

## **Ausgewählte Daten zu Struktur und Entwicklung des öffentlichen Dienstes**

---

*Hartmut Tofaute, geb. 1943 in Wiedenbrück, studierte Volkswirtschaft in München und Münster. Seit 1971 ist er beim Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) des DGB tätig. Er ist dort zuständig für den Schwerpunkt Finanzen und Steuern.*

### *1. Definition des öffentlichen Dienstes*

Gemeinhin versteht man unter dem Begriff „öffentlicher Dienst“ das Personal, das die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung ausführt. Da die Bezeichnung

„öffentliche Verwaltung“ jedoch unterschiedlich interpretiert wird<sup>1)</sup>, ist letztlich auch umstritten, was unter dem öffentlichen Dienst genau zu verstehen ist. Die amtliche Personalstatistik hat die Abgrenzung des in Frage kommenden Personenkreises seit 1913 mehrfach verändert<sup>2)</sup>. Die geltende offizielle Statistik unterscheidet den unmittelbaren und den mittelbaren öffentlichen Dienst. Zur ersten Gruppe gehören die Beschäftigten der Verwaltungen bei Bund, Ländern und Gemeinden, der Wirtschaftsunternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit sowie der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost. Zur zweiten Gruppe werden die Beamten, Angestellten und Arbeiter bei der Deutschen Bundesbank, der Bundesanstalt für Arbeit, der Sozialversicherung sowie einiger juristischer Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht eines Bundesministeriums unterstehen, gerechnet. Im Jahre 1972 waren im unmittelbaren öffentlichen Dienst rund 3,3 Mill. Vollbeschäftigte gemeldet, während es im mittelbaren nur ca. 220 000 waren<sup>3)</sup>.

Da nur die erste Gruppe von der Statistik des Statistischen Bundesamtes regelmäßig jährlich erfaßt wird, beziehen sich die nachfolgenden Personaldaten vorwiegend auf den unmittelbaren öffentlichen Dienst.

## 2. Personalentwicklung im unmittelbaren öffentlichen Dienst seit 1960

Im Jahr 1973 waren im unmittelbaren öffentlichen Dienst insgesamt 3 376 413 vollbeschäftigte Personen als Beamte, Angestellte und Arbeiter beschäftigt, die meisten von den Ländern und den Stadtstaaten. An zweiter Stelle lagen die Gemeinden. Die Bundesverwaltung wies mit ihren knapp 300 000 Beschäftigten eine geringere Personalstärke auf als die Deutsche Bundespost und die Deutsche Bundesbahn, deren Beschäftigtenzahl im Jahre 1973 mit rund 440 000 bzw. rund 430 000 annähernd gleich groß geworden war (vgl. *Tabelle 1*). Am wenigsten Personal beanspruchten die Wirtschaftsunternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit.

Damit haben sich gegenüber 1960 sowohl im Umfang wie auch in der Struktur des öffentlichen Dienstes bemerkenswerte Veränderungen ergeben. Zunächst hat sich die Gesamtzahl aller im öffentlichen Dienst vollbeschäftigt eingestellten Personen um rund 730 000 erhöht. Absolut und relativ am größten war dabei der Personalzuwachs bei den Länderverwaltungen (ohne Stadtstaaten) mit rund 400 000 Beschäftigten oder 59,7 vH. Die Gemeinden nahmen im gleichen Zeitraum fast 225 000 Neueinstellungen vor, das entspricht einer Zuwachsrate von 43,1 vH. Die Bundesverwaltung erhöhte sich um mehr als 100 000 Vollbeschäft-

1) Vgl. Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen, Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1974, Anhang: Die öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik und in der DDR, S. 502 f.

2) Vgl. Jung, J., Die Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes, Berlin 1971, S. 46.

3) Die Zahl der Beschäftigten, die direkt oder indirekt ihr Einkommen durch den Staat beziehen, liegt jedoch noch höher. Unter Berücksichtigung der Teilzeitbeschäftigten, der Soldaten der Bundeswehr, der Beschäftigten bei Sparkassen, öffentlichen Wirtschaftsunternehmen und anderer Institutionen erfaßte die Staatsbeschäftigung im Jahre 1972 insgesamt rund 5,8 Mill. Personen; vgl. Tofaute, H., Probleme des Personaleinsatzes im öffentlichen Dienst, Köln 1974, S. 8—21.

Tabelle 1: Entwicklung des Personals im unmittelbaren öffentl. Dienst nach Beschäftigungsbereichen (ohne Teilzeitbeschäftigte)

Jahr (Stichtag 2. 10.)	Insgesamt	Verwaltung				Wirtschafts- unternehmen ohne eigene Rechts- persönlich- keit	Gebiets- körper- schaften zusammen	Deutsche Bundes- bahn <sup>3)</sup>	Deutsche Bundes- post <sup>3) 4)</sup>
		Bund <sup>2)</sup>	Länder (ohne Stadt- staaten)	Stadt- staaten	Gemeinden (Gv.)				
		Anzahl							
1950 <sup>5)</sup>	2 067 155	60 229	511 414	78 957	432 093	199 837	1 282 530	525 429	259 196
1960	2 643 781	192 790	673 705	197 070	518 161 <sup>6)</sup>	201 629 <sup>7)</sup>	1 785 355	493 449	364 977
1961	2 704 140	215 941	694 785	202 840	534 950	194 541	1 843 057	486 657	374 426
1962	2 753 728	229 786	712 800	209 234	550 843	187 290	1 889 873		386 257
1963	2 818 026	243 747	736 863	212 886	569 801	187 761	1 951 058	473 628	393 340
1964	2 868 285	255 598	760 930	216 141	587 095	181 338	2 001 102	473 322	393 861
1965	2 906 461	266 210	786 975	217 495	604 474	176 315	2 051 469	461 649	393 343
1966	2 930 692	272 126	811 019	220 575	621 970	171 109	2 096 799	439 229	394 664
1967	2 964 271	280 437	845 310	221 774	631 351	162 895	2 141 767	421 712	400 792
1968	2 926 753	276 560	854 950	218 829	624 672	160 025	2 135 036	400 246	391 471
1969	2 987 893	280 444	886 702	224 668	645 314	159 226	2 196 354	394 384	397 155
1970	3 077 463	284 988	924 569	229 624	668 943	153 564	2 261 688	408 284	408 569
1971	3 197 954	290 203	977 382	235 965	696 273	149 186	2 349 009	421 801	427 144
1972	3 296 355	295 567	1 026 006	243 765	720 498	145 307	2 431 143	427 020	438 192
1973	3 376 413 <sup>8)</sup>	296 812	1 075 615	248 889	742 111	137 384	2 500 811	433 585	442 017

1) 1973 vorläufiges Ergebnis. — 2) Ohne Soldaten und ohne Vollzugsdienst der Bundesgrenzschutzes. — 3) Stichtag: 30. September. — 4) Einschl. Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen. — 5) Die 1950er Zahlen sind nur bedingt vergleichbar. — 6) Einschl. Personal der Wirtschaftsunternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit der Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern. — 7) Ohne Personal der Wirtschaftsunternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit der Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern. — 8) Einschl. Arbeitnehmer mit Zeitvertrag.  
Quelle: Statistisches Bundesamt.

tigte oder 54,0 vH. Die Personalausstattung bei den Stadtstaaten und bei der Bundespost vergrößerte sich demgegenüber nur um 52000 Personen oder 26,3 vH bzw. 77000 Personen oder 21,1 vH. Neben Personalzuwächsen sind aber auch Personalarückgänge zu verzeichnen. Bei der Bundesbahn verringerte sich der Personalbestand um rund 60 000 Beschäftigte oder 12,1 vH, bei den Wirtschaftsunternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit ist sogar ein Rückgang von 65 000 Personen oder 31,9 vH festzustellen. Bei der Bundesbahn ist der Personalabbau vorwiegend ein Zeichen für die erfolgten Rationalisierungsanstrengungen im technischen Bereich, im Falle der rechtlich unselbständigen Wirtschaftsunternehmen sind es überwiegend die im Laufe der Zeit vorgenommenen Umwandlungen von Wirtschaftsunternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit in Gesellschaften des privaten Rechts gewesen, die wegen der dienstrechtlichen Orientierung der amtlichen Personalstatistik für eine Personalverminderung gesorgt haben.

Die Veränderungen in der Personalstruktur der Beschäftigungsbereiche sind nicht gleichzeitig vonstatten gegangen. In der Bundesverwaltung z. B. lag das Schwergewicht der Personalverstärkungen in den frühen sechziger Jahren. Seit 1965 haben Neueinstellungen dort nur noch in relativ bescheidenem Rahmen stattgefunden. Hauptursache hierfür war die Tatsache, daß 1960 der Aufbau der Verteidigungsverwaltung noch nicht ganz abgeschlossen war. Bei den Ländern und Stadtstaaten dagegen war der Personalanstieg in den Jahren nach 1965 stärker. Tendenziell, d. h. mit einer Zeitverschiebung von rund zwei Jahren, trifft dies auch für die Gemeinden, die Bundesbahn und die Bundespost zu<sup>4)</sup>.

Neben den Vollbeschäftigten müssen auch die Teilzeitbeschäftigten im öffentlichen Dienst erwähnt werden. Ihre Bedeutung hat seit 1960 stark zugenommen. Waren es 1961 noch 148 241 Personen<sup>5)</sup>, die als Teilzeitkräfte bei den Gebietskörperschaften oder den öffentlichen Unternehmen arbeiteten, so waren es 1973 bereits 319 014. Das entspricht einer Zunahme von absolut rund 170 000 Beschäftigten oder prozentual 115,2 vH<sup>6)</sup>. Die meisten Teilzeitarbeitenden sind bei den Gemeinden (rund 137 000) beschäftigt gewesen. Auch Länderverwaltungen einschließlich Stadtstaaten (rund 115 000) und die Bundespost (rund 49 000) gehören noch zu den größeren Nachfragern von Teilzeitkräften. Dagegen ist dies in der Bundesverwaltung (rund 9000), in den Wirtschaftsunternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit (rund 7000) und der Bundesbahn (rund 3000) nicht der Fall. Die größte Zunahme erfuhr diese Beschäftigtengruppe in den Jahren 1964 bis 1966 und seit 1968. Während die starke Steigerung der Teilzeitbeschäftigung in den zurückliegenden Jahren mehr infolge der angespannten Arbeitsmarktlage erzwungen wurde, wird es in den kommenden Jahren eher die begrenzte Kassenlage der öffentlichen Verwaltungen sein, die den Staat zur Be-

---

4) Ebenda, S. 24 ff.

5) Die amtliche Statistik veröffentlicht Angaben über Teilzeitbeschäftigte im unmittelbaren öffentlichen Dienst erst seit 1961. Es werden nur Beschäftigte berücksichtigt, deren Wochenarbeitszeit 20 und mehr Stunden (bei Lehrpersonen 12 und mehr Wochenlehrstunden) umfaßt.

6) Vgl. Personal von Bund, Ländern und Gemeinden am 2. Oktober 1973, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 5/1974, S. 341.

wältigung der ihm gestellten Aufgaben weiterhin auf teilzeitbeschäftigtes Personal zurückgreifen lassen wird.

*3. Vergleich der Beschäftigungsentwicklung im öffentlichen Dienst und in der übrigen Wirtschaft*

Die Anzahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst hat (vgl. *Tabelle 2*) wesentlich stärker zugenommen als die aller Erwerbstätigen in der Bundesrepublik, welche bei einem Zuwachs von nur 0,8 vH von 1960 bis 1972 nahezu konstant geblieben ist. Allerdings hat sich die Erwerbstätigenstruktur in diesem Zeitraum wesentlich verändert. Aus der Landwirtschaft und dem Bergbau sind bis 1972 rund die Hälfte aller noch 1960 zu diesen Wirtschaftszweigen gehörenden selbständigen und nichtselbständigen Erwerbspersonen abgewandert. Ein Teil von ihnen fand neue Arbeitsplätze in Betrieben des Baugewerbes und des verarbeitenden Gewerbes. Der größte Teil jedoch ging in die zum sogenannten tertiären oder Dienstleistungssektor zählenden Wirtschaftsbereiche, zu denen neben Handel, Verkehr und Nachrichtenübermittlung, Kredit- und Versicherungswirtschaft sowie Dienstleistungen von Unternehmen und freien Berufen auch die Gebietskörperschaften einschließlich Sozialversicherung gehören.

Es ist zu berücksichtigen, daß der hier benutzte Begriff Gebietskörperschaften, Sozialversicherung nicht identisch ist mit dem Begriff unmittelbarer öffentlicher Dienst. Z. B. werden die Beschäftigten bei der Bundesbahn und der Bundespost in dieser Aufstellung mit in dem Sektor Verkehr und Nachrichtenübermittlung erfaßt, was rechnerisch dazu führt, daß die Personalzuwachsrate beim Staat relativ hoch ausfällt. Dennoch ist zu erkennen, daß die Personalentwicklung in der staatlichen Verwaltung und in der Sozialversicherung der allgemeinen auf den Dienstleistungssektor hin orientierten Beschäftigungstendenz gefolgt ist bzw. diese mitbestimmt hat. Weder absolut noch prozentual hat sich der Staat jedoch an die Spitze dieser Entwicklung gesetzt.

*Tabelle 2: Erwerbstätige nach Wirtschaftsabteilungen <sup>1)</sup>:*

Jahr	Land- u. Forstwirtschaft, Tierhaltung Fischerei	Energie-wirtschaft Wasser-versorgung Bergbau	Bauge-werbe, Produz. Gewerbe	Dienstleistungen <sup>2)</sup>		Wirtschaftsbereiche insgesamt
				gesamt	Staat	
1960	3623	816	11 702	7066	2297	26 247
1972	1953	506	12 323	8439	1681	26 463

1) Jahresdurchschnittszahlen in 1000. — 2) Handel; Verkehr, Nachrichtenübermittlung; Kreditinstitute; Versicherungsgewerbe; Dienstleistungen von Unternehmen und freien Berufen; Organisationen ohne Erwerbscharakter; Gebietskörperschaften und Sozialversicherung.  
Quellen: Arbeits- und Sozialstatistische Mitteilungen, Nr. 7/1973, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung. — Berechnungen des WSI.

#### 4. Einteilung nach Dienstverhältnissen

Nach Dienstverhältnissen betrachtet, sind die relativen und absoluten Zahlenzugänge bei den im Angestelltenverhältnis arbeitenden Staatsbeschäftigten seit 1960 am größten gewesen. Die Gruppe der Angestellten ist um fast 500 000 Personen verstärkt worden (vgl. *Tabelle 3*), das entspricht einem Zuwachs von 57,9 vH. Auch bei den Beamten ist ein starkes Kontingent hinzugekommen. Lediglich die Gruppe der Arbeiter ist im Vergleich zu 1960 relativ konstant geblieben.

Mit Abstand ist 1973 die Gruppe der Beamten und Richter die personell am stärksten besetzte gewesen. Ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigtenzahl im öffentlichen Dienst beträgt rund 45 vH. Damit hat ihre Bedeutung gegenüber 1960 sogar noch leicht zugenommen. Bei den Angestellten und Arbeitern haben sich die Gewichte dagegen verlagert. Machten die Angestellten 1960 noch fast ein Viertel und die Arbeiter fast ein Drittel aller Angehörigen des öffentlichen Dienstes aus, so war es 1973 fast genau umgekehrt.

*Tabelle 3: Entwicklung des Personals im unmittelbaren öffentlichen Dienst nach Dienstverhältnissen<sup>1)</sup>:*

Dienst- verhältnis (Stichtag 2. 10.)	1960		1966		1973 <sup>2)</sup>	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Beamte <sup>3)</sup>	1 160 913	43,9	1 295 625	44,2	1 508 723	44,7
Richter	—	—	12 698	0,4	13 526	0,4
Angestellte	645 359	24,4	806 635	27,5	1 019 276	30,2
Arbeiter	837 509	31,7	815 734	27,8	834 888	24,7
Insgesamt	2 643 781	100	2 930 692	100	3 376 413 <sup>4)</sup>	100

1) Ohne militärisches Personal der Bundeswehr und ohne Vollzugsdienst des Bundesgrenzschutzes einschließlich Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen; ohne rechtlich unselbständige Wirtschaftsunternehmen mit weniger als 1 000 Einwohnern. — 2) Bis 1961 einschl. Richter. — 3) 1973 vorläufiges Ergebnis. — 4) Einschl. Arbeitnehmer mit Zeitvertrag.

Quellen: Statistisches Bundesamt und Berechnungen des WSI.

Diese Dienstverhältnisstruktur ist in den einzelnen Beschäftigungsbereichen nicht identisch. In der Bundesverwaltung, bei den Gemeinden und den Wirtschaftsunternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit stellten die Arbeiter 1973 den stärksten Block, die Beamten und Richter dagegen den schwächsten. Bei den Ländern (einschl. Stadtstaaten) ist es genau umgekehrt. Dort liegt der Anteil der beamteten Vollbeschäftigten weit über 50 vH, während die Arbeiter nicht einmal auf 10 vH kommen. Bei den Bundesunternehmen Bahn und Post machen die Beamten zwar ebenfalls den größten Teil der Beschäftigten aus, im Gegensatz zu den Gebietskörperschaften sind die Angestellten jedoch stark unterrepräsentiert. Ihr Anteil bei der Bundesbahn betrug 1973 nur 2,2 vH und bei der Bundespost 13,5 vH, während er bei den Gebietskörperschaften insgesamt doch 21,0 vH betragen hatte.



5. Das Personal in der öffentlichen Verwaltung nach Aufgabenbereichen

Die Unterschiede zwischen den einzelnen Bereichen des öffentlichen Dienstes im Hinblick auf Umfang, Entwicklung und Statusstruktur werden plausibel, wenn man Personalstand und -bewegung in den verschiedenen staatlichen Aufgabenbereichen betrachtet. *Tabelle 4* gibt einen solchen Überblick wieder <sup>7)</sup>. Demnach hat sich der Personalbestand von rund 1,6 Mill. Beschäftigten im Jahr 1960 um rund 0,7 Mill. auf knapp 2,3 Mill. Beschäftigten im Jahr 1972 erhöht. Der Großteil der Beschäftigten verteilte sich 1972 auf drei Aufgabenbereiche: Politische Führung und Zentrale Verwaltung mit einem Anteil von 18,6 vH an der Gesamtbeschäftigtenzahl, Schulen (18,9 vH) sowie Gesundheit, Sport und Er-

*Tabelle 4: Personal bei Bund, Ländern und Gemeinden<sup>1)</sup> (Gv.) nach Aufgabenbereichen<sup>2)</sup>*

Aufgabenbereiche	1960		1966		1972		Zuwachs 1972 gegenüber 1960 (%)
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	
Politische Führung und <sup>3)</sup> zentrale Verwaltung . . . . .	332 000	21,0	365 850	19,0	423 869	(18,6)	.
dar.: Finanzverwaltung . . . . .	169 286	10,7	178 864	9,3	192 336	8,4	+ 13,6
Auswärtige Angelegenheiten Verteidigung <sup>4)</sup> . . . . .	4 442	0,3	4 911	0,3	5 232	0,2	+ 17,8
Verteidigung <sup>4)</sup> . . . . .	85 506	5,4	160 927	8,4	178 473	7,8	+108,7
Öffentliche Sicherheit und Ordnung <sup>5)</sup> . . . . .	169 000	10,7	196 600	10,2	222 089	9,7	+ 31,4
Rechtsschutz . . . . .	92 200	5,8	99 672	5,2	111 564	4,9	+ 21,0
Schulen . . . . .	265 978	16,8	330 404	17,2	432 325	18,9	+ 67,5
Hochschulen . . . . .	52 210	3,3	97 272	5,1	176 630	7,7	+238,3
Sonstiges Bildungswesen und übriger Kulturbereich	33 018	2,1	40 703	2,1	48 443	2,1	+ 46,7
Soziale Sicherung . . . . .	110 227	7,1	116 971	6,1	122 287	5,4	+ 10,9
Gesundheit, Sport u. Erholung Wohnungswesen und Raum- ordnung <sup>2)</sup> <sup>6)</sup> . . . . .	175 000	11,1	215 000	11,2	266 606	11,7	+ 52,3
Wohnungswesen und Raum- ordnung <sup>2)</sup> <sup>6)</sup> . . . . .	68 500	4,3	72 700	3,8	52 371	(2,3)	.
Kommunale Gemeinschafts- dienste <sup>3)</sup> . . . . .	59 000	3,7	73 000	3,8	60 296	(2,6)	.
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten . . . . .	23 000	1,5	21 700	1,1	22 914	1,0	- 0,4
Energie und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	17 900	1,1	20 300	1,1	24 898	1,1	+ 39,1
Verkehrs- und Nachrichten- wesen . . . . .	90 900	5,8	105 188	5,5	133 662	5,9	+ 47,0
Verwaltung zusammen . . . . .	1 578 881	100	1 921 565	100	2 281 659	100	+ 44,5

<sup>1)</sup> Ohne Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern sowie ohne Wirtschaftsunternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit. — <sup>2)</sup> Nach der ab 1970 gültigen Systematik, Zuordnung teilweise geschätzt. — <sup>3)</sup> 1972er Systematik konnte an Hand des vorliegenden Materials noch nicht mit den früheren Ergebnissen abgestimmt werden. — <sup>4)</sup> Ohne Soldaten. — <sup>5)</sup> Ohne Vollzugsdienst des Bundesgrenzschutzes. — <sup>6)</sup> Einschließlich Hochbauverwaltung.  
Quellen: Statistisches Bundesamt und Berechnungen des WSI.

7) Da in den Gemeinden eine nach Aufgabenbereichen klassifizierte Personalstatistik nur alle drei Jahre vorgenommen wird, beschränkt sich die Darstellung auf den Zeitraum von 1960 bis 1972. Es fehlen in der Aufstellung die Beschäftigtenzahlen der öffentlichen Wirtschaftsunternehmen mit und ohne eigene Rechtspersönlichkeit.

holung (11,7 vH). Die Hälfte des Personals wurde also in diesen Bereichen gebunden. Die restlichen 50 vH teilten sich die anderen zwölf Aufgabenbereiche, unter denen die Verteidigungsverwaltung, der Sektor öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie der Hochschulbereich noch einmal als besonders personalintensive hervorrangen.

Aus *Tabelle 4* läßt sich aber auch ablesen, daß der Personalzuwachs der letzten zwölf Jahre von rund 700 000 Beamten, Angestellten und Arbeitern sich auf wenige Aufgabenbereiche konzentriert hat. In erster Linie ist das Bildungswesen zu nennen. Um fast 300 000 Beschäftigte haben sich die Sektoren Schulen und Hochschulen verstärkt. Dieser Zuwachs mußte fast ausschließlich von den Ländern und Stadtstaaten finanziert werden. Der Mehreinsatz von rund 100 000 Beschäftigten im Bereich des Sozial- und Gesundheitswesens fiel dagegen hauptsächlich bei den Gemeinden an. Der Personalzuwachs von rund 100 000 Beschäftigten im Bereich des Bundes 1972 gegenüber 1960 wurde fast ausschließlich durch den Auf- bzw. Ausbau der Verteidigungsverwaltung erzwungen.

Die zum engeren Bereich der Verwaltung zählenden Aufgabengebiete haben dagegen deutlich weniger stark zugenommen, obwohl der Aufgabenzuwachs durch die Verabschiedung zahlreicher neuer Gesetze dort nicht unerheblich war<sup>8</sup>). Zieht man die Beschäftigtenzahlen der Wirtschaftsunternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit sowie der Deutschen Bundesbahn und der Bundespost mit in die Rechnung ein, dann beträgt die Personalzuwachsrate von 1972 zu 1960 24,7 vH. Ohne die genannten drei politisch besonders prägnanten Bereiche Bildung, Sozial- und Gesundheitswesen sowie Verteidigung hätte sie jedoch nur 6,2 vH betragen. Diese so abgegrenzten Zuwachsraten betragen beim Bund (einschl. Bahn und Post) 10,3 vH bzw. 1,4 vH, bei den Ländern 40,5 vH bzw. 15,6 vH und bei den Gemeinden 24,9 vH bzw. 5,3 vH.

Diese Zahlen sind ein Beweis dafür, daß der Personalzuwachs im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland als Ausfluß praktizierter politischer Willensbildung und -ausführung angesehen werden muß. Sie als Bestätigung Parkinsonscher Erklärungsansätze<sup>9</sup>) zu interpretieren, wäre grundlegend falsch, wenngleich es für die von *Parkinson* boshaft-satirisch geschilderten Eigenschaften einer Verwaltungsbürokratie auch im öffentlichen Dienst der BRD Indizien gibt<sup>10</sup>).

#### 6. Laufbahnbesetzung und Unterschiede in der Ausbildungsqualifikation im Vergleich zur übrigen Wirtschaft

Die Erhöhung und Verbesserung des Angebots staatlicher Leistungen verlangte vom öffentlichen Dienst den verstärkten Einsatz von Beschäftigten mit

8) Vgl. hierzu z. B. Lenz, D., Keine Aufblähung des kommunalen Personals, in: Der Städtetag, H, 5/1974, S. 246 ff. — Aufgeblähte Verwaltung? Eine Betrachtung am Beispiel der Stadtverwaltung Düsseldorf, hrsg. vom Oberstadtdirektor der Landeshauptstadt Düsseldorf.

9) Vgl. Parkinson, C. N., Parkinsons Gesetz und andere Studien in der Verwaltung, Düsseldorf/Stuttgart 1958, S. 16 ff.

10) Ehrenberg kritisiert z. B., daß in der Verwaltungsorganisation die Personalstrukturen fast immer nadi dem sogenannten Stellenkegel aufgebaut werden, „der für jede leitende Beamtenposition einen entsprechend großen Unterbau aus abgestuften Diensträngen vorsieht“; vgl. Ehrenberg, H., Zwischen Marx und Markt, Frankfurt 1973, S. 279.



qualifizierter Berufsausbildung. *Tabelle 5* zeigt, daß nicht nur der Anteil der Beamten, Richter und Angestellten am Personal in der staatlichen und gemeindlichen Verwaltung gestiegen ist, sondern daß innerhalb der Laufbahngruppen vor allem der sogenannte höhere Dienst (i.d.R. handelt es sich um Beschäftigte mit Universitätsausbildung und Staatsexamen) wesentlich stärker geworden ist. Sein Anteil ist von 9,5 vH im Jahr 1960 auf 14,5 vH im Jahr 1972 angestiegen. Dagegen ist die Bedeutung des einfachen Dienstes zurückgegangen. Auch die Anteile des mittleren Dienstes nehmen tendenziell ab. Der gehobene Dienst, dem z. B. auch viele Lehrer angehören, hat seine Position in etwa halten können.

*Tabelle 5: Personal in der staatlichen und gemeindlichen Verwaltung nach Laufbahngruppen<sup>1)</sup> absolut und in Anteilen:*

Laufbahngruppe	1960		1966		1972	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Beamte, Richter u. Angestellte zus.	1 237 343	78,4	1 518 657	79,0	1 855 013	81,3
Höh. Dienst	150 197	9,5	211 764	11,0	331 180	14,5
Gehob. Dienst	395 677	25,1	478 400	24,9	568 999	24,9
Mittl. Dienst	603 365	38,2	752 252	39,1	875 559	38,4
Einf. Dienst	88 104	5,6	76 241	4,0	79 275	3,5
Arbeiter	341 538	21,6	402 908	21,0	426 646	18,7
Insgesamt	1 578 881	100	1 921 565	100	2 281 659	100

1) Ohne rechtlich unselbständige Wirtschaftsunternehmen und ohne Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern.  
Quellen: Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bericht der Kommission. — Wirtschaft und Statistik, Heft 7/1973. — Berechnungen des WSI.

Die Finanzstatistik ist bisher noch nicht so weit ausgebaut, daß man für alle Jahre genau nachweisen kann, in welchen Aufgabenbereichen sich diese strukturellen Veränderungen im einzelnen niedergeschlagen haben. Die letzte entsprechende Aufstellung bezieht sich auf das Jahr 1972. Daraus geht hervor, daß — mit Ausnahme der Verteidigungsverwaltung — wiederum diejenigen Aufgabenbereiche mehr qualifiziert ausgebildete Fachkräfte auf sich ziehen konnten, deren Personalzuwachsrate ohnehin schon überdurchschnittlich waren. 1972 stellte der Aufgabenbereich Schulen 44,1 vH aller im höheren Dienst eingestuftem Beamten und Angestellten. Im gehobenen Dienst waren es 42,5 vH. Dagegen stellte er nur 4,2 vH aller Beamten und Angestellten im einfachen Dienst und lediglich 2,9 vH aller Arbeiter<sup>11)</sup>).

Gemessen an der Zahl der Hochschulabsolventen ist das Qualifikationsniveau der Beschäftigten im öffentlichen Dienst höher als das in den übrigen Wirtschafts-

11) Statistisches Bundesamt, Fachserie L, Reihe 4, Personal von Bund, Ländern und Gemeinden am 2. Oktober 1972.

bereichen. Dies geht aus einer Veröffentlichung des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung hervor<sup>12)</sup>. Die Akademikerquote war beim Staat sowohl 1961 wie auch 1970 mehr als doppelt so hoch wie bei dem Wirtschaftsbereich mit der nächsthöheren Akademikerquote. Ohne den Bereich Bildung wäre die Quote des Staates 1961 nur 5,40 und 1970 nur 4,88 gewesen. Der Bereich Bildung allein wies 1961 dagegen eine Akademikerquote von 41,79 und 1970 sogar eine von 47,75 auf (vgl. *Tabelle 6*).

*Tabelle 6: Die Akademikerquoten<sup>1)</sup> in den einzelnen Wirtschaftsbereichen der Bundesrepublik im Zeitraum von 1961 bis 1970:*

Jahr	Land- u. Forstwirtschaft	Produz. Gewerbe	Handel Verkehr Kreditinstitute	Private Dienstleistungen <sup>2)</sup>	Staat (einschl. Bildung <sup>3)</sup> )	Wirtschaftsbereiche insgesamt
1961	0,17	0,88	1,16	7,39	17,17	2,86
1970	0,31	1,16	1,54	8,74	18,14	3,99

<sup>1)</sup> Anzahl der erwerbstätigen Hochschulabsolventen in vH der Erwerbstätigen. — <sup>2)</sup> Dienstleistungen (ohne Wissenschaft, Bildung, Kunst und Publizistik) und Organisationen ohne Erwerbscharakter sowie private Haushalte. — <sup>3)</sup> Wissenschaft, Bildung, Kunst und Publizistik.  
Quelle: Berechnungen des RWI nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Neben dem generellen Personalzuwachs im öffentlichen Dienst ist die Verbesserung der Ausbildungsqualifikation der Angehörigen des öffentlichen Dienstes ein bedeutender Erklärungsfaktor für den überproportionalen Anstieg der staatlichen Personalausgaben in den vergangenen Jahren.

#### *7. Die Arbeitszeiten im öffentlichen Dienst und in der übrigen Wirtschaft*

Neben den politischen Grundsatzentscheidungen haben auch noch andere Faktoren die Personalentwicklung im öffentlichen Dienst mitbeeinflusst. Der eine ist der stetige Bevölkerungszuwachs, insbesondere aber der in Verdichtungsgebieten<sup>13)</sup>, der zwangsläufig einen erhöhten Personaleinsatz in den Gemeinde- und Länderverwaltungen nach sich ziehen mußte. Der andere Faktor sind die Arbeitszeitverkürzungen. Es läßt sich nachweisen, daß jeweils nach tariflich vereinbarten bzw. gesetzlich festgelegten Verringerungen der Wochenarbeitszeiten im öffentlichen Dienst die Neueinstellungsrate überdurchschnittlich hoch war. Dies ist verständlich angesichts der Tatsache, daß Arbeitszeitverkürzungen in Dienstleistungsbereichen weit weniger durch Rationalisierungsmaßnahmen aufgefangen werden können als in der Industrie mit technisch manipulierbaren Arbeitsabläu-

12) Vgl. Kohler, R.-M., Lamberts, W., Beschäftigung von Hochschulabsolventen in Privatwirtschaft und Bildungswesen, in: *Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung*, Essen, H. 2/1974, S. 81—93.

13) Vgl. hierzu Ellwein, T. und Zoll, R., Zur Entwicklung der öffentlichen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Schriftenreihe der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts*, Bd. 8, Bonn 1973, S. 323 ff. — Tofaute, H., *Probleme des Personaleinsatzes* . . . a.a.O., S. 102 f.

Tabelle 7: Durchschnittliche tarifliche Wochenarbeitszeiten für ausgewählte Wirtschaftszweige<sup>1)</sup>:

Wirtschaftsgliederung	1965	1969	1972
Insgesamt . . . . .	42,1	41,1	40,5
Bergbau . . . . .	42,0	40,6	40,3
Energiewirtschaft . . . . .	43,9	42,7	42,0
Grundstoffindustrien . . . . .	42,0	40,8	40,0
Investitionsgüterindustrien . . . . .	41,3	40,0	40,3
Verbrauchsgüterindustrien . . . . .	41,7	40,7	40,1
Nahrungs- und Genussmittelindustrien . . . . .	43,1	42,5	41,7
Baugewerbe . . . . .	41,4	40,9	40,0
Handel . . . . .	44,0	42,3	41,0
Verkehr und Nachrichtenübermittlung . . . . .	44,2	43,3	42,3
Öffentliche Verwaltung . . . . .	44,0	43,0	42,0
) Männliche und weibliche Arbeiter zusammen. Quelle: Statistisches Bundesamt.			

fen. *Tabelle 7* stellt einen Vergleich der Arbeitszeiten in den verschiedenen Wirtschaftsabteilungen dar. Die Wiedergabe beschränkt sich auf die Darstellung der tarifvertraglich vereinbarten Wochenarbeitszeiten der Arbeiter und Angestellten. Ein Vergleich der effektiven Arbeitszeiten ist wegen mangelnder statistischer Unterlagen nicht möglich. Die *Tabelle 7* zeigt, daß im Hinblick auf Arbeitszeitverkürzungen der öffentliche Dienst bis 1972 stets mehrere Jahre hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgeblieben war. Erst mit der Einführung der 40-Stunden-Woche für Arbeitnehmer und Beamte im öffentlichen Dienst seit dem 1.10.1974 ist eine weitgehende Angleichung vorgenommen worden<sup>14)</sup>.

#### 8. Anzahl und Struktur der weiblichen Beschäftigten im öffentlichen Dienst

Umfang und Bedeutung der Frauenbeschäftigung im öffentlichen Dienst sind in den vergangenen Jahren ständig gewachsen. Unter Einbeziehung der Teilzeitkräfte machte der Anteil der weiblichen Beschäftigten an der Gesamtpersonalstärke des öffentlichen Dienstes 33,5 vH aus. Dabei war der Anteil bei den Teilzeitbeschäftigten mit 91,4 vH ungleich höher als die 28,4 vH bei den Vollbeschäftigten. Insgesamt waren 1972 die Frauen anteilmäßig im öffentlichen Dienst fast ebenso stark vertreten wie im gesamten Bereich der Wirtschaft, denn der Anteil der weiblichen Beschäftigten an der Gesamtzahl der abhängig Beschäftigten in der Bundesrepublik betrug in demselben Jahr 33,8 vH<sup>15)</sup>.

Das Gros der 0,94 Mill. weiblichen Vollarbeitskräfte im staatlichen Bereich war 1972 bei den Ländern (0,35 Mill.) und Stadtstaaten (0,1 Mill.) und Gemeinden (0,28 Mill.) beschäftigt. Von den öffentlichen Wirtschaftsunternehmen

14) Vgl. Piecha, M., Die Tarifbewegungen im Jahre 1973, in: WSI-Mitteilungen, Heft 3/1974, S. 93 f.

15) Vgl. Arbeits- und sozialstatistische Mitteilungen, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Nr. 7/1973.

zeichnet sich lediglich die Deutsche Bundespost (0,1 Mill.) durch eine relativ starke Frauenbeschäftigung aus, was im Zusammenhang mit der unterschiedlichen Arbeitstechnik der öffentlichen Unternehmen gesehen werden muß. Weit über die Hälfte der Frauen (55,4 vH) sind als Angestellte beschäftigt, fast ein Drittel nehmen Beamtenpositionen ein, und knapp 16 vH sind in die Gruppe der Arbeiter eingestuft. Der Anteil, der als Richterinnen arbeitet, ist verschwindend gering (0,1 vH). Gegenüber ihren männlichen Kollegen sind die Frauen auch in der Bekleidung mit Beamtenpositionen im Nachteil. Dagegen ist ihr Anteil an der Angestelltengruppe über- und bei den Arbeitern unterrepräsentativ stark.

Die meisten dieser Frauen, nämlich knapp 300 000, waren 1972 im Bildungssektor tätig, davon mehr als die Hälfte als Lehrerinnen. Rund 160 000 waren im Gesundheitswesen und knapp 70 000 im Sozialwesen beschäftigt. In der allgemeinen Verwaltung (Ministerien, Innere Verwaltung, Finanzverwaltung usw.) arbeiteten dagegen nur etwas mehr als 100 000 weibliche Beamte, Angestellte und Arbeiter<sup>16)</sup>.

Die Dienstverhältnisstruktur des teilzeitbeschäftigten weiblichen Personals im öffentlichen Dienst weicht nicht zuletzt aus dienst- und beamtenrechtlichen Gründen von der weiblichen Vollbeschäftigten ab. Von den insgesamt 264 872 teilzeitbeschäftigten Frauen im Jahr 1972 waren nur 5,9 vH nach beamtenrechtlichen Bestimmungen eingestellt. Auch der Anteil der weiblichen Angestellten war mit 37,3 vH deutlich niedriger, während auf die Gruppe der Arbeiterinnen mit 56,7 vH mit Abstand der größte Teil der Teilzeitkräfte entfiel. Nach Beschäftigungsbereichen betrachtet, waren die meisten Teilzeitarbeitenden bei den Ländern (rund 85 000), bei den Gemeinden (rund 115 000) und bei der Deutschen Bundespost (rund 45 000) eingestellt. Eine Übersicht über die Verteilung dieser Teilzeitbeschäftigten nach Aufgabenbereichen wird von der amtlichen Statistik bisher noch nicht geliefert. Man kann aber sagen, daß diese Beschäftigten vorwiegend als Lehrerinnen, Schreibkräfte und Bedienungspersonal für Büromaschinen eingesetzt werden<sup>17)</sup>.

### 9. Bezahlung und Einkommen im öffentlichen Dienst

Für die Bemessung der Arbeitsentgelte im öffentlichen Dienst gelten unterschiedliche Grundsätze —, je nachdem, ob es sich bei den Beschäftigten um Beamte, Angestellte oder Arbeiter handelt. Die Beamten stehen nach der Verfassung und dem Bundesbeamtengesetz in einem öffentlich-rechtlichen Treueverhältnis zu ihrem Dienstherrn. Ihre Besoldung regeln entsprechende Besoldungsgesetze von Bund und Ländern<sup>18)</sup>. Die Vergütungen und Löhne der Angestellten und Arbeiter im

16) Vgl. Frauen im öffentlichen Dienst am 2. Oktober 1972, in: *Wirtschaft und Statistik*, H. 10/1973, S. 592 ff.

17) Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie L, Reihe 4, Personal von Bund, Ländern und Gemeinden am 2. Oktober 1970, S. 8.

18) „Zur Rechtsnatur der Dienstbezüge wird überwiegend noch die sogenannte Alimentationstheorie vertreten, wonach die Dienstbezüge nicht Entgelt für geleistete Arbeit sind (Lohnprinzip), sondern den amtsgemäßen, angemessenen Unterhalt jedoch sichern sollen. Die Kritik an dieser Auffassung "wird immer stärker, und die Annahme eines öffentlich-rechtlichen Leistungsentgeltes wird mehr und mehr vertreten"; vgl. Studienreform für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bericht der Kommission, Bonn 1973, S. 48.

öffentlichen Dienst werden dagegen tarifvertraglich geregelt. „Status und Gehälter der Angestellten richten sich nach dem Bundesangestelltentarif (BAT) sowie nach ergänzenden Tarifverträgen und Dienstordnungen. Die Rechts- und Lohnverhältnisse für die Arbeiter von Bund, Länder und Gemeinden sind in Manteltarifverträgen sowie in ergänzenden Tarifverträgen und Dienstordnungen geregelt. Den Beamten stehen besondere Pensionsrechte zu. Die Altersversorgung der Angestellten und Arbeiter erfolgt wesentlich durch die Sozialversicherung<sup>19)</sup>. Für Richter gelten wegen ihres besonderen Rechtsstatus andere Bedingungen, auf die hier nicht eingegangen werden soll.

Die Einkommen im öffentlichen Dienst stehen schon traditionsgemäß im Meinungsstreit<sup>20)</sup>. Während die einen dem öffentlichen Dienst einen Bezahlungsvorsprung vor den übrigen Wirtschaftsbereichen attestieren, versuchen andere, einen Bezahlungsrückstand nachzuweisen. Tatsache ist dagegen, daß weder das eine noch das andere Argument einer kritischen Überprüfung standhält. Im Gegensatz zum Deutschen Beamtenbund lehnen die im DGB vertretenen Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes ÖTV, GEW, DPG, GdED daher auch die These vom Bezahlungsrückstand ab<sup>21)</sup>.

Vergleiche zwischen den Einkommensbezügen in der Privatwirtschaft und dem gesamten öffentlichen Dienst sind sehr problematisch. Zunächst ist eine Gegenüberstellung von Durchschnittsverdiensten, die wiederum auf Mittelwerten beruhen, grundsätzlich fragwürdig, weil bei solchen Verfahren wichtige Einzelinformationen verlorengehen können. Darüber hinaus kommen in solchen Verdienstvergleichen differierende Qualifikations- und Ausbildungsmerkmale nicht zum Ausdruck, die, wie in *Tabelle 6* dargestellt, besonders im öffentlichen Dienst von der allgemeinen Struktur abweichen. Dasselbe gilt für die unterschiedliche Handhabung der Arbeitszeitregelungen. Vor diesem Hintergrund müssen die in *Tabelle 8* wiedergegebenen Einkommensangaben gesehen werden. Es zeigt sich, daß der öffentliche Dienst in der Einkommensskala der Wirtschaftsbereiche eine mittlere Position einnimmt. Nicht zuletzt hat dazu die im Vergleich zu anderen Sektoren tendenziell bessere Bezahlung der weiblichen Arbeitnehmer beigetragen, was auch als ein Zeichen für die geringere Diskriminierung der Frauen im öffentlichen Dienst gedeutet werden kann.

### *10, Personalausgaben im öffentlichen Dienst*

Die Expansion der Personalausgaben wird von drei Komponenten bestimmt: Erstens von den Einkommenszuwächsen der Angehörigen des öffentlichen Dien-

---

19) Vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1974, a.a.O., S. 579.

20) Vgl. z. B. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1964/1965, Tz. 136 ff. — Deutsche Revisions- und Treuhand-Aktiengesellschaft, Treuarbeit, Gutachten Nr. 141 561 zur Frage eines Besoldungsrückstandes. — Göseke, G., Beschäftigung und Arbeitnehmereinkommen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Jge. von 1962 bis 1974, Passim.

21) Vgl. Tarifrunde für den öffentlichen Dienst eingeläutet, in: ÖTV-Magazin, Nr. 12/1974, S. 3.

Tabelle 8: Die Durchschnittseinkommen der Arbeitnehmer <sup>8)</sup> aus Bruttolohn und -gehalt von 1960 bis 1973 <sup>2)</sup> in DM:

Wirtschaftsbereich	1960				1966				1973			
	Männer		Frauen		Männer		Frauen		Männer		Frauen	
	Arbeiter	Angestellte und Beamte	Arbeiter	Angestellte und Beamte	Arbeiter	Angestellte und Beamte	Arbeiter	Angestellte und Beamte	Arbeiter	Angestellte und Beamte	Arbeiter	Angestellte und Beamte
Land- und Forstwirtschaft	4 465	3 905	3 175	5 500	7 676	13 710	5 533	8 857	12 834	23 846	9 440	14 167
Bergbau . . . . .	6 855	13 235	4 665	6 855	10 571	18 804	8 200	10 167	19 823	35 171	16 667	20 500
Energiewirtschaft . . .	7 085	10 470	4 500	6 615	11 513	15 397	8 500	11 000	21 727	28 032	16 000	20 824
Grundstoff- und Produktionsgüterindustrie <sup>3)</sup> .	6 987	12 536	4 374	7 319	11 133	19 021	7 131	11 241	21 438	34 091	14 051	20 384
Investitionsgüterindustrie	6 545	10 760	4 210	6 570	10 714	16 879	6 969	10 435	20 515	31 237	13 609	19 758
Verbrauchsgüterindustrie	5 900	9 875	3 885	6 010	9 528	15 744	6 234	9 992	18 224	28 281	11 907	18 014
Nahrungs- und Genußmittelindustrie . . .	6 440	10 130	3 650	6 150	10 489	16 099	6 109	10 196	19 583	29 048	11 450	18 604
Industrie, gesamt . . .	6 610	11 105	4 000	6 555	10 616	17 137	6 538	10 493	20 310	31 268	12 696	19 467
Handwerk und sonstiges Kleingewerbe	6 050	7 805	3 785	3 755	9 757	12 111	6 168	5 989	16 801	20 648	10 824	11 968
Baugewerbe . . . . .	6 470	10 630	4 665	5 745	10 846	17 363	8 286	9 288	20 311	31 490	15 615	17 125
Produzierendes Gewerbe	6 530	10 880	3 990	6 110	10 594	16 913	6 525	9 821	19 975	30 654	12 621	18 173
Handel . . . . .	5 865	8 300	4 135	4 775	9 086	13 260	6 536	7 872	15 779	23 204	11 454	13 860
Verkehr . . . . .	6 180	8 150	4 720	6 520	9 841	12 273	7 846	9 992	19 009	23 014	15 233	18 867
Handel u. Verkehr, gesamt	6 019	8 233	4 260	4 945	9 523	12 771	6 804	8 132	17 412	23 115	12 484	14 574
Öffentlicher Dienst <sup>4)</sup> .	6 790	9 635	4 285	7 860	10 985	14 765	7 143	12 292	19 761	27 585	15 209	23 110
Geld-, Bank- und Versicherungswesen . .	6 000	8 835	5 125	5 840	10 091	13 648	7 000	9 543	17 357	24 105	12 308	17 137
Gaststättenwesen . . .	6 205	9 250	3 940	5 060	9 814	14 152	6 275	7 934	15 781	23 364	10 331	13 338
Kunst und Unterhaltung <sup>5)</sup>	6 320	9 215	3 950	5 955	9 692	14 217	6 462	9 407	.	.	.	.
Häusliche Dienste . . .	—	5 000	3 150	4 710	—	8 000	5 350	7 398	—	16 000	9 158	12 819
Dienstleistungshandwerk <sup>6)</sup> . . . .	5 095	9 000	3 625	5 125	8 276	13 857	5 881	8 333	13 835	23 331	9 950	14 333
Sonstige Dienstleistungen	6 270	8 985	4 090	4 765	9 583	14 027	6 465	7 542	16 505	23 550	11 051	13 727
Dienstleistungen, gesamt	6 479	9 468	3 615	6 345	10 354	14 542	6 066	9 830	18 107	26 626	11 264	18 354
Insgesamt . . . . .	6 395	9 515	3 860	5 750	10 367	14 852	6 398	9 249	19 377	27 108	12 080	17 112

1) Einschließlich Heimarbeiter. — 2) Bundesrepublik und Berlin (West). — 3) Einschl. Industrie der Steine und Erden. — 4) Einschl. Soldaten. — 5) Einschl. Verlags- und Pressewesen. — 6) Photographisches Gewerbe, Wäschereien, Friseure, Gebäudereinigung.

Quellen: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung und Berechnungen des WSI.



stes im Rahmen der gegebenen Lohn- und Gehaltsstrukturen. Zweitens von den sogenannten Strukturverbesserungen (Höherstufungen, Dienstalterszulagen usw.) und drittens von der Personalentwicklung. Die Personalausgaben haben sich von 1961 bis 1971 zusammen mit den Versorgungsleistungen bei den Gebietskörperschaften von rund 25 Mrd. DM auf nahezu 73 Mrd. DM erhöht und somit annähernd verdreifacht. Sie beliefen sich 1961 auf 26 vH und 1971 auf 32,6 vH der Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften<sup>22)</sup>. Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben ist bei den einzelnen Gebietskörperschaften unterschiedlich hoch. Er betrug 1971 beim Bund etwas über 17 vH, bei den Ländern 43 vH und bei den Gemeinden 27,5 vH. Die hohe Personalkostenbelastung der Länderhaushalte kommt vor allem durch den personalintensiven und relativ

Tabelle 9: Personalausgaben im öffentlichen Dienst nach Aufgabenbereichen (1961—1971)<sup>1)</sup>

Aufgabenbereich	1961		1966		1971	
	Mill. DM	vH	Mill. DM	vH	Mill. DM	vH
Allgemeine Verwaltung . . . . .	4 165	17,0	5 922	14,4	9 517	13,0
darunter Finanzverwaltung . . . . .	1 717	7,0	2 405	5,9	3 768	5,1
Auswärtige Angelegenheiten . . . . .	114	0,5	155	0,4	231	0,3
Verteidigung und Zivilschutz . . . . .	2 339	9,5	5 750	14,0	10 060	13,7
Öffentliche Sicherheit und Ordnung . . . . .	1 753	7,1	2 707	6,6	4 682	6,4
Rechtsschutz . . . . .	1 002	4,1	1 508	3,7	2 476	3,4
Schulwesen . . . . .	3 981	16,2	6 620	16,1	12 657	17,2
Hochschulen, Forschung außerhalb der Hochschulen . . . . .	789	3,2	1 785	4,3	4 347	5,9
Kunst und Kulturpflege, Kirchliche Angelegenheiten . . . . .	296	1,2	485	1,2	894	1,2
Soziale Sicherung . . . . .	1 123	4,6	1 673	4,1	2 691	3,7
Gesundheit, Sport und Erholung . . . . .	1 608	6,6	2 880	7,0	5 623	7,7
Wohnungswesen, Raumordnung . . . . .	103	0,4	488	1,2	1 188	1,6
Kommunale Gemeinschaftsdienste . . . . .	673	2,7	1 069	2,6	1 682	2,3
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten . . . . .	235	1,0	341	0,8	664	0,9
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen . . . . .	145	0,6	229	0,6	471	0,6
Verkehrs- und Nachrichtenwesen . . . . .	589	2,4	1 025	2,5	2 355	3,2
Wirtschaftsunternehmen . . . . .	290	1,2	390	0,9	967	1,3
Allgemeines Grund-, Kapital- und Sondervermögen . . . . .	47	0,2	77	0,2	130	0,2
Allgemeine Finanzwirtschaft . . . . .	4 796	19,6	7 165	17,4	12 823	17,5
darunter Versorgung nach GG 131 . . . . .	1 491	6,1	1 903	4,6	2 985	4,1
Auf Sachkonten verbuchte Personalausgaben . . . . .	484	0,2	808	2,0	—	—
<b>Insgesamt . . . . .</b>	<b>24 532</b>	<b>100</b>	<b>41 075</b>	<b>100</b>	<b>73 457</b>	<b>100</b>

1) Einschließlich Personalausgaben für Soldaten der Bundeswehr und Vollzugsdienst des Bundesgrenzschutzes. 1971 vorläufiges Ergebnis; Gemeinden z. T. geschätzt.  
 Quellen: Statistisches Bundesamt und Berechnungen des WSI.

22) Im Jahre 1974 werden die Personalausgaben ca. 110 Mrd. DM ausmachen und damit über 34 vH der Ausgaben im öffentlichen Gesamthaushalt beanspruchen; vgl. Finanzbericht 1975 des BMF, S. 23 ff.

„teuren" Sektor Unterricht und Wissenschaft zustande<sup>23</sup>). Dieser Sektor gehört — wie schon bei der Personalstandsentwicklung — zu den Aufgabenbereichen, in denen das Personalausgabenwachstum überdurchschnittlich intensiv war<sup>24</sup>). Überdurchschnittlich haben sich auch die Ausgaben in den Bereichen „Verteidigung und Zivilschutz", „Wohnungswesen und Raumordnung", „Verkehrs- und Nachrichtenwesen" sowie „Gesundheit, Sport und Erholung" entwickelt (vgl. *Tabelle 9*). Allein die im Zeitraum von 1961 bis 1971 von politischen Entscheidungen besonders betroffenen Bereiche Verteidigung, Bildungs-, Sozial- und Gesundheitswesen haben ihren Anteil an den gesamten Personalausgaben etwa um ein Viertel erhöht.

Diese Angaben legen die Fragwürdigkeit der Auffassung bloß, daß die Bedeutung konsumtiver Ausgaben, wonach nach den Konventionen der amtlichen Statistik die Personalausgaben des Staates gezählt werden, geringer ist als die investiver Ausgaben. Vielmehr sind Personalausgaben vor allem für Bildungszwecke, im Forschungsbereich, im Gesundheitswesen, für Sport und Erholung usw. als „Investitionen in Humankapital zu betrachten"<sup>25</sup>), auf deren Produktivitätseffekte keine Gesellschaft im Hinblick auf eine langfristig gesicherte Wohlfahrtsentwicklung verzichten kann. Dennoch wird es angesichts der Kassenlage der öffentlichen Haushalte in Zukunft schwerer werden, gesellschaftspolitisch erforderliche Personalmehreinstellungen<sup>26</sup>) und damit auch -mehrausgaben im öffentlichen Dienst durchzusetzen.

---

23) Vgl. hierzu auch: Die Personalausgaben der Gebietskörperschaften seit 1961<sub>5</sub> in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Juli 1972, S. 22 f.

24) Die Abgrenzungsmerkmale der Personalausgabenstatistik stimmen nicht ganz mit der Personalstandsstatistik überein. 2. B. werden von der Personalausgabenstatistik die Ausgaben für die Soldaten der Bundeswehr und die Vollzugskräfte des Bundesgrenzschutzes mit erfaßt, von der Personalstatistik dagegen nicht.

25) Vgl. Schäfer, C., Skiba, R., Tofaute, H., Probleme des öffentlichen Dienstes, in: WSI-Mitteilungen, Heft 10/1974, S. 399.

26) Dies kommt besonders deutlich in der Diskussion um die sogenannte „Lehrerschwemme" zum Ausdruck; vgl. hierzu Köhler, G., Lehrermangel auf lange Zeit, in: Erziehung und "Wissenschaft, H. 11/1974, S. 3 ff.