

Personal im Verantwortungsbereich der Länder und des Bundes

Ergebnisse der Erhebung 2011

1 Einleitung

Der vorliegende Bericht gibt einen einheitlichen Überblick über die Anzahl der DienstnehmerInnen der Bundesländer im Jahr 2010. Zu Vergleichszwecken sind die Daten den Personalständen des Bundes (Quelle: Publikation „Das Personal des Bundes 2011“) gegenübergestellt. Das zentrale Zuordnungsmerkmal ist das Dienstverhältnis, d.h. eine Person wird dann als Landesbedienstete/r gezählt, wenn sie in einem Dienstverhältnis zu einem Bundesland steht. Die Daten basieren auf einer standardisierten Erhebung, deren Durchführung seit 2011 im österreichischen Stabilitätspakt vorgesehen ist. Die Daten entsprechen daher weitestgehend eigenen Angaben der Länder. Die Auswertung und Zusammenfassung der Datenmeldungen sowie die Textierung des vorliegenden Berichts erfolgte durch das Bundeskanzleramt. In Ausnahmefällen wurden Daten aus veröffentlichten Dienstpostenplänen entnommen oder wurde auf Angaben zu Personalständen in Landesrechnungsabschlüssen zurückgegriffen. Die Daten beziehen sich auf den 31.12.2010. Daten über das Bundespersonal wurden der Publikation „Das Personal des Bundes 2011“ entnommen.

Die Gliederung erfolgt analog zu bereits existierenden Publikationen über das Bundespersonal, d.h. Bedienstete, die in ausgegliederten Einrichtungen tätig sind, werden gesondert dargestellt. Gesondert ausgewiesen sind auch die LandeslehrerInnen.

Exkurs: Das Problem der Abgrenzung des öffentlichen Dienstes

In den letzten Jahrzehnten wurden die Grenzen des öffentlichen Sektors zunehmend „verwischt“. Ursache dieser Entwicklung ist die zunehmende Übertragung der staatlichen Leistungserstellung auf neu geschaffene private oder öffentliche Rechtsträger, gemeinhin als Ausgliederung bezeichnet. Der neu geschaffene Rechtsträger bleibt im Regelfall in einem Naheverhältnis zur Gebietskörperschaft.

Die von der Ausgliederung betroffenen MitarbeiterInnen, die vormals in einem Dienstverhältnis zur Gebietskörperschaft standen, treten oft in ein neues Dienstverhältnis zum neu geschaffenen Rechtsträger ein. In diesem Fall wird ihr Personalaufwand auch nicht mehr aus dem Bundes-, einem Landes- bzw. einem Gemeindebudget getragen. Es gibt Ausgliederungen, bei denen sämtliche MitarbeiterInnen dem neuen Rechtsträger übertragen wurden (z.B. ÖBB). Weiters gibt es die Konstruktion, dass Vertragsbedienstete zu DienstnehmerInnen des neuen Rechtsträgers werden, BeamtInnen jedoch weiterhin Bundes-/Landes-/Gemeindebedienstete bleiben (z.B. Statistik Austria). Schließlich gibt es auch ausgegliederte Einrichtungen, die nach wie vor ausschließlich Bedienstete einer Gebietskörperschaft beschäftigen (z.B. Landeskrankenanstalten-Betriebsgesellschaften).

Die Situation, dass es viele ausgegliederte Einrichtungen gibt, die sowohl Bundes-/Landes-/Gemeindepersonal beschäftigen, als auch eigenes Personal, erschwert die Abgrenzung des öffentlichen Dienstes und die Erhebung des Personaleinsatzes im öffentlichen Dienst.

Die in diesem Bericht vorgenommene Abgrenzung anhand des Dienstverhältnisses zu einer Gebietskörperschaft stellt einen Kompromiss zwischen größtmöglicher Abdeckung und technischer Durchführbarkeit dar.

Zwei alternative Abgrenzungskonzepte stünden theoretisch zur Verfügung. Einerseits die Einbeziehung sämtlicher im staatlichen bzw. staatsnahen Sektor beschäftigter Menschen, einschließlich derer, die kein Dienstverhältnis zum Bund, zu einem Land bzw. einer Gemeinde haben. Andererseits wäre eine Beschränkung auf jene Bediensteten, die direkt bei einer Gebietskörperschaft tätig sind (und auch ein Dienstverhältnis zur Gebietskörperschaft haben), denkbar.

Ersteres wäre an das ESVG (Europäisches System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) angelehnt und stellt die weitestmögliche Definition des öffentlichen Dienstes dar. Da unter dieses Konzept MitarbeiterInnen fallen, die in einem Dienstverhältnis zu vielen unterschiedlichen, oft privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen stehen, wäre eine exakte Erhebung außerordentlich umfangreich. Grobschätzungen der Statistik Austria und der OECD zur Größe dieses Bereiches belaufen sich für 2009 auf rd. 487.000 Vollbeschäftigtenäquivalente im Einflussbereich von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen (Quelle: „Das Personal des Bundes 2011“).

Die zweite Variante, also die Beschränkung auf MitarbeiterInnen der Gebietskörperschaften wäre hingegen die kleinstmögliche Definition des öffentlichen Dienstes. Hierbei würde negiert, dass aufgrund der zahlreichen Ausgliederungen deutlich mehr Menschen in einem Dienstverhältnis zu einer Gebietskörperschaft stehen (und meist auch aus deren Budgets entlohnt werden). Diese Abgrenzung würde nur den „Kernbereich“ der staatlichen Leistungserstellung abbilden. Er wird in der vorliegenden Publikation durch Tabelle 1 abgedeckt.

2 Landesverwaltungen und Bundesverwaltung i.e.S.

Dieser Abschnitt umfasst das aktive Personal, welches zwei Bedingungen erfüllt:

- Ein aufrechtes Dienstverhältnis zu einer Gebietskörperschaft liegt vor, und
- die Person ist in einer Dienststelle der Gebietskörperschaften Bund oder Länder tätig.

Dies entspricht der „engsten“ Definition des öffentlichen Dienstes auf Bundes- und Länderebene.

2.1 Länder

Große Verwaltungsbereiche der Bundesländer sind die Ämter der Landesregierungen, Bezirkshauptmannschaften, Bau- und Agrarbehörden, Straßenverwaltungen und zum Teil auch der Pflegebereich. Die Bundesländer beschäftigen in diesen Bereichen Personal im Ausmaß von 185.799 Vollbeschäftigtenäquivalente (VBÄ). Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet das einen leichten Rückgang um 614 VBÄ.

Zu den Personalständen der Bundesländer ist anzumerken, dass die Landesverwaltungen zum Teil sehr unterschiedlich organisiert sind, und auch der Umfang der Aufgabenwahrnehmung nicht überall gleich ist. Ein Beispiel sind KindergartenpädagogInnen und -helferInnen. Während sie in Wien (~ 6.300 VBÄ) und Niederösterreich (~ 3.000 Planstellen) in den Personalständen enthalten sind und große Personengruppen darstellen, sind sie in anderen Bundesländern keine Landesbediensteten, sondern DienstnehmerInnen der Gemeinden, scheinen daher nicht in Tabelle 1 auf. Ähnliches gilt für MusikschullehrerInnen, die in einigen Bundesländern deutlich zu Buche schlagen (Oberösterreich ~ 1.000, Tirol und Kärnten jeweils ~ 400). Auch im Pflegebereich sind in einigen Bundesländern vorwiegend Landesbedienstete tätig. Im Fall der Bundeshauptstadt Wien ist darüber hinaus die Doppelstellung als Land und Gemeinde zu berücksichtigen, die dazu führt, dass hier sowohl Landes- als auch Gemeindeaufgaben anfallen. Die Daten der Bundesländer sind daher insbesondere in Bezug zur Größe der Landesbevölkerung nur schwer zu vergleichen.

Eine Sonderstellung innerhalb der Landesbediensteten nehmen LandeslehrerInnen ein. Mit rd. 67.000 VBÄ stellen sie eine der größten Berufsgruppen im öffentlichen Dienst dar. Sie sind zwar Landesbedienstete, ihr Personalaufwand wird aber nicht von den Ländern getragen, sondern überwiegend vom Bund im Rahmen des Finanzausgleichs ersetzt. LandeslehrerInnen unterrichten an allgemeinbildenden Pflichtschulen (Volks- und Hauptschulen), an Berufsschulen sowie an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen. Der Ersatz des Personalaufwandes durch den Bund erfolgt für allgemeinbildende Pflichtschulen zu 100% bei den beiden anderen Schultypen zu 50%.

Bedienstete der Landeskrankenanstalten stellen hinsichtlich der Zuordnung einen Grenzfall dar. Sie sind zwar in allen Bundesländern DienstnehmerInnen des Landes, die Landeskrankenanstalten haben jedoch durch diverse landesgesetzliche Regelungen in

unterschiedlichem Maße Eigenständigkeit erlangt. Mit zwei Ausnahmen (Wien, Niederösterreich) sind die Landeskrankenanstalten dem ausgegliederten Bereich zuzurechnen. Daher sind lediglich die MitarbeiterInnen der Landeskrankenanstalten Wiens und Niederösterreichs in Tabelle 1 enthalten, jene der übrigen Bundesländer in Tabelle 2. Über die angeführten 185.799 DienstnehmerInnen hinaus, befinden sich bei den Bundesländern (Kernbereich) 1.544 Lehrlinge in einem Ausbildungsverhältnis. Im ausgegliederten Bereich der Bundesländer, insbesondere in den Krankenanstalten, sind ebenfalls Lehrlinge beschäftigt, deren Meldung ist derzeit im Stabilitätspakt jedoch nicht verpflichtend vorgesehen.

2.2 Bund

Unter den Kernbereich des Bundes fallen die Ministerien, ihre nachgeordneten Dienststellen sowie die obersten Organe Präsidentschaftskanzlei, Parlamentsdirektion, Verwaltungsgerichtshof, Verfassungsgerichtshof, Volksanwaltschaft und Rechnungshof. Große nachgeordnete Bereiche des Bundes sind die Bundesschulen, sämtliche Polizeidienststellen, Dienststellen der Justiz wie Gerichte und Justizanstalten, Finanzbehörden etc.

Häufig wird für das Personal der Ministerien, ihrer nachgeordneten Dienststellen und der obersten Organe auch der Begriff des „betriebsmäßigen Personalstandes“ verwendet. Dieser beträgt zum 31.12.2010 132.804 VBÄ. Für eine detaillierte Darstellung des betriebsmäßigen Personalstandes und andere Kennzahlen zum Bundespersonal wird auf die Publikation „Das Personal des Bundes“ verwiesen, im Internet abrufbar unter <http://www.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=40688>

2.3 Datenübersicht Kernbereich

Bedienstete mit Dienstverhältnis zur Gebietskörperschaft, tätig in einer Dienststelle der Gebietskörperschaft											
	Bund	Länder	Daten je Bundesland								
			Bgld.	Ktn.	Stmk.	Tirol	Vlbg.	Slbg.	Oö.	Nö. ¹⁾	Wien ²⁾
BeamtInnen	81.312		1.648	5.004	8.125	5.179	2.159	4.138	11.296		28.231
vertragliches Personal	51.492		2.343	3.561	8.180	4.883	2.848	2.793	9.999		40.176
gesamt	132.804	185.799	3.991	8.564	16.305	10.062	5.007	6.931	21.295	45.236	68.407
davon LandeslehrerInnen											
	Bund	Länder	Daten je Bundesland								
			Bgld.	Ktn.	Stmk.	Tirol	Vlbg.	Slbg.	Oö.	Nö. ¹⁾	Wien
BeamtInnen			1.291	3.402	5.580	3.968	1.828	3.137	8.773	-	6.315
vertragliches Personal			884	1.623	3.593	2.670	1.719	1.367	3.714	-	4.707
gesamt		67.003	2.175	5.024	9.173	6.638	3.547	4.504	12.487	12.432	11.022
davon Bedienstete in nicht ausgegliederten Landeskrankenanstalten											
	Bund	Länder	Daten je Bundesland								
			Bgld.	Ktn.	Stmk.	Tirol	Vlbg.	Slbg.	Oö.	Nö. ¹⁾	Wien
BeamtInnen											
vertragliches Personal											
gesamt		45.034								16.781	28.253

¹⁾ Die niederösterreichische Meldung der LandeslehrerInnen ist ausständig, daher wurde die Zahl der LandeslehrerInnen dem Dienstpostenplan 2010 entnommen. Die Zahl der Beschäftigten der Krankenanstalten war in der Meldung enthalten, aber nicht gesondert ausgewiesen. Deren in der Tabelle ausgewiesene Anzahl ist die Anzahl der im Bereich der Krankenanstalten vorgesehenen Planstellen und kann geringfügig von der tatsächlichen Personalkapazität abweichen.

²⁾ Lt. Auskunft des Wr. Magistrats ist der Wiener Krankenanstaltenverbund kein eigener Rechtsträger, sondern eine "Dienststelle eigener Art". Die dort tätigen Bediensteten sind daher nicht dem ausgegliederten Bereich zuzurechnen. Gleiches gilt für Niederösterreich. Die Zahl der niederösterreich. Krankenanstaltenbediensteten entspricht der Zahl der Planstellen lt. Dienstpostenplan 2010. Diese kann geringfügig von der tatsächlichen Personalkapazität abweichen.

Tabelle 1

3 Ausgliederte Bereiche

Unter Ausgliederung wird die Übertragung öffentlicher Leistungserstellung von einer Gebietskörperschaft auf einen sonstigen Rechtsträger verstanden. Das von der Ausgliederung betroffene Personal wird dem neu geschaffenen Rechtsträger zur Dienstleistung übertragen. Das Dienstverhältnis zur Gebietskörperschaft kann dabei bestehen bleiben. Eine weitere Möglichkeit ist der Eintritt des/der Bediensteten in ein neues Dienstverhältnis zur ausgegliederten Einrichtung. Sowohl auf Bundes-, als auch auf Landesebene finden sich beide Konstruktionen.

Dieser Abschnitt beinhaltet Personal, welches

- in einem Dienstverhältnis zu einer Gebietskörperschaft steht und
- nicht in einer Dienststelle einer Gebietskörperschaft, sondern bei einem sonstigen Rechtsträger tätig ist.

3.1 Ausgliederungen der Länder

Auf Landesebene bleiben oftmals sämtliche MitarbeiterInnen, die einem ausgegliederten Rechtsträger zur Dienstleistung zugewiesen werden, Landesbedienstete. Das trifft insbesondere für MitarbeiterInnen der Landeskrankenanstalten zu. Die Landeskrankenanstalten sind mit Ausnahme des Wiener Krankenanstaltenverbundes und der Niederösterreichischen Landeskliniken Holding als ausgegliedert anzusehen und somit in Tabelle 2 angeführt. In Wien handelt es sich beim Krankenanstaltenverbund lt. Auskunft des Magistrats nicht um einen eigenen Rechtsträger, sondern um eine „Dienststelle eigener Art“. Für die niederösterreichischen Landeskrankenanstalten geht ähnliches aus den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen hervor (Gesetz über die Errichtung der NÖ Landeskliniken Holding). Die Bediensteten der Krankenanstalten Wiens und Niederösterreichs sind daher in Tabelle 1 angeführt.

Der Aufwand für ausgegliedertes Personal der Länder, das in einem Dienstverhältnis zur Gebietskörperschaft steht, wird meist aus dem Budget dieser Gebietskörperschaft getragen. Wie beim Bund erfolgt jedoch auch hier eine Refundierung der Personalausgaben an das Land durch die ausgegliederte Einrichtung. Im Fall von Oberösterreich übernimmt das Land lediglich die Verrechnung und Überweisung der Personalausgaben. Daher finden sich die Ausgaben nicht im Landesbudget, da sie lediglich einen „Durchlaufposten“ darstellen.

3.2 Ausgliederungen des Bundes

Bei Ausgliederungen aus der Bundesverwaltung werden Vertragsbedienstete üblicherweise DienstnehmerInnen des neu geschaffenen Rechtsträgers, öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse zum Bund bleiben jedoch aufrecht. BeamtInnen bleiben somit DienstnehmerInnen des Bundes und werden an die ausgegliederte Einrichtung zur Dienstleistung zugewiesen. Der Personalaufwand für nach wie vor in einem Dienstverhältnis zum Bund stehende BeamtInnen wird zwar aus dem Bundesbudget gezahlt, jedoch vom ausgegliederten Rechtsträger refundiert.

Sämtliche Bediensteten der ÖBB stehen seit der Ausgliederung 1993 in keinem Dienstverhältnis zum Bund mehr, sind daher in Tabelle 2 nicht berücksichtigt.

3.3 Datenübersicht ausgegliederter Bereich

Bedienstete mit Dienstverhältnis zur Gebietskörperschaft, tätig im ausgegliederten Bereich											
Daten je Bundesland											
	Bund	Länder	Bgld.	Ktn.	Stmk.	Tirol	Vlbg.	Slbg.	Oö.	Nö.	Wien
BeamtInnen			28	155		14	6	122	694		6.292
vertragliches Personal			1.824	6.620		5.607	3.004	4.419	8.057		3.730
gesamt	27.704	55.182	1.852	6.775	14.610	5.621	3.010	4.541	8.752	k.A.	10.022
davon Bedienstete in ausgegliederten Landeskrankenanstalten											
Daten je Bundesland											
	Bund	Länder	Bgld.	Ktn.	Stmk. ⁴⁾	Tirol	Vlbg.	Slbg.	Oö.	Nö. ⁵⁾	Wien ⁵⁾
BeamtInnen			10	103		9	1	106	578		
vertragliches Personal			1.751	6.487		5.574	2.949	4.305	7.671		
gesamt		43.824	1.761	6.589	14.281	5.582	2.950	4.411	8.249	0	0

⁴⁾ Von den Landeskrankenanstalten der Steiermark liegt keine Gliederung in BeamtInnen und vertragliches Personal vor.

⁵⁾ Die Landeskrankenanstalten von Wien und Niederösterreich sind nicht dem ausgegliederten Bereich zuzurechnen und daher in Tabelle 1 enthalten.

Tabelle 2