

Altersstruktur des Landespersonals

Von Alwin Baus

Die Altersstruktur der Beschäftigten stellt für jedwede Personalplanung einen grundlegenden, objektiven Bestimmungsfaktor dar. Dies gilt auch für den Bereich des öffentlichen Dienstes, dessen Entwicklung sich vorherrschend im unübersichtlichen Widerstreit zwischen politisch Wünschenswertem und fiskalisch Umsetzbarem vollzieht. Der nachfolgende Artikel gibt anhand der Daten der Personalstandstatistik im öffentlichen Dienst einen Überblick über die altersmäßige Zusammensetzung des saarländischen Landespersonals.

Einleitung

Größter Arbeitgeber im Saarland ist – weit vor allen privatwirtschaftlichen Unternehmen – das Land selbst. Die Zahl der Beschäftigten im unmittelbaren Landesdienst ist höher als die der Belegschaften der drei größten ansässigen Industrieunternehmen zusammen genommen. Mitte 2006 waren es über 20 000 Männer und Frauen, die in Verwaltungsbehörden, bei der Polizei, an Gerichten und Schulen oder in einer der sonstigen der insgesamt über 500 örtlichen Dienststellen des Landes¹⁾ tätig waren.

Unter den Gebietskörperschaften stellen die Länder die Ebene mit dem höchsten Personalanteil (rd. 40 %) im Haushalt dar, weshalb sie den entsprechenden Kostendruck und Sparzwang der letzten Jahre am stärksten spürten. In Folge dessen kam es ab 2005 auf Arbeitgeberseite nicht mehr zu gemeinsa-

men Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst, sondern verhandelten der Bund, vertreten durch das Bundesinnenministerium, und der Verband kommunaler Arbeitgeber getrennt von der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) – außer Berlin und Hessen gehören ihr alle Länder an – mit den Gewerkschaften. Für Bund und Kommunen gilt so seit dem 1. Oktober 2005 der TVöD (Tarifvertrag öffentlicher Dienst), während in den TdL-Ländern seit dem 1. November 2006 der TV-L (Tarifvertrag öffentlicher Dienst - Länderbereich) für die Arbeitnehmer gilt. Auch im Beamtenbereich können Bund und Länder untereinander infolge der Föderalismusreform seit 1. September 2006 getrennte Wege gehen.

Solche Regeländerungen, ja bereits ihre Ankündigung, beeinflussen die Personalentwicklung und erschweren die ohnehin schwierige Personalplanung im öffentlichen Bereich: die Herausforde-

1) Voll- und Teilzeitbeschäftigte des unmittelbaren Landesdienstes, ohne Universität des Saarlandes und ohne Landesbetriebe; nachfolgend wird hierfür synonym der Ausdruck „Kernhaushalt“ verwendet.

zung besteht darin, einen Kompromiss zu finden, der die jeweiligen politischen Ziel- und Prioritätensetzungen, die „Kunden“-Wünsche der Bürger, aber auch objektive Tatbestände, wie sie etwa die finanziellen Rahmenbedingungen oder die absehbare demografische Entwicklung darstellen, möglichst optimal berücksichtigt. Um einen im Vergleich dazu einfachen, gleichwohl grundlegenden Planungsfaktor handelt es sich bei der Altersstruktur der Beschäftigten. Diese soll nachfolgend für das Landespersonal im Überblick dargestellt und mit der vor 10 Jahren verglichen werden.

Methodische Erläuterungen

Detaillierte Informationen zu den Beschäftigten im öffentlichen Dienst liefert die amtliche Personalstandstatistik, die bundesweit jährlich zum Stichtag 30. Juni alle Personen erfasst, die in einem unmittelbaren Dienst- oder Arbeitsvertragsverhältnis zu einer öffentlichen Dienststelle stehen und in der Regel Gehalt, Entgelt bzw. Vergütung oder Lohn aus Haushaltsmitteln dieser Stelle beziehen. Wichtig ist zu beachten, dass sich die erhobenen Daten erstens auf Personen und zweitens auf einen bestimmten Zeitpunkt beziehen, weshalb sie mit entsprechenden Angaben in den Stellenplänen der Haushalte nur bedingt vergleichbar sind. Bei der Personal-

standstatistik im Kernbereich des öffentlichen Dienstes²⁾ handelt es sich um eine Individualerhebung, d.h. die interessierenden Tatbestände werden für jeden Beschäftigten erhoben. Dabei wird nicht nur nach unmittelbar mit der Tätigkeit zusammenhängenden Angaben - wie etwa Funktionsbereich oder Art des Dienstverhältnisses - gefragt, der Katalog umfasst auch persönliche Merkmale wie z.B. Geschlecht, Alter oder Familienstand.

Der Berichtsweg für die Personalstandstatistik ist in den einzelnen Teilbereichen des öffentlichen Dienstes unterschiedlich und hängt von der jeweiligen Organisationsstruktur ab; so werden dem Statistischen Amt die benötigten Angaben für das gesamte Landespersonal³⁾ von der Zentralen Besoldungsstelle (ZBS) in Form von Einzeldatensätzen zur Verfügung gestellt⁴⁾.

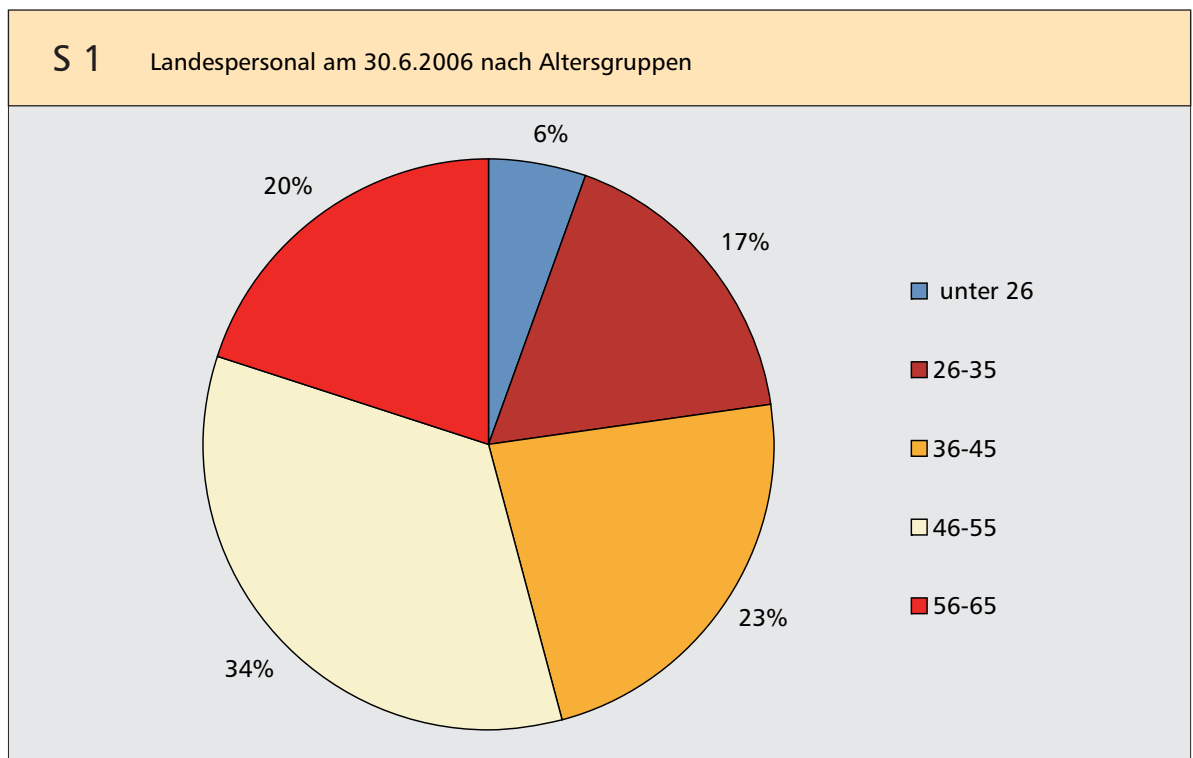
Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf den Personalstandstatistiken für 2006 und 1997, da diese beiden Jahre im gewählten Zeitrahmen am ehesten eine konsistente Ergebnisgegenüberstellung gewährleisten. Die Daten für 2006 sind nicht nur die derzeit aktuellsten, zum Erhebungsstichtag 30. Juni galten auf Landesebene auch noch die alten Tarifwerke⁵⁾ mit der Unterscheidung - hinsichtlich der Art des Vertragsverhältnisses - zwischen Angestell-

2) S. dazu: A. Baus Der öffentliche Sektor als Berichtskreis der Finanzstatistiken. In: Statistisches Monatsheft SAARLAND 09/2005.

3) S. Fußnote 1.

4) Für die Erhebung des Personals des Bundes ist das Statistische Bundesamt zuständig, die übrigen Bereiche des öffentlichen Dienstes werden dezentral von den Statistischen Landesämtern erhoben.

5) Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) und Manteltarifvertrag für Arbeiterinnen und Arbeiter (MTArb)



ten und Arbeitern, sodass damit zum letzten Mal ein problemloser Vergleich mit den Vorjahren möglich ist. Für die Auswahl des Referenzjahres war entscheidend, dass der Bereich der Landesverwaltung damals möglichst genau abgegrenzt sein sollte wie 2006 bzw. dass diese Übereinstimmung im Datenmaterial durch Umsetzungen herzustellen sein sollte. Aufgrund dieser Anforderung schied 1996 – was nahe gelegen hätte – als Bezugsjahr aus, denn der Vergleich wäre um die mit der 1997 erfolgten Kommunalisierung unterer Landesbehörden verbundenen Personalverlagerungen verzerrt bzw. nicht zu bereinigen gewesen. Zwar gab es auch 1997 andere Zuordnungen von Dienststellen zum Kernhaushalt - Zentrale Datenverarbeitung (ZDV), Landesamt/-be-

trieb für Straßenwesen (Lfs) - als 2006, jedoch konnten diese in den Daten berücksichtigt werden, und zwar derart, dass die Daten beider Jahre die diesbezüglichen Verhältnisse von 2006 widerspiegeln⁶⁾.

Ergebnisse

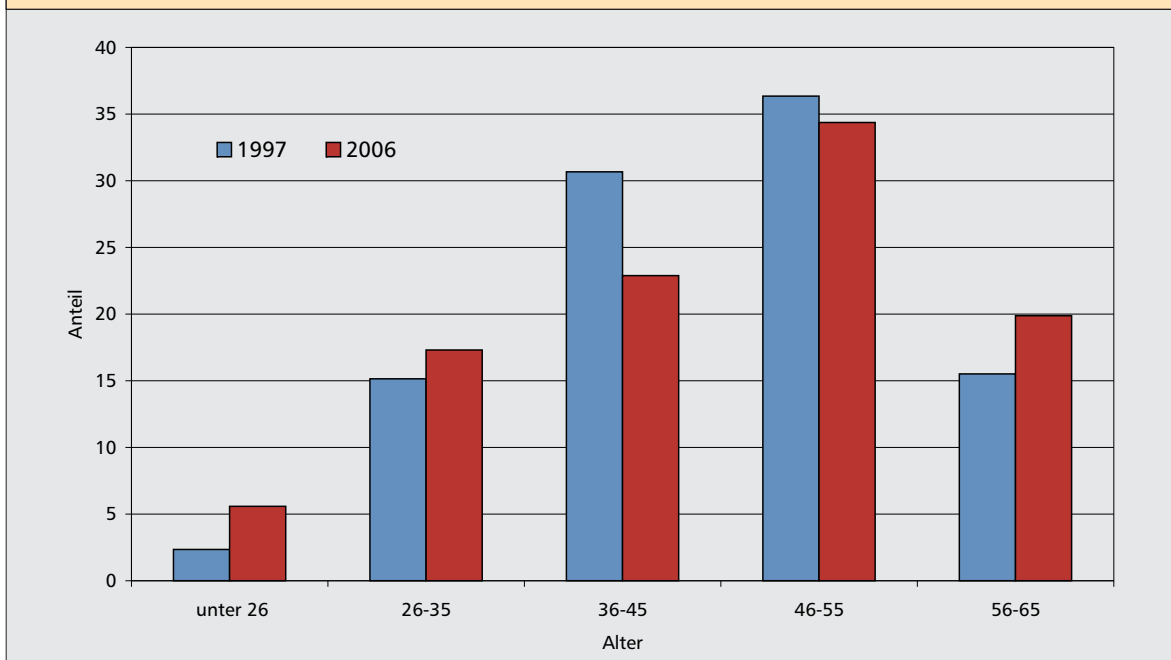
Überblick

Einen ersten Eindruck der Alterstruktur des Landespersonals vermittelt Grafik 1, wo die Beschäftigten in fünf Altersgruppen eingeteilt sind.

Nicht ganz ein Viertel des Personals befindet sich in den beiden jüngsten Klassen, ist also höchstens 35 Jahre alt. Ein genauso hoher Prozentsatz fällt in das Altersjahrzehnt 36 - 45 Jahre. Am

⁶⁾ Organisatorische Änderungen innerhalb des Kernhaushaltes, also zwischen oder innerhalb der Einzelpläne wurden nicht berücksichtigt, weshalb auf dieser Ebene auch kein Vergleich mit 1997 erfolgt.

S 2 Landespersonal nach Altersgruppen 1997 und 2006



stärksten vertreten sind mit einem Anteil von über einem Drittel die Bediensteten im Alter von 46 - 55 Jahre. Schließlich gehört bereits jeder 5. Beschäftigte der höchsten Altersklasse von 56 - 65 Jahre an.

Grafik 2 zeigt, wie sich die Verteilung auf die fünf Altersgruppen gegenüber 1997 verändert hat.

An Bedeutung gewonnen haben 2006 vor allem die beiden äußeren Altersklassen; deren Gewinne gingen vor allem zu Lasten der mittleren Altersgruppe der 36 - 45-Jährigen. Trotz dieser deutlichen Verschiebungen hat sich das Durchschnittsalter des Personals insgesamt aber kaum verändert, es lag 1997 bei 45,1 und liegt 2006 bei 45,0 Jahren. Nach Geschlecht getrennt zeigt sich dabei allerdings eine gegensätzliche Entwicklung: während sich der Mittelwert

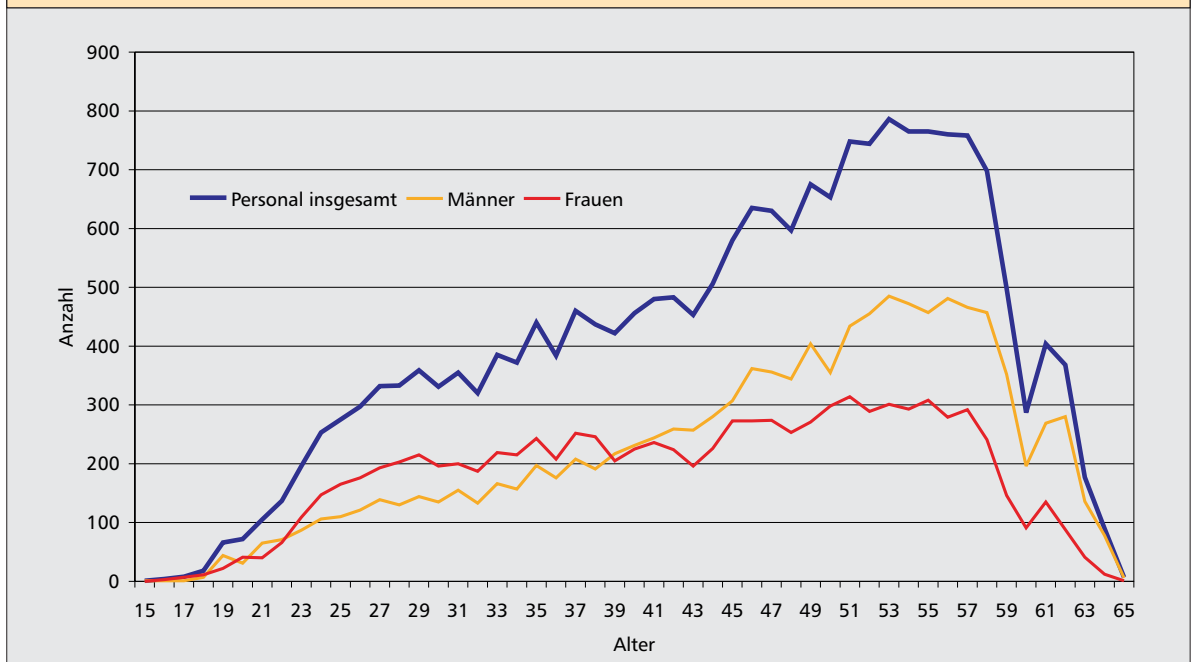
bei den männlichen Beschäftigten leicht von 46,1 auf 46,7 Jahre erhöht hat, ist er für die Frauen von 43,4 auf 42,9 Jahre zurückgegangen.

Hälfte 47 Jahre und älter

Grafik 3 veranschaulicht die Altersverteilung 2006, insgesamt und in der Gliederung nach dem Geschlecht.

Für das Personal insgesamt zeigt sich die Grundstruktur einer links schiefen / rechts steilen Verteilung. Der Zentralwert für das Alter – genauso viele Beschäftigte sind jünger wie Beschäftigte älter sind – liegt dementsprechend erst bei 47 Jahren. Die Alterswerte für das erste bzw. dritte Quartal betragen 37 bzw. 54 Jahre. D. h. ein Viertel des Personals ist jünger als 37 Jahre und ein Viertel ist älter als 54 Jahre; dazwischen sind die mittleren 50 Prozent des Personals versammelt. Ziemlich am Ende die-

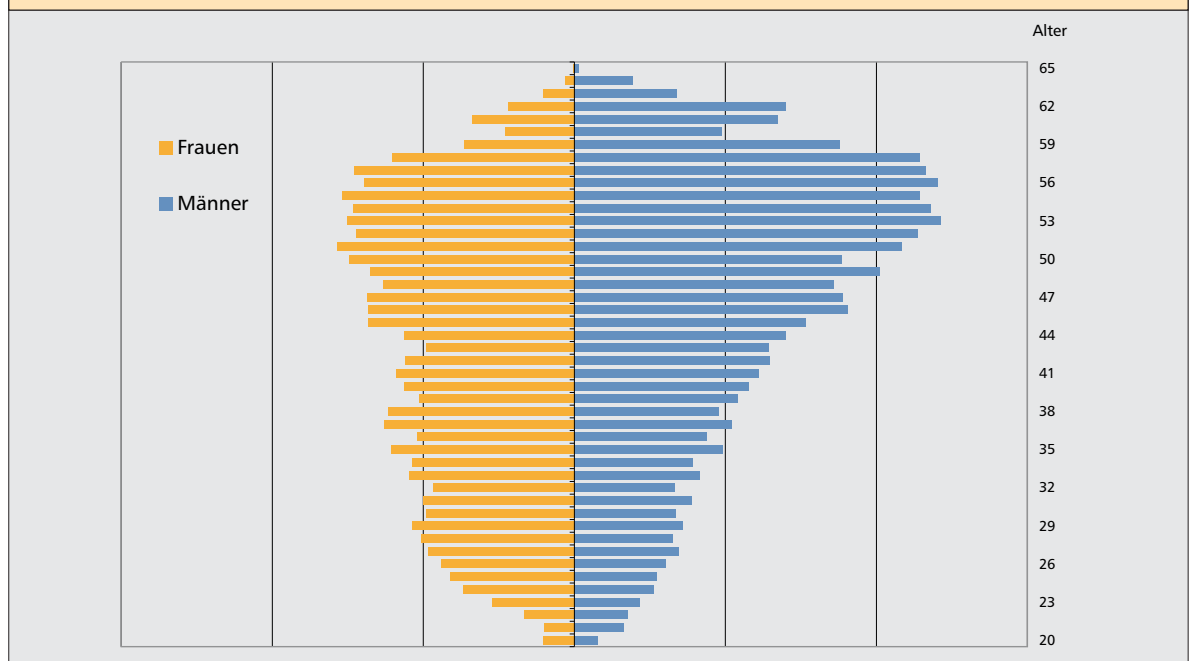
S 3 Landespersonal 2006 nach Alter und Geschlecht



ses Quartilsintervalls findet sich auch eine andere typische Verteilungsmaßzahl, der Modalwert: das am häufigsten vorkommende Alter beträgt 53 Jahre.

Die Altersverteilung der 9 146 weiblichen Beschäftigten ist gleichmäßiger und weniger schief als die ihrer Kollegen (11 216).

S 4 Altersstruktur Landespersonal 2006



Bei den Frauen rückt der Zentralwert auf der Altersachse nach links auf 44 Jahre, bei den Männern dagegen nach rechts auf 49 Jahre. Dies rührt u.a. daher, dass im jüngeren Altersbereich, zwischen 23 und 38 Jahre, die Zahl der weiblichen die der männlichen Beschäftigten übersteigt, während sie in den höheren Altersklassen deutlich in der Minderheit sind. Die meisten Männer sind 53 Jahre alt, bei den Frauen weist dagegen das Alter von 51 Jahren die höchste Besetzungszahl auf.

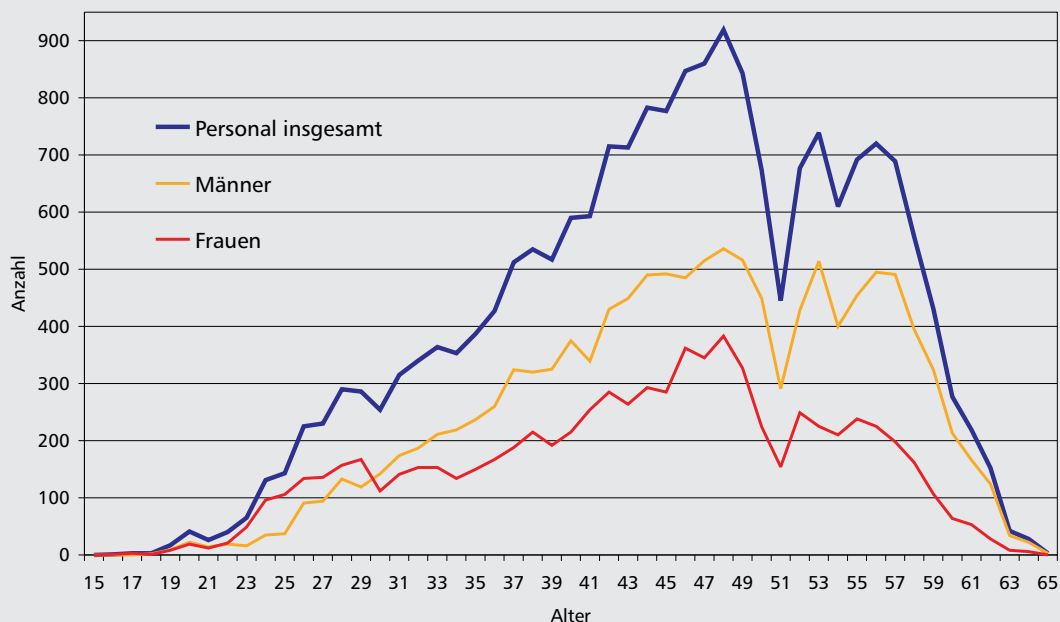
Weniger Personal im mittleren Altersbereich

Im Vergleich zu 1997 ist zunächst festzustellen, dass sich die Zahl der weiblichen Beschäftigten um 19 Prozent erhöht hat, während bei den Männern ein

Rückgang um fast 10 Prozent stattgefunden hat⁷⁾; der Frauenanteil des Personals ist dadurch von 38 Prozent auf 45 Prozent angestiegen. Die nachfolgenden Grafiken stellen die Altersverteilung 1997 nach Geschlecht bzw. im Vergleich zur aktuellen Verteilung dar.

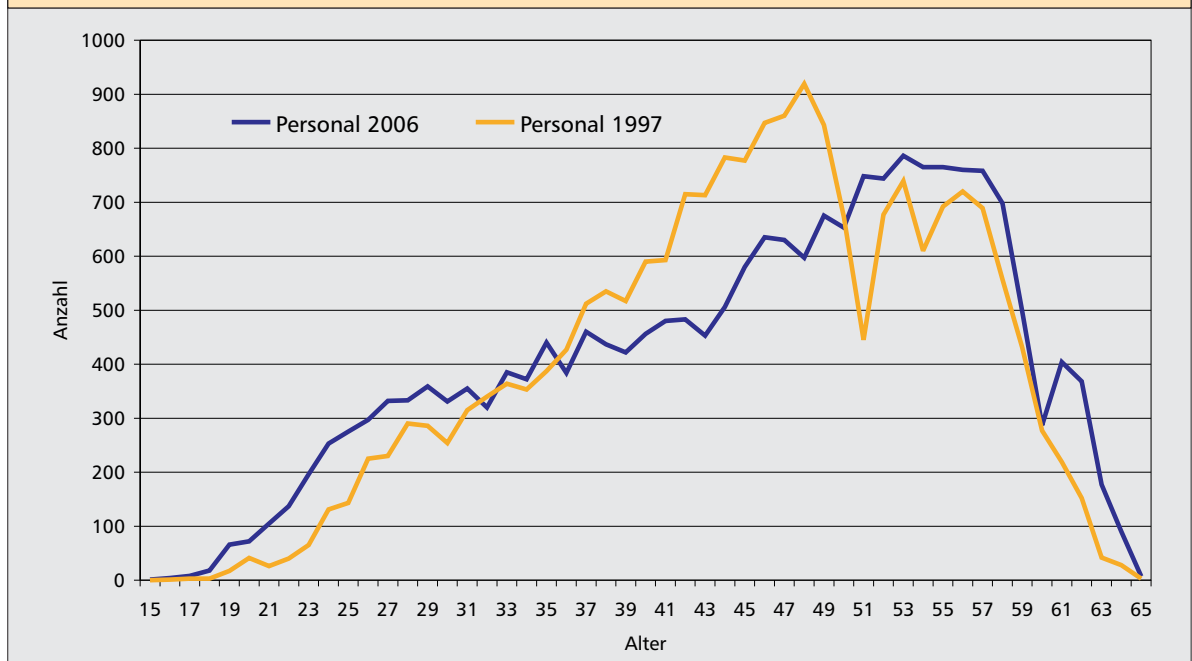
Der geringere Frauenanteil im Jahr 1997 spiegelt sich in dem größeren Abstand zwischen den geschlechtsspezifischen Alterskurven wider; nur im Altersbereich zwischen 22 - 29 Jahren gab es damals mehr Frauen als Männer. Besonders markant erscheint bei allen drei Verteilungen der Einbruch beim Alter von 51 Jahren, also den Beschäftigten des Geburtsjahrganges 1946. Der Vergleich der Altersverteilungen 2006 und 1997 unterstreicht diese Auffälligkeit,

S 5 Landespersonal 1997 nach Alter und Geschlecht



7) Es handelt sich um die reine Veränderung der Personenzahl; der Umfang der jeweiligen Beschäftigung, d.h. ob vollzeit oder zu einem gewissen Prozentsatz teilzeitbeschäftigt, ist dabei nicht berücksichtigt.

S 6 Landespersonal 1997 und 2006 nach Alter



da die Kurve für 1997 mit dem Alter 51 Jahre abrupt unter die aktuelle abstürzt.

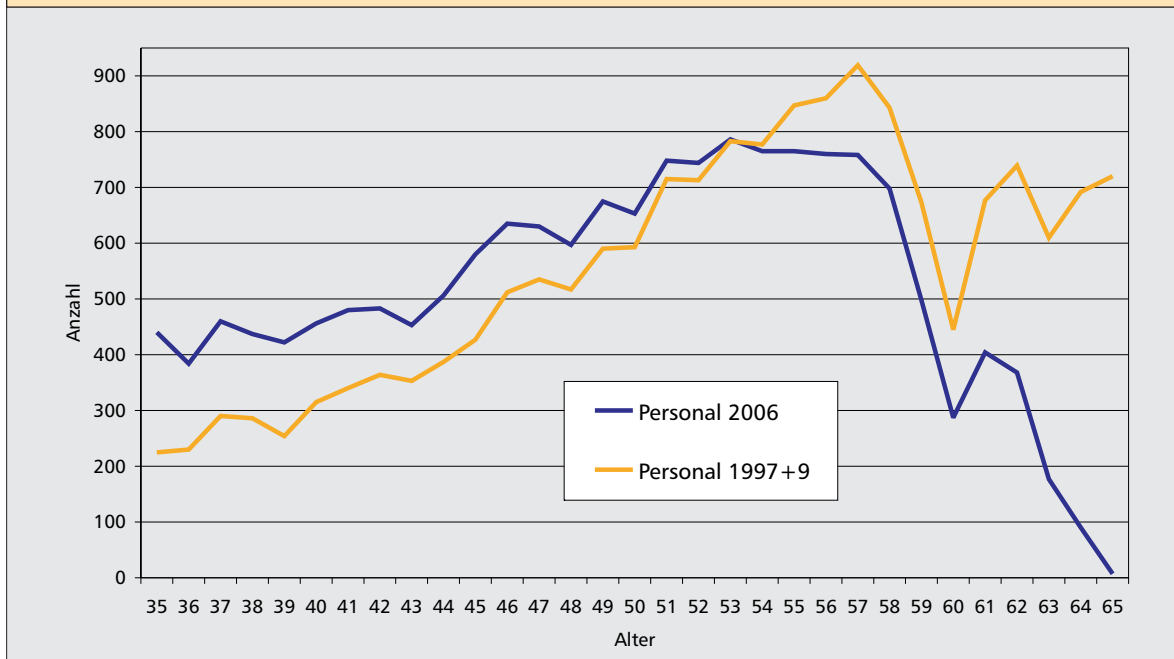
Davor, im mittleren Altersbereich ab 36 Jahre überflügelt sie in zunehmenden Maß die Kurve für 2006, während sie bis zum Alter von 35 Jahren wieder – mit einer Ausnahme bei den 32-Jährigen – mehr oder minder deutlich unter dieser liegt.

Vorzeitiges Ausscheiden aus dem Dienst

Nicht nur die direkte Gegenüberstellung der Alterskurven beider Jahre erscheint interessant, auch ein Vergleich der tatsächlichen Verteilung 2006 mit der nach den Verhältnissen 1997 neun Jahre später zu erwartenden Verteilung vermittelt aufschlussreiche Einblicke.

Zunächst zeigt sich nicht unerwartet, dass im jüngeren Altersbereich aufgrund von Stellenneubesetzungen mehr Personal vorhanden ist als nach dem fortgeschriebenen Bestand des Jahres 1997, wobei dies bis zum Alter von 53 Jahren gilt. Mit zunehmenden Alter klaffen die beiden Kurven aber – maßgeblich sind die senkrechten Abstände – immer weiter auseinander: beim Alter von 55 Jahren liegt die tatsächliche Personalzahl bereits rd. 10 Prozent unter der fortgeschriebenen; bei 59 Jahren beträgt der Rückstand schon mehr als ein Viertel, bei 60 Jahren steigt er auf über die Hälfte und bei 63 Jahren auf über 70 Prozent an. Von den im Jahr 1997 56-Jährigen schließlich finden sich aktuell nur noch 1 Prozent als 65-Jährige wieder. Befunde wie der vorliegende waren sicherlich mit Veranlassung dafür, das vorzeitige Ausscheiden aus dem Dienst zu erschwe-

S 7 Landespersonal 2006 nach Alter



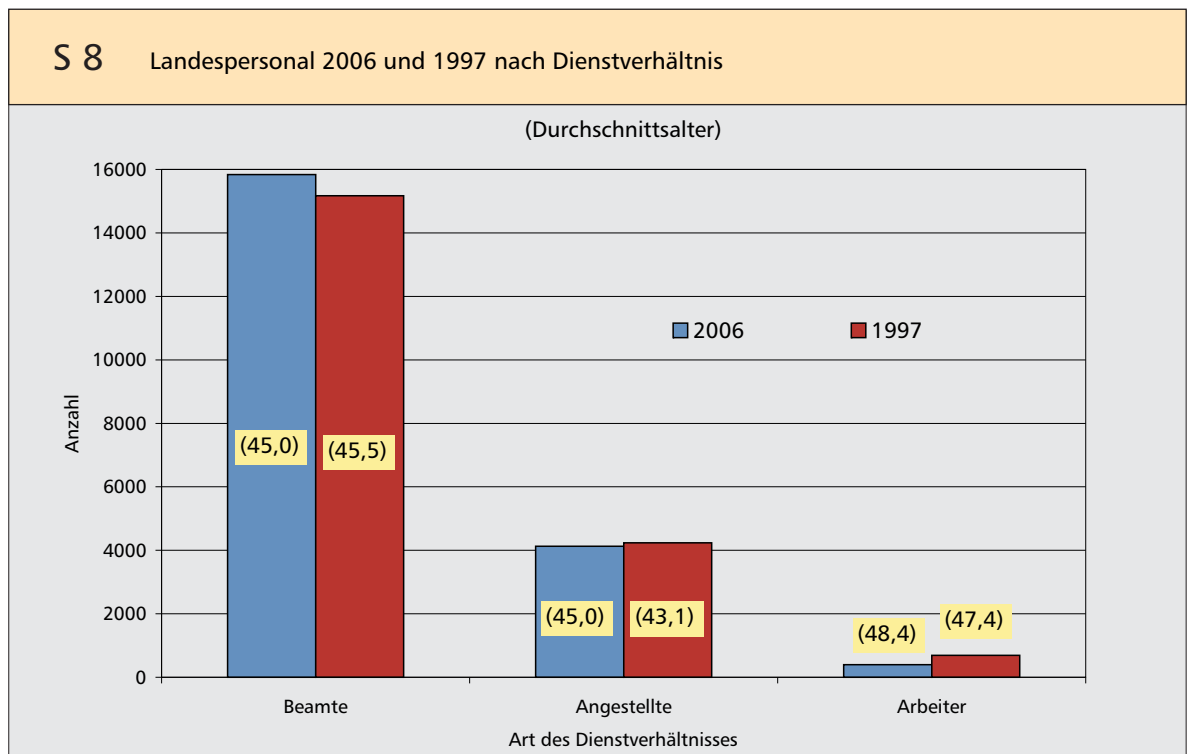
ren; im Beobachtungszeitraum dürfte damit allerdings auch der Effekt eingetreten sein, dass es wegen der angekündigten – aus Sicht der Beschäftigten – Regelverschlechterungen zu einer vermehrten Inanspruchnahme der alten Möglichkeiten zum Ausscheiden aus dem Dienst gekommen ist.

Beamte und gehobener Dienst bestimmend

U. a. hinsichtlich dieser Regelungen, z. B. Altersteilzeit, gibt es Unterschiede je nach der Art des Dienstverhältnisses, wobei zwischen Beamten und Richtern, Angestellten und Arbeitern getrennt wird. Unter den Beschäftigten des Kernhaushaltes dominiert die Beamten-schaft mit einem Anteil von über drei Viertel; bei etwas mehr als einem Fünftel handelt es sich um Angestellte, während der Anteil an Arbeitern gerade noch bei 2 Prozent liegt.

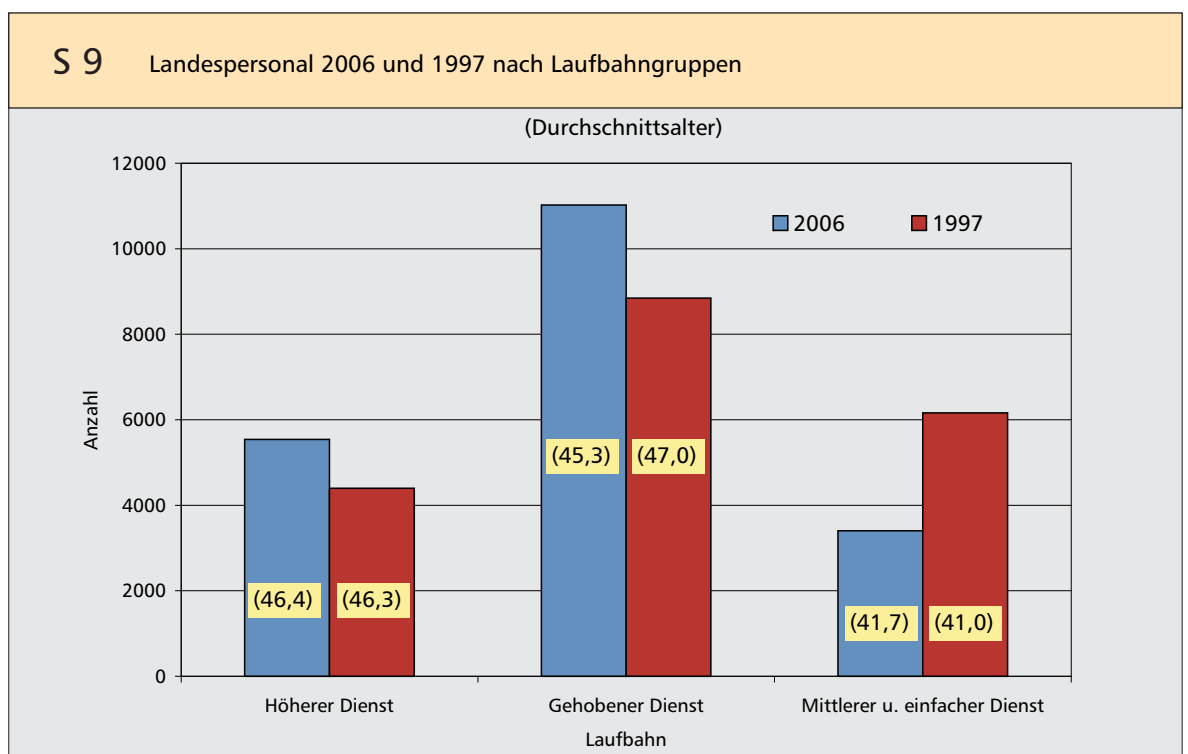
Die Zahl der Beamten hat gegenüber 1997 leicht zugenommen, was mit der Senkung des Durchschnittsalters auf 45 Jahre verbunden war. Die Zahlen für Angestellte und Arbeiter waren dagegen leicht rückläufig und ließen das mittlere Alter beider Dienstgruppen ansteigen.

Neben der Art des Dienstverhältnisses lassen sich Beamte und Angestellte auch nach ihrer Laufbahnzugehörigkeit einordnen. Am stärksten vertreten ist die Laufbahngruppe des gehobenen Dienstes, über die Hälfte (54 %) der Landesbeschäftigten gehörte ihr 2006 an; mit einem halb so großen Personalanteil folgt der höhere Dienst. Während höherer und vor allem gehobener Dienst gegenüber 1997 zunahm, hat der einfache und mittlere Dienst deutlich an Bedeutung verloren. Nicht zuletzt Laufbahnänderungen, etwa bei



der Polizei, dürften zum Personalanstieg im gehobenen bzw. –rückgang im mittleren Dienst beigetragen haben.

Bemerkenswert ist, dass sich das Durchschnittsalter im höheren Dienst trotz einer Beschäftigtenzunahme nicht verrin-



gert, sondern geringfügig erhöht hat; es ist nun mit über 46 Jahren das höchste der Laufbahngruppen. 1997 beanspruchte noch der Mittelwert für den gehobenen Dienst diese Position, er ist jetzt aber um fast zwei Jahre gesunken. Am jüngsten war und ist im Durchschnitt der mittlere und einfache Dienst. Dies veranschaulicht auch die nachfolgende Grafik, die das Personal nach Laufbahngruppen und Altersklassen darstellt.

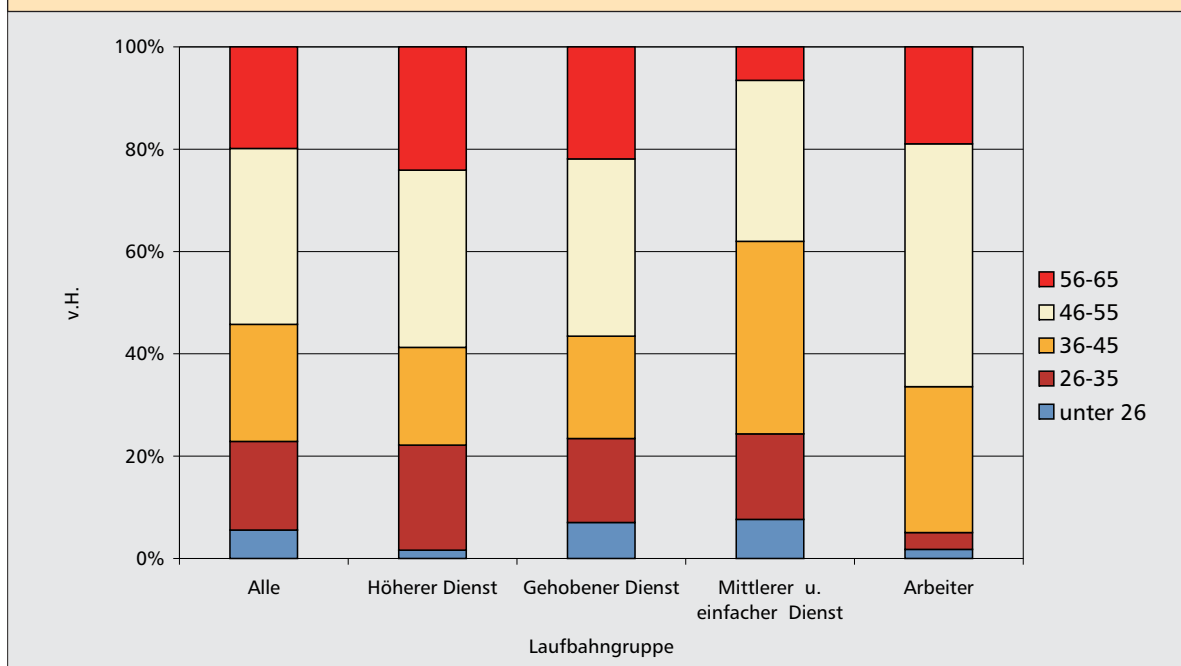
Besonderes Kennzeichen des mittleren und einfachen Dienstes ist der geringe

bahngruppen und den Arbeitern befinden sich zudem auch jeweils deutlich mehr als die Hälfte der Beschäftigten in den beiden höchsten Altersjahrzehnten, sind also 46 Jahre und älter.

Altersstruktur in den Teilhaushalten

Entsprechend der wachsenden Aufgaben unterscheiden sich die Laufbahnstrukturen der einzelnen Bereiche der Landesverwaltung und zum Teil auch die Altersgrenzen für das Aus-

S 10 Altersstruktur des Landespersonals am 30.6.2006 nach Laufbahngruppen

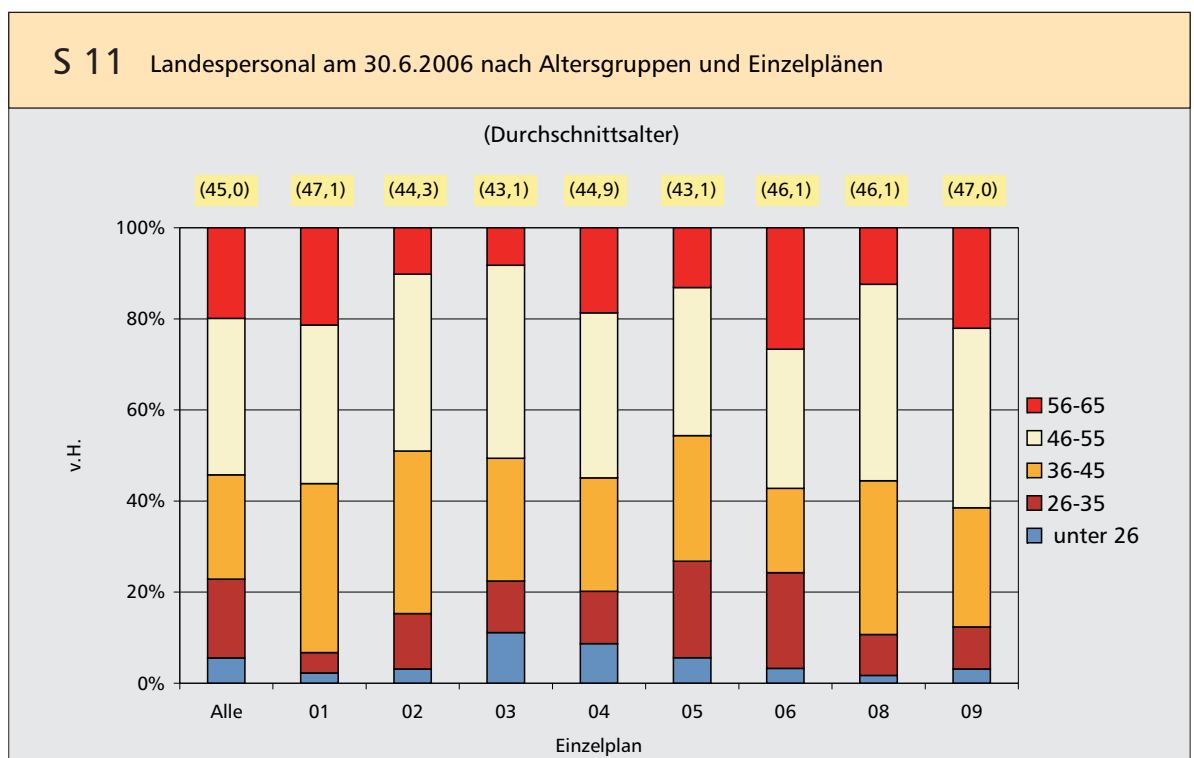


Anteil an Beschäftigten in der höchsten Altersklasse von nur 6,5 Prozent; dagegen ist dieser Prozentsatz bei höherem (24 %) und gehobenem Dienst (22 %) überdurchschnittlich hoch und beträgt auch bei den Arbeitern noch fast ein Fünftel (19 %). Bei den oberen Lauf-

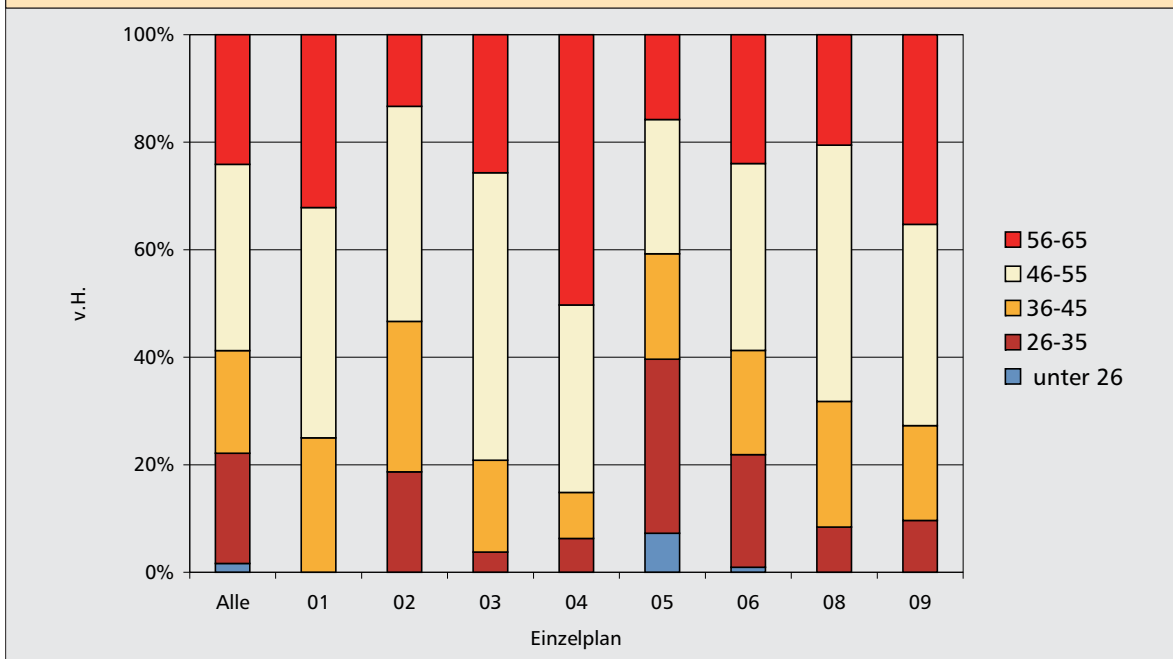
scheiden aus dem Dienst. Auf all dieses kann als Erklärungen für den unterschiedlichen Altersaufbau der Beschäftigten je nach Einzelplan des Landeshaushaltes verwiesen werden; nachfolgende Grafik veranschaulicht die Situation im Jahr 2006 für die Bereiche:

- Einzelplan 01: Landtag
- Einzelplan 02: Ministerpräsident und Staatskanzlei
- Einzelplan 03: Ministerium für Inneres, Familie, Frauen und Sport
- Einzelplan 04: Ministerium der Finanzen
- Einzelplan 05: Ministerium für Justiz, Gesundheit und Soziales
- Einzelplan 06: Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft
- Einzelplan 08: Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
- Einzelplan 09: Ministerium für Umwelt

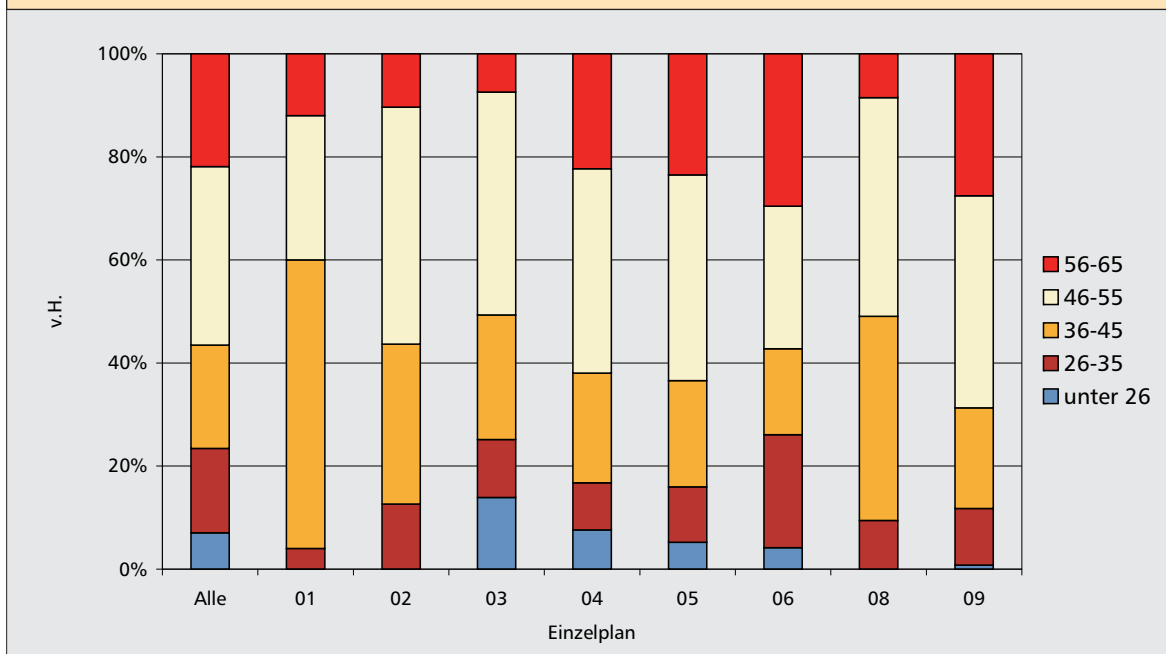
Von den oben genannten Faktoren kann zumindest der Einfluss der Laufbahnstruktur eliminiert werden, indem die Betrachtung pro einzelne Laufbahngruppe erfolgt. Wie die folgenden Grafiken für den gehobenen und den höheren Dienst aufzeigen, sind die Diskrepanzen in der Alterszusammensetzung der Einzelpläne pro Laufbahngruppe i.d.R. größer als beim Personal insgesamt.



S 12 Altersstruktur des Landespersonals im gehobenen Dienst am 30.6.2006 nach Einzelplänen



S 13 Altersstruktur des Landespersonals im höheren Dienst am 30.6.2006 nach Einzelplänen



Ausblick

Wie eingangs angeklungen, sind die einstmals einheitlichen Strukturen im öffentlichen Dienst bundesweit immer mehr in Auflösung begriffen. Die Arbeitszeiten zwischen Beamten und Arbeitnehmern – der Sammelbegriff für die ehemaligen Angestellten und Arbeiter – weichen voneinander ab, wobei dies in den einzelnen Bundesländern zusätzlich noch in unterschiedlichem Ausmaß geschieht.

Mit dem TV-L wurden die Laufbahngruppen hinfällig und neue Entgeltstrukturen geschaffen; auch bei den Beamten sind entsprechende, landesspezifische Änderungen zu erwarten. Das Erhebungsgeschäft für die Personalstandstatistik wird durch all diese Entwicklungen erschwert; zudem werden sich die Auswertungen schwieriger und unübersichtlicher gestalten.