3.635 Personen oder 2,3% und jene von

Wien um 1.233 VZÄ oder 1,8%. Die Gemeinden (ohne Wien) weiteten ihren Personalstand demgegenüber um 1.311 VZÄ oder 1,6% aus.

Zudem weichen die Zeitpunkte der Rückführung zwischen dem Bund und den Bundesländern ab. Während der Bund bereits am Beginn der Beobachtungsperiode seinen Personalstand merklich verminderte, ist in den Ländern (ohne Wien) erst im Jahr 2003 ein deutlicher Personalabbau zu beobachten. Wien weitete zunächst den Personalstand aus und begann mit der Personalarückführung im Jahr 2002.

Bei den Gemeinden waren stets Schwankungen beim Personalstand zu verzeichnen. Die Aufwärtsbewegungen waren jedoch stärker als die zwischenzeitlichen Rückgänge der Personalkapazität ausgeprägt. Der Personalstand der Gemeinden war am Beginn der Beobachtungsperiode Ende 2000 am geringsten. Der höchste Personalstand innerhalb der Beobachtungsperiode war Ende 2001 zu beobachten. Der Wert von Ende 2003 entsprach in etwa wieder jenem von Ende 2001.

Wien weist zudem die Besonderheit auf, dass in dem ausgegliederten Bereich der Krankenanstalten der Personalstand innerhalb des Betrachtungszeitraumes reduziert wurde (die fiktive Entwicklung der Personalkapazitäten unter Beibehaltung des Standes des Jahres 2000 bzw. zum Ausgliederungszeitpunkt zeigt einen geringeren Rückgang als der tatsächlich realisierte Verlauf unter Einbeziehung der Bediensteten in den ausgegliederten Einheiten). Bei den anderen Bundesländern (Länder ohne Wien) sowie bei den Gemeinden ergibt sich demgegenüber ein zunehmender Personaleinsatz im Spitalswesen (die fiktive Entwicklung der Personalkapazitäten unter Beibehaltung des Standes des Jahres 2000 bzw. zum Zeitpunkt der Ausgliederung zeigt einen höheren Rückgang als der tatsächliche Verlauf unter Einbeziehung der Bediensteten in den ausgegliederten Einheiten).

Diese divergierenden Entwicklungen in Bezug auf den Umfang der Personalreduktion und die zeitliche Abfolge legen folgende wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen nahe:

- Zur merklichen und nachhaltigen Reduktion des Personalstandes sind politische Zielvorgaben zur Reduktion des Personalstandes über mehrere Jahre zweckmäßig und zielführend. Sie sind ein wichtiger Impuls für effizienzsteigernde bzw. personalreduzierende Maßnahmen.
- Restriktive Budgetvorgaben über einen längeren Zeitraum (Stabilitäts- und Wachstumspakt, innerösterreichische Stabilitätspakte, mittelfristige Budgetplanungen) sind erforderlich, um den politischen Willen zur nachhaltigen Konsolidierung zu stärken und strukturelle Maßnahmen voranzutreiben, die die Effizienz der Leistungserstellung sukzessive verbessern und es ermöglichen, den Personalstand entsprechend anzupassen.
- Ausgliederungen stellen zwar ein potenzielles Instrument zur Effizienzsteigerung der Leistungserstellung dar. Personalreduktionen infolge von Ausgliederungen erhöhen aber nur dann den budgetären Spielraum, sofern die Personalkosteneinsparungen nicht durch gegenwärtige oder zukünftige öffentliche Zuschüsse kompensiert werden müssen. Auch hier ist vor allem die mittel- bis langfristige Entwicklung von Bedeutung. Viele der ausgegliederten Einheiten dürften innerhalb der Beobachtungsperiode einen dynamischen Verlauf der Personalkapazitäten aufgewiesen haben.

4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

4.1 Allgemeine Aspekte

- Die Gesamtzahl der öffentlich Bediensteten wird von allen gebietskörperschaftlichen Ebenen erheblich beeinflusst. Von den 497.886 öffentlich Bediensteten entfielen Ende 2003 38,5% auf den Bund, 42,8% auf die Bundesländer (einschließlich Wien) und 18,7% auf die Gemeinden (ohne Wien und einschließlich Gemeindeverbänden). 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 Verbuchungsansätze, divergierende Abgrenzung des Erhebungsumfanges, keine (bzw. keine ausreichenden) Informationen über Ausgliederungseffekte).
- Sektorale Vergleiche zwischen Bund, Ländern und Gemeinden werden zusätzlich durch unterschiedliche Maßeinheiten (VZÄ, Köpfe) und durch unterschiedliche Verbuchungsvarianten, insbesondere bei Aus- und Umgliederungen, erschwert (eine Übersicht über methodisch-statistische Unterschiede im Datenset befindet sich im Anhang 5.2). Darüber hinaus fanden seit 2001 Verschiebungen im Bereich der Aufgabenwahrnehmung vom Bund zu den Ländern und Gemeinden statt. Ihre Auswirkungen auf den Beschäftigtenstand der jeweiligen Gebietskörperschaft konnten nicht konkret spezifiziert werden, dürften aber im Regelfall die Entwicklung nicht markant beeinflusst haben.
- 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.

4.2 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 Ende 1997 bis zum Jahresende 2003 um 19.073 Vollzeitäquivalente (VZÄ) (davon 7.453 durch Ausgliederungseffekte) gesunken. Dies bedeutet, dass Auslagerungen von Leistungen (Wegfall von Vertragsbediensteten und Pensionierungen von Leihbeamten) zu rund 40% für den Beschäftigtenrückgang verantwortlich waren und sich der Personalstand des Bundes unter Einbeziehung der in ausgegliederten Einheiten tätigen Bediensteten vergleichsweise stark vermindert hat (Veränderung 2003/97: -11.620 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 2003/00: -6.291 VZÄ), aber auch jene im Exekutivdienst gesunken ist. Bei den Bundeslehrern fiel der Rückgang bescheidener aus (Veränderung 2003/00: -1.044 VZÄ). Gemessen an der Schülerzahl dürfte sich seit 2000 das Betreuungsverhältnis (Schüler je Lehrer) jedoch 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 Beschäftigungsrückgang innerhalb des Beobachtungszeitraumes von -2.482 VZÄ zu beobachten. Weiters wurden vor allem auch die Personalkapazitäten des militärischen Dienstes rückgeführt (Veränderung 2003/00: -1.150 VZÄ).

4.3 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 Gebarungübersichten, so zeigt sich, dass ein Rückgang des Beschäftigtenstandes nur in den Jahren 2001 und 2003 zu beobachten ist. Die deutliche Abnahme der Personalkapazitäten von Ende 2001 gegenüber Ende 2000 in Höhe von 8.383 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.
- Im Jahr 2003 war die Entwicklung der Personalkapazität im Wesentlichen auf zwei bedeutende Faktoren zurückzuführen: den starken Rückgang der Zahl der Landeslehrer in allen Bundesländern (insgesamt - 1.895 Lehrer) sowie die Übernahme von Bediensteten der Gemeindespitäler Baden, Bludenz und Hohenems in den Landesdienst (+ 1.227 Personen).
- Lässt man die öffentlich Bediensteten aus- und eingegliedelter Einheiten (Landeskrankenanstalten, niederösterreichische Landespensionisten- und -pflegeheime, übernommene Gemeindespitäler) außer Acht, ändert sich das Bild: Zwischen den Jahren 2000 und 2003 zeigt sich ein kontinuierlich rückläufiger Verlauf des Beschäftigtenstandes in den Bundesländern. Während Ende 2000 die Zahl der öffentlich Bediensteten der Länder (ohne Wien) noch 111.094 erreichte, verminderte sich diese bis Ende 2003 um 3.781 auf 107.313 Personen.

- Der Großteil des Beschäftigtenrückganges seit Ende 2000 geht auf den Abbau der Zahl der Landeslehrer zurück (Veränderung 2003/00: -2.917 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 2003 die Zahl der Landeslehrer jedoch nicht.
- Im Bereich „Allgemeine Verwaltung“ (allgemeine Verwaltung, öffentliche Ordnung und Sicherheit, Kultur, soziale Wohlfahrt, Verkehr) ging der Personalstand zwischen dem Jahr 2000 und 2003 um insgesamt 864 Personen schrittweise zurück. Für den rückläufigen Verlauf der öffentlich Bediensteten in diesem Bereich waren vor allem Oberösterreich, Salzburg und Kärnten verantwortlich.
- 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 leicht möglich, dass unter Berücksichtigung aller Ausgliederungen und Dienstzuteilungen neben den Bundesländern Oberösterreich, Salzburg und Kärnten auch andere Bundesländer ihren Beschäftigtenstand im Bereich „Allgemeine Verwaltung“ kontinuierlich und signifikant abgebaut haben.

4.4 Entwicklung der öffentlich Bediensteten in Wien

- Die Entwicklung des Beschäftigtenstandes in Wien gemäß Gebarungsübersichten ist innerhalb des Beobachtungszeitraumes durch Fluktuationen gekennzeichnet: Einem Rückgang folgt meist ein Zuwachs im darauf folgenden Jahr, wobei die Veränderung des Jahres 2000 gegenüber dem Vorjahr auf Grund der Ausgliederung von Wiener Wohnen deutlicher ausfällt als in den Jahren zuvor.
- Ab dem Jahr 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 ab dem Jahr 2002 zunehmende Sparanstrengungen. Die Personalkapazitäten von Wien gingen in diesen beiden Jahren sowohl unter Einbeziehung der Bediensteten in den ausgegliederten Organisationseinheiten (Veränderung 2003/01: -1.894 VZÄ) als auch ohne Ausgliederungen (Veränderung 2003/01: -1.663 VZÄ) vergleichsweise stark zurück.
- Das Spitalswesen bindet in Wien deutlich mehr Beschäftigte als der Länderdurchschnitt (ohne Wien) (Krankenanstaltenquote 2003: Wien 41,9%; Bundesländer (ohne Wien): 29,4%); der Anteil bei den Landeslehrern gemessen an den öffentlich Bediensteten von Wien liegt deutlich unter jenen der anderen Bundesländer (Landeslehrerquote 2002: Wien 15,1%; Bundesländer (ohne Wien): 39,3%).
- Das Schüler/Lehrerverhältnis in Wien unterschreitet innerhalb der gesamten Beobachtungsperiode mit einer Quote von unter 10 den Länderdurchschnitt (ohne Wien), der unter 11 liegt. Zudem nahm die Schüleranzahl pro Landeslehrer bis zum Jahr 2001 tendenziell ab. Zu diesem Zeitpunkt wurde mit 9,2 der geringste Wert des Beobachtungszeitraums erreicht. Im Jahr 2002 stieg die Quote wieder an und erreichte einen Wert von 9,8.

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

- Die Veränderung der Personalkapazität der österreichischen Gemeinden insgesamt fällt im Zeitraum 1997 bis 2002 sehr moderat aus. Allerdings unterliegt der Personalstand in dieser Periode stets großen Schwankungen. Beispielsweise folgt dem Tiefpunkt im Jahr 1999 der personelle Höchststand auf kommunaler Ebene in 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. Im Jahr 2003 erreichte der Rückgang der Gemeindebediensteten gegenüber dem Vorjahr ein Ausmaß von rund 800 VZÄ, gegenüber dem Jahr 1997 knapp 1.000 VZÄ.
- Allerdings dürfte diese rückläufige Entwicklung die Folge von Ausgliederungen sein: Berücksichtigt man zum einen die Bediensteten des AKH Linz – in einer Größenordnung von rund 2.400 Bediensteten –, die ab dem Jahr 2001 in den zuvor erwähnten Daten nicht mehr enthalten sind, so wäre der erwähnte Rückgang der Bediensteten auf kommunaler Ebene erst ab dem Jahr 2002 feststellbar. Der Rückgang im Jahr 2003 erklärt sich zum anderen durch die Übernahme der Bediensteten der Gemeindespitäler Baden, Bludenz und Hohenems in den Landesdienst. Außerdem 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.
- Die Summe der Gemeindebediensteten einschließlich (identifizierter) Ausgliederungen stieg im Jahr 2003 gegenüber dem Vorjahr um 550 VZÄ, gegenüber dem Jahr 2000 um 1.465 VZÄ.
- 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.

4.6 Zusammenführung der sektoralen Ergebnisse

- Um die bestmögliche Vergleichbarkeit der Subsektoren sicherzustellen, erfolgt die Betrachtung der Entwicklung des Personalstandes aller Gebietskörperschaften einschließlich der Bediensteten in ausgegliederten Einheiten (ohne Eingliederungen) sowie unter der Annahme, dass der Stand der öffentlich Bediensteten in den ausgegliederten Einheiten (ab dem Jahr 2000 bzw. dem Ausgliederungszeitpunkt) konstant gehalten wird.
- Vergleicht man diese fiktiven Personalstandsentwicklungen von Bund, Ländern und Gemeinden, so ergibt sich folgendes Bild: Im Beobachtungszeitraum Ende 2000 bis Ende 2003 haben der Bund und die Bundesländer (einschließlich Wien) den jeweiligen Personalstand vermindert, während die Gemeinden (ohne Wien) ihren Personalstand ausgeweitet haben.
- Die Redimensionierung des Beschäftigtenstandes erfolgte beim Bund in merklich höherem Umfang als bei den Bundesländern (einschließlich Wien). Der Personalstand des Bundes reduzierte sich von Ende

2000 bis Ende 2003 um 9.864 VZÄ oder 5,8%, jener der Bundesländer (ohne Wien) um 3.635 Personen oder 2,3% und jene von Wien um 1.233 VZÄ oder 1,8%. Die Gemeinden (ohne Wien) weiteten ihren Personalstand demgegenüber um 1.311 VZÄ oder 1,6% aus.

- Zwischen den Gebietskörperschaften bestehen sowohl im Hinblick auf den Zeitpunkt von Personalrückführungen als auch hinsichtlich der Entwicklungen im Rahmen ausgegliederter Einheiten große Unterschiede.

5. Literaturverzeichnis

Allgemeines Krankenhaus Linz. Laufende Jahrgänge. Jahresbericht. Linz.

Amt der Burgenländischen Landesregierung. Laufende Jahrgänge. Rechnungsabschluss der Burgenländischen Landesregierung. Eisenstadt.

Amt der Kärntner Landesregierung. Laufende Jahrgänge. Rechnungsabschluss des Landes Kärnten. Klagenfurt.

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung. Laufende Jahrgänge. Rechnungsabschluss des Landes Niederösterreich. <http://www.noel.gv.at/service/ff1/budget/budget.htm>.

Amt der Oberösterreichischen Landesregierung. 2002. Ergebnishandbuch „Personalstatistik Neu“. Linz.

Amt der Oberösterreichischen Landesregierung. Laufende Jahrgänge. Rechnungsabschluss des Landes Oberösterreich. <http://www.ooe.gv.at/budget>.

Amt der Salzburger Landesregierung. Laufende Jahrgänge. Rechnungsabschluss des Landes Salzburg. Salzburg.

Amt der Steiermärkischen Landesregierung. Laufende Jahrgänge. Landesrechnungsabschluss. Graz.

Amt der Tiroler Landesregierung. Laufende Jahrgänge. Rechnungsabschluss des Landes Tirol. Innsbruck.

Amt der Vorarlberger Landesregierung. Laufende Jahrgänge. Rechnungsabschluss des Landes Vorarlberg. Bregenz.

Bundeskanzleramt. Laufende Jahrgänge. Das Personal des Bundes, Daten und Fakten. Wien.

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur. Laufende Jahrgänge. Schulstatistik. Wien.

Bundesrechnungshof. 2002. Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes. New Public Management in den Ländern. Reihe Burgenland 2002/2. Wien.

Bundesrechnungshof. 2003. Prüfbericht des Rechnungshofes. Besoldung der Landeslehrer. In: Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes, Verwaltungsjahr 2002. Reihe Burgenland 1/2003. Wien.

Europäische Union. 2003. EG-Verordnung Nr. 1267/2003. Brüssel.

Geschäftsberichte der Landeskrankenanstalten von Kärnten und Oberösterreich (KABEG, GESPAG). <http://www.kabeg.at>; <http://www.gespag.at>.

Grossmann, B. und E. Hauth. 2004. Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung in Österreich. Studie im Auftrag des Staatsschuldenausschusses, Wien.

KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung. 1999. Effizienzsteigerung durch Aufgabenbereinigung und Verwaltungsoptimierung im Bundesstaat. Studie im Auftrag des BMF, Wien.

KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung. 2003. Verwaltungsreform in Österreichs Städten – eine Zwischenbilanz. Grundlagenpapier für den Österreichischen Städtetag 2003 in Linz. Wien.

Kropf, K., H. Leitsmüller und B. Rossmann. 2001. Ausgliederungen aus dem öffentlichen Bereich. Schriftenreihe der AK-Wien. Arbeit-Recht-Gesellschaft, Bd. 21, Wien.

Magistrat der Stadt Wien. Laufende Jahrgänge. Rechnungsabschluss der Bundeshauptstadt Wien. <http://www.wien.gv.at/finanzen/budget/>.

Netuschill, P. und Rossmann, B. 2003. Die Reform der öffentlichen Verwaltung in den Jahren 2000 bis 2002 – Versuch einer Evaluierung. In: Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 83/2003. Wien.

Staatsschuldenausschuss (Hrsg.). 2003. Bericht über die öffentlichen Finanzen 2002. Wien.

Statistik Austria. 2002. Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV). Arbeitsbehelf. Wien.

Statistik Austria. Laufende Jahrgänge. Gebarungübersichten. Wien.

Statistik Austria. Laufende Jahrgänge. Statistisches Jahrbuch Österreich. Wien.

Statistik Austria. Laufende Jahrgänge. Statistisches Jahrbuch Österreichischer Städte. Wien.

Statistisches Amt der Stadt Wien. Laufende Jahrgänge. Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien. Wien.

Verbindungsstelle der Bundesländer. Laufende Jahrgänge. Bedienstete der Länder. Personalstatistik. Wien.

